



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA
DOTTORATO DI RICERCA IN GIURISPRUDENZA
(INTERNAZIONALE)
CICLO XXXV**

Funzioni amministrative di prestazione e innovazione digitale

COORDINATRICE

Chiar.ma Prof.ssa Anna Maria Maugeri

TUTOR

Chiar.mo Prof. Sebastiano Licciardello

CANDIDATO

Dott. Pietro Stefano Maglione

ANNO ACCADEMICO 2022/2023

*Ai miei genitori, a mia sorella e ad Anna,
Agli amici di sempre,
A Pippo,
A Lionel Messi,
A Frank Sinatra,
Alle Isole-Stato nel Mediterraneo.*

*Tutti, a loro modo, preziosa compagnia e finestra sempre aperta
sulla vita, nelle tante ore fuori da essa dedicate a questo lavoro.*

*Ai Maestri che sanno accogliere e attendere,
coltivare, raccogliere e mai pretendere.*

*All'Amministrazione italiana, compresa l'Università pubblica,
con il sogno che sia sempre più "servizio" e sempre meno "potere".*

Indice

Introduzione	6
---------------------------	---

Premesse (extragiuridiche) per una definizione dell’oggetto (giuridico) della ricerca ...	8
--	---

Capitolo 1

Amministrazione e servizi pubblici locali tra evoluzione normativa e tecnologie info-telecomunicative

1. Municipalizzazione dei servizi pubblici e spinta innovatrice dei Comuni nella “prima” società industriale italiana.....	17
1.1 Nascita e primi sviluppi del servizio telefonico tra gestione privata e mista, promozione locale e progressiva statalizzazione.....	21
2. Le riforme degli anni ’90: aperture “efficientiste” e modello societario di gestione.....	25
2.1 Tecnologie dell’informazione (<i>IT</i>) e società miste a partecipazione locale: profili di correlazione	29
3. La tensione conflittuale fra autonomia (locale) e concorrenza: i servizi pubblici locali negli anni 2000	35
3.1 (<i>segue</i>) Vecchi equilibri e nuovi disequilibri tra giurisdizione, regolazione amministrativa, PNRR e un ennesimo intervento del legislatore della concorrenza (l. n. 118/2022).....	48
4. Società digitale, mercato digitale: scenari regolatori comunitari tra promozione e tutele...55	
5. La <i>smart “digital” city</i> e l’intreccio tra servizi pubblici e servizi privati di interesse pubblico <i>app-based</i>	66
5.1 Gli scenari di (mancata) liberalizzazione del trasporto pubblico locale nel prisma della <i>digital (sharing) economy</i>	73
5.2 Il caso della micromobilità elettrica <i>app-based</i> : la regolazione delle nuove forme di mobilità urbana tra servizio pubblico (in senso oggettivo) e sufficienza del mercato.....	89
6. L’infrastrutturazione digitale come “questione di Stato” e il ruolo delle autonomie locali.....	98

Capitolo 2

Le nuove funzioni di prestazione della P.A.: profili giuridici del “servizio pubblico digitale”

1. L’incerta nozione di servizio pubblico tra passato e presente: profili teorici e ricostruttivi.....	112
1.1 (<i>segue</i>) Il superamento della dicotomia fra nozione soggettiva e nozione oggettiva (o la larvata “consacrazione” della loro coesistenza?).....	118
2. La polisemia del “servizio pubblico”: sul crinale tra funzione e servizio. La funzione di prestazione in senso ampio quale cornice concettuale e sistematica dei “servizi pubblici digitali”.....	124
3. La tendenziale inesistenza di servizi pubblici digitali in senso stretto. La categoria del servizio pubblico digitale in senso ampio quale declinazione tecnologica del modello di amministrazione “prestazionale”.....	135
3.1 (<i>segue</i>) L’“assunzione” dell’interesse ad una relazione digitale con la P.A.: i servizi pubblici digitali quale risposta ad un nuovo tipo di bisogno sociale.....	146
4. Classificazione e modelli organizzativi dei servizi pubblici digitali: rapporti con le funzioni e con il mercato.....	153

5. I “servizi” (pubblici) <i>on line</i> nel Codice dell’amministrazione digitale: disciplina, caratteri e inquadramento dogmatico.....	156
5.1 (<i>segue</i>) L’ambito soggettivo di applicazione: la nozione di (gestori di) “pubblici servizi” nel C.A.D.....	161
5.2 (<i>segue</i>) I principi del servizio pubblico <i>on line</i> . Verso servizi pubblici digitali europei (“transfrontalieri”).....	167
6. I servizi amministrativi digitali “tipici” (rilascio certificati <i>online</i> tramite il portale ANPR, Sportello unico digitale, Servizio di collegamento delle imprese alla PDND, Piattaforma nazionale per le notificazioni degli atti della P.A., Piattaforma digitale per l’erogazione di benefici economici, Piattaforma referendum; <i>et al.</i>).....	171
7. Identità e identificazione dell’“utente digitale”: il Sistema (e servizio) Pubblico per l’Identità Digitale (SPID).....	184
8. Le altre piattaforme “abilitanti”: PagoPA e <i>appIO</i> , tra infrastrutture (di rete?) e servizi pubblici digitali.....	192
8.1 PagoPA: un particolare SIEG “digitale” per i pagamenti elettronici alla P.A.....	197
8.2 L’ <i>appIO</i> : “l’ <i>app</i> dei servizi pubblici”... quale (vero) servizio pubblico digitale in sé...	204
9. La digitalizzazione dei servizi pubblici in senso stretto come ri-organizzazione di attività strumentali o connesse all’erogazione delle prestazioni, ovvero come trasformazione della prestazione principale oggetto del servizio.....	211
10. Rimedi specifici e strumenti per la <i>digital compliance</i> dei soggetti pubblici: l’“azione per l’efficienza digitale”.....	228
10.1 (<i>segue</i>) Il problema delle <i>altre</i> azioni a tutela del “diritto” ai servizi digitali.....	243
10.2 (<i>segue</i>) La tutela amministrativa e il nuovo impianto sanzionatorio per l’ <i>enforcement</i> della transizione digitale.....	250
11. Servizi digitali e rischi di esclusione: il contrasto al <i>digital divide</i> quale condizione per l’effettività e l’universalità del rapporto di “utenza digitale”.....	253
11.1 (<i>segue</i>) Il contrasto al <i>digital divide</i> della persona: il sistema di “delega” dell’accesso (via SPID) ai servizi digitali pubblici e le iniziative per la promozione della cultura digitale....	261

Capitolo 3

L’“apertura” dei dati come servizio pubblico digitale: il riutilizzo dell’informazione pubblica da parte dei privati

1. Per introdurre: l’informazione pubblica come oggetto di attività non autoritative.....	268
2. Le nuove infrastrutture digitali pubbliche per i dati: la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) per l’interoperabilità del patrimonio informativo pubblico.....	274
2.1 (<i>segue</i>) Il “modello <i>cloud</i> della P.A.” e il nuovo Polo Strategico Nazionale (PSN): la “grande migrazione” del patrimonio informativo pubblico.....	279
3. I “dati aperti” pubblici oltre la (logica della) trasparenza amministrativa.....	284
4. I dati come “beni” di servizio pubblico e i portali pubblici <i>on line</i> come canali di “erogazione”.....	291
5. Il riutilizzo dell’informazione del settore pubblico e il servizio pubblico di “fornitura” dei dati.....	296
6. La “fornitura” dei dati alle imprese e i dati dinamici e ad alto valore.....	305
7. Per concludere: la riutilizzabilità dei dati come servizio pubblico, tra sussidiarietà “collaborativa” e intervento pubblico “promozionale” nell’economia.....	311
Bibliografia.....	321

Introduzione

Il presente lavoro si propone di indagare il tema della “digitalizzazione” nell’ottica delle attività non autoritative di prestazione dell’amministrazione pubblica.

L’ormai ampia produzione scientifica sui diversi aspetti dell’amministrazione digitale si concentra, pur con alcune rilevanti eccezioni, sui molteplici profili del fenomeno che incidono sull’organizzazione e sull’attività tradizionalmente considerata di tipo autoritativo.

La riflessione condotta in questa sede si pone nella diversa prospettiva della funzione di prestazione, intesa quale categoria comprensiva di attività amministrative di diverso tipo ma accomunate dall’elemento teleologico di essere rivolte al diretto soddisfacimento di bisogni ad un tempo individuali e collettivi, e da quello strutturale di erogare al pubblico utilità “pratiche” – fruibili *uti singuli* – con modalità non autoritative, ossia senza l’esercizio di poteri tramite adozione di provvedimenti.

All’interno della categoria così ricostruita è possibile, anche alla luce della digitalizzazione, individuare attività (amministrative) “di prestazione” ulteriori rispetto ai servizi pubblici in senso stretto, ai quali è tuttavia riservata una posizione centrale nell’intera trattazione.

Nel primo capitolo viene infatti esaminato il ruolo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione nei servizi pubblici locali. Muovendo dalla legge di municipalizzazione del 1903 e dall’esercizio comunale dei servizi di telefonia a cavallo tra ’800 e ’900, si ripercorrono le principali fasi della disciplina dei servizi locali in parallelo all’evoluzione delle tecnologie info-telecomunicative, evidenziandone le interferenze, fino a giungere al tempo presente, caratterizzato dalla pervasività degli strumenti digitali, ma anche dalla instabilità della disciplina delle modalità di gestione, che non favorisce investimenti di lungo periodo, e da perduranti barriere amministrative che sembrano ostacolare l’innovazione *app-based* nei mercati locali, in danno degli utenti.

Vi è però anche un’amministrazione che stimola l’innovazione digitale dei territori, tramite la capillare opera di dispiegamento di infrastrutture per le telecomunicazioni di nuova generazione, perseguendo al contempo fini sociali, tipici del servizio pubblico, nelle zone a fallimento di mercato in cui il servizio richiede la presenza di reti di proprietà pubblica e il finanziamento dei correlativi obblighi di prestazione dell’operatore.

Nel secondo capitolo vengono analizzati i significati e i riflessi giuridici del concetto di “servizio pubblico digitale” alla luce della disciplina contenuta nel Codice dell’amministrazione digitale. Muovendo dall’ormai inveterato dibattito interno ed europeo sul concetto giuridico di servizio pubblico (ripercorso lungo il duplice confine che lo separa dall’attività di impresa, da un lato, e dalle funzioni autoritative, dall’altro), viene quindi esaminato il fenomeno dei “servizi” finalizzati al soddisfacimento dei “diritti” di cittadinanza amministrativa digitale previsti dal C.A.D., notevolmente ampliati e rafforzati dagli interventi normativi degli ultimi anni, in particolare quelli adottati a partire dall’emergenza pandemica e nel contesto attuativo del PNRR, che a tali “servizi” destina ingenti risorse.

Si analizza qui il concetto di “servizio” nella sistematica del Codice, la disciplina dei “servizi *on line*”, il regime giuridico delle nuove piattaforme digitali pubbliche nazionali ed in particolare dei servizi c.d. “abilitanti” (SPID, PagoPA, appIO). Nell’amministrazione organizzata come piattaforma si colgono importanti analogie con i servizi pubblici tradizionali, a partire dalla centralità del ruolo del pubblico come “garante” e organizzatore di prestazioni e del mercato concorrenziale come strumento concreto per erogarle, ove possibile.

In questa parte del lavoro vengono esaminati, altresì, i diversi modelli di digitalizzazione dei servizi pubblici “classici”, sia di interesse economico che sociali: modelli che variano a seconda del diverso ruolo che le amministrazioni assumono in ciascun “settore” e delle caratteristiche delle prestazioni che ne formano oggetto.

Gli approfondimenti finali sono dedicati in primo luogo agli strumenti, giurisdizionali e amministrativi, per la tutela della “pretesa” ai servizi digitali, che il C.A.D. qualifica a più riprese in

termini di “diritto” senza tuttavia risolvere alcuni problemi di fondo, che investono la teoria delle situazioni giuridiche soggettive (poste al cospetto del momento organizzativo) e la legittimazione ad agire nel processo amministrativo. In secondo luogo, si esaminano i principali strumenti amministrativi, anche di recente introduzione, per il contrasto alle diverse forme di “*digital divide*” che ostacolano l’universalità del rapporto di utenza digitale tra amministrazione e cittadini.

Il terzo capitolo è dedicato alle attività non autoritative “digitali” aventi ad oggetto dati e informazioni in mano pubblica. Risorsa fondamentale e nuovo bene pubblico “comune”, i dati prodotti o detenuti dalle amministrazioni sono al centro di rilevanti politiche e investimenti pubblici, a partire dalla creazione di infrastrutture per una *data governance* efficiente e sicura (Piattaforma Digitale Nazionale Dati e infrastrutture *cloud*, tra cui il nuovo Polo strategico nazionale).

Sul versante esterno, le politiche “*open data*” e la disciplina di fonte europea sul riutilizzo dei dati del settore pubblico, oggetto di recente revisione, postulano una serie di attività dirette a fornire ai privati, con modalità tendenzialmente non autoritative, utilità informazionali di vario tipo, richiamando lo schema “classico” del servizio pubblico: un servizio, necessariamente erogato tramite strumenti digitali, che ha appunto ad oggetto il “bene immateriale” dei dati prodotti da soggetti pubblici (non solo amministrazioni in senso stretto), sottoposto ad un particolare regime pubblicistico che ne impone la diffusione e la riutilizzabilità da parte di tutti i privati interessati, per finalità anche commerciali. Tale servizio sembra al contempo rappresentare una peculiare forma di intervento pubblico nell’economia di carattere promozionale, finalizzato a sostenere l’offerta di mercato di servizi digitali, e più in generale le attività produttive ad alta intensità di dati.

Sono immanenti alla trattazione temi classici della “teoria del servizio pubblico”, come i suoi principi, i modelli di organizzazione e gestione, la soggettività pubblica allargata, il ruolo dei privati, i rapporti tra i livelli di governo, la diversa modulazione dell’intervento pubblico nell’economia. Temi che vengono declinati nel nuovo contesto di un’amministrazione che, tra molte difficoltà, sta subendo e attuando trasformazioni epocali, che mutano i suoi strumenti di azione e soprattutto di relazione per preservarne intatto il fine ultimo, la sua primaria “funzione”: il soddisfacimento di bisogni della società.

Premesse (extragiuridiche) per una definizione dell'oggetto (giuridico) della ricerca

L'accostamento tra amministrazione pubblica e innovazione tecnologica non è affatto nuovo e ricorre con rinnovato interesse ogni qualvolta il progresso scientifico (o, se si preferisce, tecnico-scientifico¹) e quello correlato delle economie private² pongono, anche per la loro significatività sociale³, esigenze di adeguamento della sfera delle attività pubbliche.

Si tratta, invero, di una relazione complessa, che non si sostanzia nella sola acquisizione 'imitativa' di soluzioni tecnologiche (offerte dall'industria privata) al settore pubblico, ma che va più correttamente inquadrata in una prospettiva di reciproca interazione e stimolazione. Ciò non risulta smentito ma è semmai confermato dalla circostanza - da tempo posta in luce dalla letteratura economica⁴ - che nelle *science-based industries*⁵ (come l'elettronica e l'industria digitale, la chimica

¹ I concetti di progresso scientifico, tecnica e tecnologia, considerati nella prospettiva delle scienze sociali e riferiti al moderno contesto socio-economico, pongono immediatamente il problema della loro definizione. Sebbene nella riflessione di diritto positivo essi siano spesso adoperati come sinonimi, senza che ne derivino particolari conseguenze, appare comunque opportuno, nei limiti imposti dalla natura (giuridica) del presente lavoro e omettendo ogni riferimento ai relativi profili filosofico-epistemologici, chiarire subito un significato 'minimo' che a tali concetti si intende qui attribuito. a) Per "scienza" si intende un sapere che include un certo livello di astrazione teorica e di formalizzazione linguistica, fondato sull'osservazione e la sperimentazione e rivolto alla costruzione di modelli di conoscenza, i quali divengono autonomi, potendo perciò essere posti a base della costruzione di nuovi enti teorici, in forza della loro 'dimostrabilità' secondo le regole di validazione accolte dalla comunità scientifica di riferimento, indipendentemente da ogni loro applicabilità a problemi concrete. b) La "tecnica", invece, include tutte le forme dell'agire umano orientate ad uno scopo pratico che si servono di un qualche sapere specialistico. Essa si distingue dalla scienza in quanto il suo prodotto è sempre materiale e il fine immediato è sempre di tipo pratico: la distinzione si pone, dunque, in termini di (rapporto tra) metodo e finalità, non essendo direttamente collegata al sapere in quanto tale. c) La "tecnologia", infine, può essere intesa come 'tecnica scientifica', ossia una tecnica che non si avvale più della sola pratica empirica, ma studia e sfrutta le conoscenze teoriche acquisite in sede scientifica per dar vita a nuovi prodotti (beni o servizi) o mezzi di produzione e di organizzazione delle attività umane. Da diversi decenni ormai scienza e tecnologia risultano sempre più strettamente legate nelle loro linee di sviluppo: la produzione di un sapere teorico è raramente 'separata' dalla sua applicazione e le due attività forniscono l'una all'altra strumenti e impulsi per progredire, e in questo senso si parla di "tecnoscienza". Nell'ambito dei c.d. "studi STS" (*Science and Technologies Studies*), fra le opere e contributi dai quali le superiori definizioni sono state enucleate e sintetizzate, si vedano: T. KUHN, *The structure of scientific revolution*, Chicago, 1962; T.K. DERRY - T.I. WILLIAMS, *Tecnologia e civiltà occidentale. Storia della tecnica e dei suoi effetti economico-sociali*, trad. it., 2ª ed., Torino, 1968; J. HABERMAS, *Technology and science as "ideology"*, trad. en., Francoforte, 1968; ID., *Teoria e prassi nella società tecnologica*, trad. it., Bari, 1978; N. ROSENBERG, *Perspectives on technology*, Cambridge, 1976; G. DOSI, *Technological paradigms and technological trajectories. A suggested interpretation of the determinants and directions of technical change*, in *Research Policy*, XI, n. 3, 1982, 147 ss.; M. CALLON - J. LAW - A. RIP (a cura di), *Mapping the dynamics of science and technology*, Londra, 1986; R. MAYNTZ, *Tecnica e tecnologia*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, a cura dell'Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 1998, 513 ss.; S. SISMONDO, *An introduction to science and technology studies*, Oxford, 2004; E.J. HACKETT - O. AMSTERDAMSKA - M. LYNCH - J. WAJCMAN (a cura di), *The handbook of science and technology studies*, 3ª ed., Cambridge, 2008; K.R. POPPER, *Tecnologia ed etica*, trad. it., Catanzaro, 2013; M. NEGROTTI (a cura di), *Uomini e macchine: scenari tecnologici e culturali*, Roma, 2017; U. FELT - R. FOUCHÉ - C.A. MILLER - L. SMITH-DOERR, *The handbook of science and technology studies*, 4ª ed., Cambridge, 2017; A. DELGADO (a cura di), *Technoscience and citizenship: ethics and governance in the digital society*, Cham, 2018; G. BELLINI - E. AGAZZI, *L'uomo nell'era della tecnoscienza. Dialogo tra un fisico e un filosofo*, Milano, 2020.

² Già M. WEBER, *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, vol. I, Tubinga, 1922, 9-10, includeva fra i tratti qualificanti la moderna società occidentale - i.e., fra le *Kulturerscheinungen* che hanno reso possibile in Occidente un certo tipo di "modernità" - proprio lo stretto legame tra scienza, tecnologia e attività produttive, che ne ha caratterizzato la storia a partire dal XVII secolo.

³ S. CIVITARESE MATTEUCCI - L. TORCHIA, *La tecnificazione dell'amministrazione*, in ID. (a cura di), *La tecnificazione*, nella collana "A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi", diretta da L. Ferrara, D. Sorace, vol. IV, Firenze, 2016, 7-8, ove l'"apertura" dell'amministrazione ai cambiamenti che attraversano la società è ascritta appunto al suo carattere di "istituzione sociale".

⁴ C. FREEMAN, *The economics of industrial innovation*, Londra, 1974, 34; K. PAVITT - W. WALKER, *Government policies towards industrial innovation: a review*, in *Research Policy*, V, n. 1, 1976, 11 ss.

⁵ Secondo una nota tassonomia quadripartita di K. PAVITT, *Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory*, in *Research Policy*, XIII, n. 6, 1984, 343 ss. Sulle "SBI", tra gli altri, cfr. F. MEYER-KRAHMER - U. SCHMOCH, *Science-based technologies: university-industry interactions in four fields*, in *Research Policy*, XXVII, n. 8, 1998, 835 ss.;

e l'industria farmaceutica) l'innovazione sia in primo luogo prodotta dalle attività di ricerca delle stesse imprese, con la conseguenza che, dalla metà del secolo scorso, la base scientifica dello sviluppo tecn(olog)ico si è, almeno in parte, trasferita dalle istituzioni scientifiche pubbliche all'economia privata: c.d. *corporate RTD* o *R&S*.

Nell'arco della contemporaneità, infatti, si sono avute tra campo del pubblico e del privato - e, come si vedrà, continuano ad aversi - profonde contaminazioni e (modelli di) intensi scambi di impulsi innovativi. Ciò, com'è ovvio, ben al di là dei pur rilevanti effetti che sul tessuto produttivo nazionale o locale determinano le "politiche della ricerca", attuate dallo Stato e dagli enti territoriali minori attraverso una "promozione selettiva" storicamente condizionata⁶.

Gli studi sull'innovazione tecnologica si collocano nell'alveo di quelli sull'innovazione *tout court*, quale concetto ad un tempo più ampio e più ristretto idoneo a ricomprendere - secondo la tradizionale definizione schumpeteriana⁷ (e quelle di essa in vario debitorie) - soluzioni e combinazioni rivolte ad assicurare nuovi prodotti, metodi di produzione⁸ e fonti di approvvigionamento, nonché a favorire la nascita di nuovi mercati e di modelli più efficienti di organizzazione⁹ dei processi produttivi (o distributivi).

J. NIOSI, *Science-based industries: a new schumpeterian taxonomy*, in *Technology in Society*, XXII, n. 4, 2000, 429 ss.; V. GILSING - R. BEKKERS - I.M. BODAS FREIDAS - M. VAN DER STEEN, *Differences in technology transfer between science-based and development-based industries: transfer mechanisms and barriers*, in *Technovation*, XXXIII, n. 12, 2011, 638 ss.

⁶ D. BRAUN, *Die politische steuerung der wissenschaft: ein beitrag zum 'kooperativen Staat'*, Francoforte/New York, 1997; U. SCHIMANK, *Politische steuerung und selbstregulation system organisierter forschung*, in R. Mayntz, F. Scharpf (a cura di), *Gesellschaftliche selbstregelung und politische steuerung*, Francoforte/New York, 1995, 101 ss. Per una trattazione comparatistica europea, riguardante anche l'Italia, B. LEPORI - P. VAN DEN BESSELAAR - M. DINGES - B. POTÌ - E. REALE, S. SLIPERSÆTER - J. THÈVES - B. VAN DER MEULEN, *Comparing the evolution of national research policies: What patterns of change?*, in *Science and Public Policy*, XXXIV, n. 6, 2007, 372 ss.

⁷ Per la quale l'innovazione, che viene nettamente distinta dal concetto di "invenzione", potendo da questa prescindere, è intesa in un senso 'minimo' quale «*new combinations leading to new energy resources, new products, new methods of production, new markets, or new organization of economic activity*»: J.A. SCHUMPETER, *The theory of economic development*, Oxford, 1934, 66; ID., *Business cycles: a theoretical, historical and statistical analysis of the capitalist process*, Philadelphia, 1939, 84-85. Per una panoramica del pensiero economico sui rapporti tra innovazione, tecnologie e produttività, prima e dopo l'autore austriaco (con riferimenti, tra gli altri, ad A. Smith, D. Ricardo, K. Marx, J.M. Keynes, R. Solow), v. F. MALERBA, *Un'introduzione all'economia dell'innovazione*, in ID. (a cura di), *Economia dell'innovazione*, Roma, 2000, 22 ss.; C. FREEMAN, *Innovation and growth*, in ID. (a cura di), *Systems of innovation: selected essays in evolutionary economics*, Cheltenham, 2008, 72 ss.

⁸ J. SCHMOOKLER, *Invention and economic growth*, Cambridge, 1966 distinguerà fra "innovazioni di prodotto" (*product innovation*) e "innovazioni di processo" (*process innovation*), le prime riguardanti le modalità con cui si crea e si migliora un prodotto, le seconde riguardanti i metodi con cui lo si produce.

⁹ C. EDQUIST - L. HOMMEN - M. MCKELVEY, *Innovation and employment: process versus product innovation*, Cheltenham, 2001, suddividono l'innovazione di processo in "innovazioni tecnologiche di processo" (*technological process innovation*) e "innovazioni organizzative di processo" (*administrative process innovation*).

Le più recenti elaborazioni della letteratura “grigia”¹⁰ a sfondo economico pongono in luce il carattere “sistemico” dell’innovazione¹¹, intesa quale *processo*¹² di interazione continua tra diverse componenti di un dato contesto, nazionale (*NIS*), regionale (*RIS*) o locale (*LIS*)¹³. Così inquadrata, la dinamica dell’innovazione riflette la stretta interdipendenza di una pluralità di attori, quali imprese (grandi e piccole), istituti di ricerca e laboratori di R&S, agenzie di trasferimento tecnologico, associazioni di imprese, agenzie governative ed amministrazioni pubbliche locali, che concorrono nel loro insieme a delineare non solo “*innovation networks*”¹⁴ ma anche “*innovation systems*”¹⁵, oggi peraltro fondati su un concetto evolutivo di “prossimità”¹⁶, sempre più emancipato dalla dimensione strettamente geografica anche grazie alle nuove tecnologie informativo-comunicative (*ICTs*)¹⁷.

¹⁰ A.H. VAN DE VEN - D. POLLEY - R. GARUD - S. VENKATARAMAN, *The innovation journey*, II^a ed., New York, 2008, 56: «*despite what people say, the journey towards innovation is a collective enterprise that requires the effort of many entrepreneurs, both in the public and in the private sector*». Nello stesso studio (che riprende e attualizza un lavoro di A.H. Van de Ven già pubblicato nel 1998), per definire questa “impresa collettiva” si utilizza altresì l’espressione “sistema sociale per lo sviluppo dell’innovazione” (*social system for the growth of innovation*). Nello stesso senso, R. GARUD - F. TUERTSCHER - A.H. VAN DE VEN, *Perspective on innovation process*, in *The Academy of Management Annals*, VII, n. 1, 2013, 773 ss. Va tuttavia segnalato che già intorno alla metà degli anni ’80 alcuni studi ponevano in luce il carattere “socialmente condizionato” dell’innovazione, in particolare tecnologica: cfr. W.E. BIJKER - T.P. HUGHES - T.J. PINCH (a cura di), *The social construction of technological systems*, Cambridge/Londra, 1987.

¹¹ Sulla genesi di tale “approccio sistemico” allo studio dell’innovazione, a partire dalla metà degli anni ’60 del secolo scorso, e sui relativi sviluppi, v. J. FAGERBERG, *L’analisi dell’innovazione*, in J. Fagerberg, D.C. Mowery, R. Nelson (a cura di), *Innovazione: imprese, industrie, economie*, trad. it., Roma, 2007, 31 ss.

¹² R. GARUD - F. TUERTSCHER - A.H. VAN DE VEN, *Perspective on innovation process*, in *Academy of Management Annals*, VII, n. 1, 2013, 778: «*Innovation is something that is new, capable of being implemented, and has a beneficial impact. It is not an event or activity; it is a concept, process, practice, and capability that defines successful organizations*».

¹³ Nell’ottica di un “Sistema nazionale di innovazione” (*NSI*) si collocavano gli studi di B.A. LUNDEVALL, *National systems of innovation towards a theory of innovation and interactive learning*, Londra, 1992, e di R.R. NELSON, *National innovation system: a comparative analysis*, New York, 1993. Maggior seguito ha avuto nel successivo decennio un approccio focalizzato su un “Sistema regionale di innovazione” (*RIS*): *ex multis*, P. COOKE - M.G. URANGA - G. ETXEBARRIA, *Regional systems of innovation: an evolutionary perspective*, 1998, in *Research Policy*, XXVI, nn. 4-5, 1997, 479 ss.; H.J. BRACZYK - P. COOKE - M. HEIDENREICH (a cura di), *Regional Innovation Systems: the role of governances in a globalized world*, Londra, 2003. Negli anni 2000 il tema dei “sistemi innovativi” si è incentrato, nell’ambito di studi promossi perlopiù da università statunitensi con la partecipazione di studiosi anche italiani, sulla dimensione *lato sensu* locale (“Sistema locale di innovazione”: *LIS*): tra gli altri, N.M. RANTISI, *The Local Innovation System as a source of ‘variety’: openness and adaptability in New York City’s Garment District*, in *Regional Studies*, XXXVI, n. 6, 2002, 587 ss.; M. FERRETTI - A. PARMENTOLA, *The creation of local innovation systems in emerging countries. The role of governments, firms and universities*, Heidelberg (et al.), 2015; E. HOFFECKER, *Local innovation: what it is and why it matters for developing economies (MIT D-Lab Working Paper)*, Cambridge, 2018; E. PANETTI, *The dynamics of local innovation systems: structures, networks and processes*, Londra/New York, 2019.

¹⁴ P. COOKE - K.J. MORGAN, *The associational economy: firms, regions, and innovation*, New York, 1998; I. TUOMI, *Networks of innovation: change and meaning in the age of the internet*, Oxford, II^a ed., 2006; R. CAPPELLIN - R. WINK, *International knowledge and innovation networks: knowledge creation and innovation in medium technology clusters*, Cheltenham, 2009.

¹⁵ C. EDQUIST, *Innovation policy in the systems of innovation approach: some basic principles knowledge*, in M.M. Fischer - J. Frohlich (a cura di), *Knowledge, complexity and innovation systems*, Berlino (et al.), 46 ss.; ID., *System of innovation. Perspectives and challenges*, in J. Fagerberg, D.C. Mowery, R.R. Nelson, (a cura di), *The Oxford handbook of innovation*, New York, 2004, 181 ss.

¹⁶ Sulle diverse accezioni di “prossimità” nel contesto delle “reti innovative”, per tutti, A. TORRE - A. RALLET, *Proximity and localization*, in *Regional Studies*, XXXIX, n. 1, 2005, 47 ss.; C. DUPUY - A. TORRE, *Local clusters, trust, confidence and proximity*, in C. Pitelis, R. Sugden, J.R. Wilson (a cura di), *Clusters and globalisation. The development of urban and regional economies*, Cheltenham, 2006, 175 ss.; A. RALLET - A. TORRE (a cura di), *Quelles proximités pour innover?*, Parigi, 2007.

¹⁷ P. COOKE, *Distinctive proximities: between implicit and explicit knowledge in ICT and technology innovation*, in *Revue d’Économie Régionale et Urbaine*, n. 3, 2008, 381 ss.; T. KALVET, *Innovation policy and development in the ICT paradigm: regional and theoretical perspectives*, Tallin, 2009; S. BEN LETAIFA - Y. RABEAU, *Too close to collaborate? How geographic proximity could impede entrepreneurship and innovation*, in *Journal of Business Research*, LXVI, n. 10, 2013, 2071 ss.

La suggestiva idea dell'innovazione come "sistema sociale" ha posto l'esigenza di indagare il rapporto di reciproca influenza che essa ha, oltre che con il contesto socio-economico, con quello politico-istituzionale e amministrativo. Tale riflessione ha dato vita, specie nell'ultimo ventennio, ad un filone di studi interdisciplinari, perlopiù stranieri¹⁸, rivolti ad analizzare il rapporto tra settore pubblico e processi innovativi, considerando il primo nella duplice veste di promotore dell'innovazione e di 'oggetto' - spesso deficitario¹⁹ - della stessa. Alcuni di tali studi, in accordo con la segnalata tendenza ad affrontare l'innovazione come (problema di) "sistema" (anche) territoriale, si sono proiettati nella dinamica del governo locale²⁰, pur con esiti che solo in parte si prestano ad assumere valenza generale.

Peraltro, negli ultimi decenni, con rinnovato slancio a partire dalla crisi pandemica esplosa nel marzo 2020, il concetto di innovazione si è intrecciato con quello di *sostenibilità*²¹, che

¹⁸ È il filone dei cc.dd. *PSI (Public Sector Innovation) studies*. Nell'ambito di una letteratura vastissima, si vedano tra gli altri: E.M. ROGERS - K. JOUNG-IM, *Diffusion of innovations in public organizations*, in R. Merritt, A.J. Merritt (a cura di), *Innovation in the public sector*, Beverley Hills (et al.), 1985, 85 ss.; E.M. ROGERS - J.D. EVELAND, *Diffusion of innovations in public organizations, perspectives on national R&D assessment: communication and innovation in organizations*, in P. Kelly, M. Kranzberg (a cura di), *Technological innovation: a critical review of current knowledge*, San Francisco, 1978, 275 ss.; S. BORINS, *The challenge of innovating in government*, Arlington, 2001; ID. (a cura di), *Innovations in government. Research, recognition and replication*, Washington D.C., 2008; ID., *Encouraging innovation in the public sector*, in *Journal of Intellectual Capital*, II, n. 3, 2011, 310 ss.; R. RØSTE, *Studies of innovation in the public sector: a literature review (PUBLIN Working Paper)*, Oslo, 2005; E.D. GLAR, *Toward development of a substantive theory of public sector organizational innovation*, in *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, XIII, n. 3, 2008, 1 ss.; J. POTTS - T. KASTELL, *Public sector innovation research: what's next?*, in *Innovation: management, policy & practice*, XII, n. 2, 2010, 122 ss. (anche per i contributi ivi richiamati, pubblicati nel medesimo volume); E. SØRENSEN - J. TORFING, *Enhancing collaborative innovation in the public sector*, in *Administration & Society*, XXVII, n. 1, 2012, 1 ss.; J.I. GOW, *Public sector innovation theory revisited*, in *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, XIX, n. 2, 2014, 1 ss.; J. BOURGON, *Public innovation and public purpose*, Ottawa, 2015; ID., *Re-thinking public innovation: beyond innovation in government*, in *Dubai Policy Review*, 1, 2019, 1 ss.; J. TORFING, *Collaborative innovation in the public sector*, Washington DC, 2016.

All'innovazione nel settore pubblico sono altresì dedicati alcuni recenti studi dell'OCSE: cfr. OECD, *Innovating the public sector: from ideas to impact*, Parigi, 2014; ID., *The innovation imperative in the public sector. Setting an agenda for action*, Parigi, 2015.

¹⁹ J. POTTS - T. KASTELL, *Public sector innovation research*, cit., 127: «Two defining assumptions in the literature on public sector innovation (...) are that: (a) the public sector suffers an innovation deficit or challenge, i.e. it is less innovative than it ideally should be; (b) that the model for innovation is the private or market sector, implying that making the public sector more innovative should seek to make it more like the private sector or implement lessons from private sector innovation».

²⁰ R.M. WALKER, *Innovation type and diffusion: an empirical analysis of local government*, in *Public Administration*, LXXXIV, n. 2, 2006, 311 ss.; ID., *Internal and external antecedents of process innovation: a review and extension*, in *Public Management Review*, XVI, n. 1, 2014, 44 ss.

²¹ Già nel 1987 la Commissione mondiale su ambiente e sviluppo (WCED), istituita nel 1983 e presieduta da G.H. Brundtland, presentava il rapporto WCED, *Our common future*, New York (all. doc. A/42/427), formulando un'icastica definizione di "sviluppo sostenibile" che appare ancora oggi valida: «Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs» (p. 15). Al c.d. Rapporto Brundtland, come noto, seguiranno a livello globale, specie nell'ambito delle Nazioni Unite, numerose conferenze, protocolli, programmi d'azione, dichiarazioni, convenzioni, fino all'adozione, con risoluzione approvata dall'Assemblea Generale ONU il 25 settembre 2015 (A/RES/70/01), della "Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile" (*Transforming our world: the 2030 Agenda for sustainable development*), contenente 17 obiettivi e 169 target di periodo, comprensivi della dimensione ambientale e sociale del modello economico di sviluppo sostenibile.

Sul concetto di sostenibilità, nelle diverse (ma connesse) declinazioni della *economic sustainability*, *social sustainability* ed *environmental sustainability*, tra gli altri, T.N. GLADWIN - J.J. KENNELLY - T. KRAUSE, *Shifting paradigms for sustainable development: implications for management theory and research*, in *The Academy of Management Review*, XX, n. 4, 1995, 874 ss.; P.H. WERHANE - R.E. FREEMAN, *Business ethics: the state of the art*, in *International Journal of Management Reviews*, I, n. 1, 1 ss.; ILDD., *Business ethics*, in R.G. Frey, C.H. Wellman (a cura di), *A companion to applied ethics*, Oxford, 2005, 32 ss.; D.L. ADOLPHSON, *A new perspective on ethics, ecology, and economics*, in *Journal of Business Ethics*, LIV, n. 3, 2004, 201 ss.; R.K. SINGH - H.R. MURTY - S.K. GUPTA - A.K. DIKSHIT, *An overview of sustainability assessment methodologies*, *Ecological Indicators*, XV, n. 1, 2012, 281 ss.; J. MENSAH, *Sustainable development: meaning, history, principles, pillars, and implications for human action: literature review*, in *Cogent Social*

nell'attuale fase storica risalta come obiettivo primario dei processi innovativi generalmente considerati²² - specialmente, ma non solo, quelli connessi alla tutela ambientale, come la transizione ecologica e l'economia circolare²³ -, ponendosi quale referente teorico per una nuova "etica

Sciences, V, n. 1, 2019, 1 ss.; S. LYU, *Interactions between industrial development and environmental protection dimensions of sustainable development goals (SDGs): evidence from 40 countries with different income level*, in *Environment & Socio-economic Studies*, VIII, n. 3, 2020, 60 ss.; E. JAIN, *A review study on sustainable Development Goals: Un 2030 Agenda*, LXVIII, n. 5 (spec.), 2020; C.A. RUGGEIRO, *Sustainability and sustainable development: A review of principles and definitions*, in *Science of The Total Environment*, DCCLXXXVI, art. n. 147481, 2021. Sul concetto di sostenibilità nella letteratura sociologica e nella c.d. 'scienza della sostenibilità': A. MILANACCIO, *Dallo sviluppo alla società sostenibile. Appunti per una teoria*, in *Quaderni di Sociologia*, n. 16, 1998, 61 ss.; D.J. LANG - A. WIEK - M. BERGMANN - M. STAUFFACHER - P. MARTENS - P. MOLL - M. SWILLING - C.J. THOMAS, *Transdisciplinary research in sustainability science: practice, principles, and challenges*, in *Sustainability Science*, VII, (suppl. al) n. 2, 2012, 25 ss.; T.R. MILLER, *Constructing sustainability science: emerging perspectives and research trajectories*, in *Sustainability Science*, VIII, n. 2, 2013, 279 ss.; J.M. WITTMAYER - N. SCHÄPKE, *Action, research and participation: roles of researchers in sustainability transitions*, in *Sustainability Science*, IX, n. 4, 2014, 483 ss.; M. DIJK - J. DE KRAKER - A. VAN ZEIJL-ROZEMA - H. VAN LENTE - C. BEUMER - S. BEEMSTERBOER - P. VALKERING, *Sustainability assessment as problem structuring: three typical ways*, in *Sustainability Science*, XII, n. 2, 2017, 305 ss.; B. PURVIS - Y. MAO - D. ROBINSON, *Three pillars of sustainability: in search of conceptual origins*, in *Sustainability Science*, XIV, (suppl. al) n. 5, 2019, 681 ss.

²² G. GUIDO - S. MASSARI, *Lo sviluppo sostenibile. Ambiente, risorse, innovazione, qualità*, Milano, 2013, 34 ss.

²³ Sulla *circular economy*, tra gli studi economici più recenti, P. LACY, *Waste to wealth, The circular economy advantage*, Londra, 2015; A. MURRAY - K. SKENE - K. KAYNES, *The circular economy, An interdisciplinary exploration of the concept and application in a global context*, in *Journal of Business Ethics*, n. 140, 2017, 369 ss.; L. FRODERMANN, *Exploratory study on circular economy approaches, A comparative analysis of theory exploitation*, Berlino (et al.), 2018; D. BIANCHI (a cura di), *Economia circolare in Italia, La filiera del riciclo asse portante di un'economia senza rifiuti*, Milano, 2018; N.M. GUSMEROTTI - M. FREY - F. IRALDO, *Management dell'economia circolare. Principi, drivers, modelli di business e misurazione*, Milano, 2020; A. CREAZZA - E. PIZZURNO - A. URBINATI (a cura di), *Economia circolare e management. Un nuovo approccio industriale per la gestione d'impresa*, Milano, 2020. Sono ormai molti anche i contributi giuridici in argomento: v. F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, 163 ss.; M. MAGRI, *Regioni ed economia circolare*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2018, 706 ss.; E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir. econ.*, n. 1, 2019, 493 ss.; E. PICOZZA - A. POLICE - G.A. PRIMERARO - R. ROTA - A. SPENA (a cura di), *Le politiche di programmazione per la resilienza dei sistemi infrastrutturali. Economia circolare, governo del territorio e sostenibilità energetica*, Torino, 2019; M. COCCONI, *Un diritto per l'economia circolare*, in *Dir. econ.*, n. 3, 2019, 113 ss.; ID., *La regolazione dell'economia circolare, Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano, 2020; C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla Rivoluzione Industriale all'economia circolare*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2020, 843 ss.; S. ANTONIAZZI, *Transition to the circular economy and services of general economic interest: an overview of the issues*, in *Federalismi*, n. 7, 2021, 2 ss.

Per un quadro delle politiche europee in tale direzione, v. F. MUNARI, *L'economia circolare e le nuove regole dell'Unione europea sui rifiuti*, in *Studi sull'integrazione europea*, XIV, n. 1, 2019, 77 ss.; nell'ambito degli atti di programmazione e delle iniziative più recenti promosse dalla Commissione, v. COM/2019/640 - Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo ed al Comitato delle Regioni, 11 dicembre 2019, *The European Green Deal*; COM/2020/80 - Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (Legge europea sul clima), 4 marzo 2020; COM/2020/98 - Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 11 marzo 2020, *A new Circular Economy Action Plan for a cleaner and more competitive Europe*; COM/2020/440 - Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 27 maggio 2020, *Adjusted Commission Work Program*, e l'All. n. 1, Iniziativa II, *A European Green Deal*; COM(JTM) - *Commission proposes a public loan facility to support green investments together with the European Investment Bank*, 28 maggio 2020. Per la visione (anche) economica sottesa a tali politiche, e per il loro collegamento (necessario) con le tecnologie e le infrastrutture digitali, cfr. J. RIFKIN, *The green new deal*, New York, 2020, spec. 34 ss. e 166 ss.

Sulla transizione ecologica in generale, si veda ora per l'Italia il quadro di interventi previsti nella "Missione 2" ("Rivoluzione verde e transizione ecologica") del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 aprile 2021, trasmesso alla Commissione il giorno successivo e infine approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio (ECOFIN) del 13 luglio 2021: sulla "Missione 2" v., per tutti, V. GIAMPIETRO, *Missione 2 PNRR: uno sguardo d'insieme alla "rivoluzione verde" ed alla "transizione ecologica"*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 7, 2021, 510 ss.; sul ruolo delle amministrazioni in questa difficile transizione "governata dall'alto", v. F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2021, 779 ss.

economica” e per una più moderna declinazione della responsabilità sociale di impresa²⁴. La “funzionalizzazione” dell’innovazione alla sostenibilità dimostra che la dimensione economica della prima - tradizionalmente ricondotta, come visto, a parametri efficientisti legati alla coppia produttività/reddittività - non è invero la sola che concorre alla sua definizione, ben potendo il concetto di innovazione “riempirsi” di contenuti tipicamente *valoriali*, costituenti per sé fini collegati alla qualità della vita della persona²⁵ e veicolati da scelte politiche che (logicamente) precedono, guidandole, le logiche del mercato e gli assetti competitivi²⁶.

Lo stesso tratto dell’innovazione come strumento che indirizza i processi e le logiche economiche per realizzare fini sociali e soddisfare (o soddisfare meglio) bisogni umani può cogliersi, come si vedrà, nell’ampio e variegato fenomeno del *digitale* (pur con delle peculiarità che lo rendono potenzialmente foriero anche di esiti opposti), nel quale anzi la dimensione *strumentale*, insita nel concetto di “servizio” (anche pubblico), può cogliersi con maggior nitidezza.

In tale prospettiva l’intervento pubblico torna ad assumere una rinnovata centralità, apprezzabile non solo nei termini del sostegno e coordinamento dell’iniziativa privata funzionali al rilancio dell’economia, dopo la crisi finanziaria del 2008 e l’emergenza sanitaria del 2020-2021 (fino a quella energetica causata dallo scoppio della guerra in Ucraina all’inizio del 2022), ma più direttamente quale ruolo proattivo di promotore dello sviluppo di soluzioni innovative rispetto ai bisogni della società moderna²⁷ (i quali ben possono intendersi - come si vedrà - anche come bisogni “tradizionali” da soddisfare con modalità “aggiornate”).

Così sommariamente tracciata la cornice interdisciplinare entro cui è chiamata a muoversi ogni riflessione sull’innovazione, va rilevato che ancora oggi in ambito giuridico tale tema è stato adeguatamente trattato solo in contesti di studio settoriali (inerenti sia alle discipline privatistiche che a quelle pubblicistiche)²⁸ ovvero nella prospettiva - ad un tempo più ampia e più ristretta - del

²⁴ Cfr. F. BALLUCCHI - K. FURLOTTI (a cura di), *La responsabilità sociale delle imprese. Un percorso verso lo sviluppo sostenibile*, Torino, 2017; M. ETTER - C. FIESELER - G. WHELAN, *Sharing economy, sharing responsibility? Corporate social responsibility in the digital age*, in *Journal of Business Ethics*, n. 4, 2019, 935 ss.

²⁵ M. CHIOCCHI - L. VALLI, *L’innovazione responsabile*, vol. I, Roma, 2012, 136, ove si richiama in questa direzione il contributo di una parte della stessa letteratura economica, ed in particolare l’opera del Premio Nobel per l’economia indiano A.K. Sen. Sul concetto di sviluppo sostenibile in chiave giuridica, quale “sintesi tra interessi ambientali ed interessi economico-sociali” in una “dimensione solidaristica”, cfr. da ultimo B. MANNI, *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell’ambiente e inclusione socio-economica*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2022, 273 ss.; in prospettiva analoga, fra gli altri, già F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 2, 2010, 13 ss.; ID., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 433 ss.; A. MAESTRONI, *La dimensione solidaristica dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2012.

²⁶ R. ECCLES - I. IOANNOU - G. SERAFEIM, *The impact of corporate sustainability on organizational processes and performance*, in *Management Science*, LX, n. 11, 2014, 2835 ss.; G. CASTELLANI, *Responsabilità sociale d’impresa. Ragioni, azioni, reporting*, Rimini, 2015; M.C. MALAGUTI - G.G. SALVATI, *La responsabilità sociale di impresa. Percorsi interpretativi tra casi e materiale di diritto internazionale, dell’Unione Europea ed Italiano*, Padova, 2017.

²⁷ M. MAZZUCCATO, *Lo Stato innovatore*, trad. it., III^a ed., Roma-Bari, 2020; ID., *Missione economia: una guida per cambiare il capitalismo*, trad. it., Roma-Bari, 2021; F. BASSANINI - G. NAPOLITANO - L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l’intervento pubblico nell’economia*, Bologna, 2021. Cfr. anche, tra i molti contributi stranieri, B. RUKANOVA - H. ZINNER HENRIKSEN - F. HEIJMANN - S.A. ARIFAH ARMAN - Y.H. TAN, *Public funding in collective innovations for public-private activities*, in AA.VV., *Electronic government*, Cham, 2018, 132 ss.

²⁸ Sino ad oggi il terreno di elezione degli studi giuridici sull’innovazione, come noto, è stato il diritto della proprietà intellettuale, nonché i settori a questo in qualche modo connessi, come la disciplina *antitrust*: v. C. BOHANNAN - H.J. HOVENKAMP, *Creation without restraint: promoting liberty and rivalry in innovation*, Oxford, 2011; H.J. HOVENKAMP, *Antitrust and innovation. Where we are and where we should be going*, in *Antitrust Law Journal*, n. 3, 2011, 749 ss.; G. GHIDINI, *Profili evolutivi del diritto industriale*, 3^a ed., Milano, 2015, spec. 82 ss.; P. IBÁÑEZ-COLOMO, *Restrictions on innovation in EU competition law*, in *European Law Review*, vol. 42, n. 2, 2016, 201 ss.; G. FEDERICO - F. SCOTT MORTON - C. SHAPIRO, *Antitrust and innovation: welcoming and protecting disruption*, in *Innovation Policy and the Economy*, vol. 20, 2020, 125 ss.; D.F. SPULBERG, *Antitrust and innovation competition*, in *Oxford Journal of Antitrust Enforcement*, 27 maggio 2022, 1 ss.

Come noto, una ricca e interessante letteratura è altresì fiorita, nell’ultimo ventennio, in ordine al ruolo dei contratti pubblici (e della negoziazione pubblica) nei processi innovativi “promossi” e indirizzati dalla P.A.: su di che con taglio generale, si

(potenziale) “conflitto” fra diritto e tecnica²⁹ e della capacità del primo di “governare” le nuove tecnologie al fine di assicurare la salvaguardia dei diritti fondamentali³⁰. Mancano, invece, studi di più ampio respiro, intesi a ricostruire e rappresentare le conseguenze che l’innovazione come “concetto di sistema” ha per l’intera esperienza giuridica positiva, a partire dal ripensamento di principi, istituti e canoni (anche) ermeneutici “tradizionali”³¹.

Nondimeno, il carattere dirompente e pervasivo delle tecnologie digitali nella sfera economica e sociale e la connessa centralità da esse assunta nel quadro delle politiche pubbliche e della produzione normativa hanno determinato, soprattutto negli ultimi anni, il fiorire di una consistente letteratura giuridica che, a partire dall’analisi delle relazioni tra specifiche tecnologie e settori o sotto-settori dell’ordinamento, si presta ad offrire nel suo insieme un primo prezioso mosaico della compenetrazione fra l’esperienza giuridica e i principali processi innovativi che attraversano e caratterizzano questo secolo.

Poste tali premesse, è possibile rappresentare: a) l’oggetto “mediato” della presente ricerca - l’innovazione digitale - come il più piccolo di tre cerchi concentrici, insistente all’interno di quello sull’innovazione tecnologica, a sua volta iscritto nella più ampia e sfumata cornice dell’innovazione *tout court*; b) l’oggetto “immediato” della stessa - il servizio pubblico e più in generale la dimensione non autoritativa e prestazionale della funzione amministrativa - come uno dei molteplici ambiti del diritto pubblico in cui il processo di trasformazione digitale promette migliori utilità collettive (cui tuttavia corrispondono anche taluni “rischi”).

La storia dei servizi pubblici è, in particolare, legata a doppio filo al progresso economico e tecnico-industriale e all’affermazione di processi innovativi in cui l’amministrazione pubblica ha assunto un qualche ruolo (come ‘interventore’, come ‘facilitatore’, come ‘utente’ e talvolta come ‘barriera istituzionale’), di intensità variabile a seconda degli indirizzi politico-economici imperanti nelle diverse fasi storiche e del diverso atteggiarsi del rapporto tra “sovranità nazionale” e “sovranità sovrazionale”³².

Nel presente lavoro si cercherà, dunque, di ripercorrere alcune tappe della “via italiana” all’innovazione tecnologica delle (e nelle) attività amministrative non autoritative rivolte a fornire utilità ai cittadini, con particolare riguardo alle tecnologie di informazione e comunicazione (ICTs)³³

veda, per tutti, G.F. LICATA, *Partenariati e innovazione*, in A. Fioritto (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico-privato*, Torino, 2017, 419 ss.

²⁹ Tra gli altri, V. FROSINI, *Il diritto nella società tecnologica*, Milano, 1980; N. IRTI - E. SEVERINO, *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma-Bari, 2001; N. IRTI, *Il diritto nell’età della tecnica*, Napoli, 2007; A. SANTOSUOSSO - S. AZZINI, *Scienza, tecnologia e gli attuali flussi giuridici transnazionali*, in S. Rodotà, M. Tallacchini (a cura di), *Ambito e fonti del biodiritto (Trattato di biodiritto, diretto da S. Rodotà e P. Zatti, vol. I)*, Milano 2010, 731 ss. Con specifico riferimento alla integrazione del sapere tecnico-scientifico nei paradigmi di normazione e regolazione, v. da ultimo E. D’ORLANDO, *Politica, tecnica e scienza: il sistema delle fonti di fronte al dilemma della complessità*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2021, 713 ss.

³⁰ Tra gli altri, con riferimento alle tecnologie info-telecomunicative (ICTs), U. PAGALLO, *Il diritto nell’età dell’informazione. Il riposizionamento tecnologico degli ordinamenti giuridici tra complessità sociale, lotta per il potere e tutela dei diritti*, Torino, 2014; con specifico riguardo all’intelligenza artificiale, S. AMATO, *Biodiritto 4.0. Intelligenza artificiale e nuove tecnologie*, Torino, 2020.

³¹ Pur con talune significative eccezioni, comunque *ex professo* bisognose di approfondimenti ulteriori: A. SANTOSUOSSO - O.R. GOODENOUGH - M. TOMASI (a cura di), *The challenge of innovation law. The impact of technology and science on legal studies and practice*, Pavia, 2015. Nella diversa prospettiva dell’ “innovazione giuridica”, giustapposta ad uno “studio giuridico” dell’innovazione, di recente, G. PASCUZZI, *La creatività del giurista. Tecniche e strategie dell’innovazione giuridica*, II^a ed., Bologna, 2018.

³² I. PERNICE, *The global dimension of multilevel constitutionalism: a legal response to the challenges of globalization*, in C. Tomuschat, P.M. Dupuy, B. Fassbender, M.N. Shaw, K.P. Sommermann (a cura di), *Völkerrecht als Wertordnung / Common values in International law: Festschrift für Christian Tomuschat / Essays in honour of Christian Tomuschat*, Kehl (et al.), 2006, 990.

³³ Quale massimo comune denominatore tecnologico, di contenuto assai vario a seconda del periodo considerato, che, avendo quale suo necessario antecedente storico la nascita e diffusione nel XIX secolo del telegrafo (prima) e soprattutto del telefono (poi), ha condotto, a partire dagli anni ’80 del secolo scorso, ad un’economia di servizi basata sulle nuove telecomunicazioni destinata ad evolvere a cavallo del nuovo millennio, con la progressiva integrazione di internet nell’elettronica e nell’informatica, nell’attuale economia dei servizi digitali. Se ne dirà più approfonditamente nel corso della trattazione.

che, nelle diverse fasi, hanno determinato la nascita di nuovi servizi pubblici, una trasformazione delle modalità di erogazione di servizi già esistenti o una possibile ripermimetrazione del concetto stesso di servizio o del suo carattere “pubblico”. Ciò anche al fine di comprendere se, e in che misura, il tema dell’innovazione tecnologica, che trova oggi il suo principale referente in quel mutamento di paradigma tecnico-economico³⁴ noto come “rivoluzione digitale”³⁵, imponga una rinnovata riflessione sul metodo di studio e sulla “sistematica”³⁶ del servizio pubblico, quale segmento della funzione amministrativa (in senso ampio) nel quale è dato cogliere i mutamenti più significativi del rapporto tra società e potere.

³⁴ Già in J.A. SCHUMPETER, *The theory of economic development*, cit., era possibile rinvenire una distinzione, basata della “intensity” (i.e., sulla portata) innovativa e dell’impatto sul mercato, tra “innovazioni incrementali/marginali”, “innovazioni radicali” e “rivoluzioni tecnologiche”: con riguardo a queste ultime, in particolare, l’A. parlava di “creative destruction” (in tedesco: *schöpferische zerstörung*), quale «process of industrial change that incessantly revolutionizes economic structure from within, relentlessly destroying the old one and always creating a new one» (p. 141). Tale ultimo concetto sarà poi, nella seconda metà del ’900, ripreso nel suo contenuto essenziale dalle ricostruzioni di filosofia della scienza fondate sul “paradigm shift” (T. KUHN, *op. cit.*, 1962) e da quelle economiche sul “mutamento di paradigma tecnico-economico” (G. DOSI, *op. cit.*, 1982), per poi transitare alle soglie del nuovo millennio - non senza significative variazioni - nella teorica della “disruptive innovation”, espressione apparsa per la prima volta a metà anni ’90 in uno studio americano (C.M. CHRISTENSEN - J. BOWER, *Disruptive technologies: catching the wave*, in *Harvard Business Review*, LXXIII, n. 1, 1995, 45 ss., poi approfondito nel volume di C.M. CHRISTENSEN, *The innovator’s dilemma. When new technologies cause great firms to fail*, Boston, 1997). In tempi recenti il concetto di *disruptive innovation* (o *technology*) è stato perlopiù associato alle tecnologie digitali della c.d. Industria 4.0, in relazione alle quali è stato trattato, fra gli altri, da L. DAWNES - P. NUNES, *Big bang disruption: strategy in the age of devastating innovation*, New York, 2014, nonché da W. DOORSAMY - B.S. PAUL - T. MARWALA (a cura di), *The disruptive Fourth industrial revolution. Technology, society and beyond*, Cham, 2020. Sul punto, in lingua italiana, si veda anche S. BRESCIANI, *Le innovazioni dirompendi*, Torino, 2016.

³⁵ Sui diversi significati che il concetto assume in riferimento all’attività amministrativa, cfr. H. DE VRIES - V. BEKKERS - L. TUMMERS, *Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda*, in *Public Administration*, vol. 94, n. 1, 2016, 146 ss.; G. MISURACA (a cura di), *Assessing the impacts of digital government transformation in the EU. Conceptual framework and empirical case studies*, Lussemburgo, 2020, 12 ss., anche per ulteriori riferimenti alla letteratura internazionale. Sul punto si tornerà oltre.

³⁶ Sul necessario legame tra sistema e metodo nel diritto amministrativo, tra i contributi recenti, M. RAMAJOLI, *L’esigenza sistematica del diritto amministrativo attuale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 347 ss.; S. LICCIARDELLO, *Metodo giuridico e sistema a diritto amministrativo*, in *Dir. soc.*, n. 2, 2016, 279 ss., anche per riferimenti alla letteratura più risalente; v. anche, di recente, A. MOLITERNI, *Il problema del metodo e il diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2020, 467 ss.

Capitolo 1

AMMINISTRAZIONE E SERVIZI PUBBLICI LOCALI TRA EVOLUZIONE NORMATIVA E TECNOLOGIE INFO-TELECOMUNICATIVE

SOMMARIO: 1. Municipalizzazione dei servizi pubblici e spinta innovatrice dei Comuni nella “prima” società industriale italiana - 1.1 Nascita e primi sviluppi del servizio telefonico tra gestione privata e mista, promozione locale e progressiva statalizzazione - 2. Le riforme degli anni '90: aperture “efficientiste” e modello societario di gestione - 2.1 Tecnologie dell’informazione (IT) e società miste a partecipazione locale: profili di correlazione - 3. La tensione conflittuale fra autonomia (locale) e concorrenza: i servizi pubblici locali negli anni 2000 - 3.1 (*segue*) Vecchi equilibri e nuovi disequilibri tra giurisdizione, regolazione amministrativa, PNRR e un ennesimo intervento del legislatore della concorrenza (l. n. 118/2022) - 4. Società digitale, mercato digitale: scenari regolatori comunitari tra promozione e tutele - 5. La smart “digital” city e l’intreccio tra servizi pubblici e servizi privati di interesse pubblico *app-based* - 5.1 Gli scenari di (mancata) liberalizzazione del trasporto pubblico locale nel prisma della *digital (sharing) economy* - 5.2 Il caso della micromobilità elettrica *app-based*: la regolazione delle nuove forme di mobilità urbana tra servizio pubblico (in senso oggettivo) e sufficienza del mercato - 6. L’infrastrutturazione digitale come “questione di Stato” e il ruolo delle autonomie locali

1. Municipalizzazione dei servizi pubblici e spinta innovatrice dei Comuni nella “prima” società industriale italiana

I decenni a cavallo tra il XIX e il XX secolo, da cui il presente lavoro intende muovere, sono tradizionalmente individuati come fase in cui si riversa sulle amministrazioni comunali una pressante domanda di prestazioni, vecchie e nuove, connessa all’evoluzione tecno-industriale e dei bisogni delle comunità amministrate³⁷. Tale domanda produce in quegli anni una forte sollecitazione all’utilizzo di nuove tecnologie: il comune diventa un “laboratorio della modernità”³⁸, svolgendo un “ruolo propulsivo a favore dei propri cittadini”³⁹.

³⁷ I.M. MARINO, *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, Milano, 1986, 2, ora in *Scritti giuridici*, a cura di A. Barone, vol. I, Napoli, 2015, 302, in termini generali osserva che «Lo Stato che soddisfa bisogni dei cittadini sempre più complessi, che per far ciò moltiplica le sue amministrazioni e interviene nell’economia divenendo imprenditore, costituisce il fenomeno che caratterizza, per certi versi, la moderna vicenda iniziale dei servizi pubblici».

³⁸ F. RUGGE, *Comuni e nuove tecnologie. Le macchine da scrivere e il telefono tra '800 e '900*, in ID. (a cura di), *Comuni e nuove tecnologie tra '800 e '900*, in *Amministrare*, XXX, n. 3, 2000, 286.

³⁹ F. LUCARINI, *Scienze comunali e pratiche di governo in Italia (1890-1915)*, Milano, 2003, 359.

Sfruttando la limitata autonomia loro riconosciuta, i comuni elaborarono un vero e proprio “diritto (comunale)”⁴⁰, anticipatore della legislazione statale⁴¹ e delle tendenze autonomistiche che si sarebbero sviluppate in parallelo al progressivo affermarsi dello Stato sociale⁴². Per tale via il comune, quale “massima istituzione sociale”⁴³, contribuiva all’espansione delle attività pubbliche di prestazione, nel tentativo di costruire nuovi strumenti di legittimazione dei poteri pubblici che integrassero quello elettorale, ancora imperniato su criteri censuali e pertanto incapace di rappresentare la nuova complessità dell’incipiente Stato pluriclasse⁴⁴.

Si era infatti affermata l’idea che i comuni potessero assumere attività economico-imprenditoriali qualificandole come pubblici servizi e imponendone la municipalizzazione, intesa quale intervento dell’ente diretto a «*procacciarsi certi prodotti ad un prezzo minore di quello ottenibile collo scambio in condizioni di libera concorrenza*»⁴⁵ a beneficio della collettività.

L’esigenza di connotare certe attività economiche in termini di servizio pubblico si legava anche alla circostanza che alcune di tali attività, necessarie a soddisfare esigenze di vita (divenute) basilari, presupponevano l’esistenza di infrastrutture: l’entità degli investimenti necessari per la creazione delle reti ed i rischi connessi alla loro (eventuale) titolarità privata ponevano le premesse per l’intervento pubblico⁴⁶. Sotto tale profilo, la necessaria crescita del sistema amministrativo si poneva da un lato quale “fattore principale di sostegno all’industria”⁴⁷, dall’altro

⁴⁰ M.S. GIANNINI, *I comuni*, in ID., (a cura di), *I comuni (Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione)*, Vicenza, 1967, 11 ss., spec. 35; sul “ruolo importantissimo” che i servizi pubblici ebbero in tale “normazione” comunale, F.P. PUGLIESE, *La normazione comunale*, in *I comuni*, cit., 204. F. CALASSO, (voce) *Comune (Storia)*, in *Enc. Dir.*, VIII, Milano, 1961, 169, parla di un “quasi ritorno” al pluralismo giuridico che aveva caratterizzato l’età comunale tra la fine del XI e del XIII secolo nell’Italia centro-settentrionale.

⁴¹ M.S. GIANNINI, *Autonomie comunali e controlli statali*, in I. Zanni Rosiello (a cura di), *Gli apparati statali dall’unità al fascismo*, Bologna, 1976, 114.

⁴² Sul passaggio dallo “Stato di diritto” allo “Stato sociale” a cavallo tra i due secoli, cfr. U. BORSI, *Le funzioni del Comune italiano*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, Milano, 1915, 271. E’ appena il caso di ricordare, come affermerà la dottrina successiva, che le due “forme di Stato” non si pongono in termini alternativi ma di piena compatibilità e integrazione: v. per tutti V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, Padova, 1970, 58). Nondimeno, è proprio la creazione di apposite strutture per i servizi e di imprese pubbliche che «*segna uno dei tratti evolutivi da un tipo di Stato essenzialmente garantista ad altro interventista se non ancora solidarista o sociale*» (I.M. MARINO, *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, cit., 31, 331). Sul collegamento fra servizi pubblici, Stato sociale e autonomie territoriali, O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VII, Padova, 1940, 544 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1969, 127. Una prima teorizzazione del moderno Stato sociale “agganciata” alle attività di prestazione dell’amministrazione si ha già in S. SPAVENTA, *Giustizia nell’amministrazione (1880)* e ID., *Le Ferrovie e lo Stato (1876)*, entrambi in *La politica della Destra, Scritti e discorsi raccolti da Benedetto Croce*, Bari, 1910, 65 ss. e 205 ss.: «*Una società democratica (...) ha delle esigenze che impongono allo Stato un numero sempre maggiore di servizi (...) aventi per scopo di procurare condizioni e mezzi per cui ciascun individuo possa conquistarsi uno stato che sia in qualche modo corrispondente con la sua eguaglianza di diritto*» (67); «*lo Stato il quale dirige un popolo verso la civiltà (...) non si restringe solamente a distribuire la giustizia e difendere la società, ma vuole dirigerla per quelle vie, che conducono ai fini più alti dell’umanità*» (222), «*assumendo su di sé quanto ritenga storicamente opportuno*» (227).

⁴³ S. ROMANO, *Il Comune*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, pt. 1, 1908, 497, seppur in un’ottica già agganciata al “monismo relativo” proprio della teoria istituzionalistica, che ne riconosce la posizione di “istituzione derivata”, identifica il comune quale “*massima organizzazione sociale*”, riconosciuta dallo Stato “*nelle sue guarentigie di libertà e autonomia*”, “*caposaldo delle istituzioni giuridiche e politiche*”.

⁴⁴ M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, 69 ss.

⁴⁵ G. MONTEMARTINI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, Milano, 1902, 48.

⁴⁶ F. CAMMEO, *I monopoli comunali*, in *Arch. Giur.*, LIV, 1896, 304 ss.; M. MAZZIOTTI, *La posta, il telegrafo e il telefono*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, vol. VII, pt. 2, Milano, 1914, 350 ss.

⁴⁷ E. ROTELLI, *Le istituzioni politiche e amministrative dell’Italia unita*, in ID. (a cura di), *Costituzione e amministrazione dell’Italia unita*, Bologna, 1982, 54; sul punto cfr. S. CASSESE, *L’amministrazione dello Stato liberale-democratico*, in ID., *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, 1974, 15 ss. Va tuttavia osservato che tra i commentatori del tempo non mancarono voci contrarie, che videro nell’estensione di quelle prerogative comunali di intervento «*una usurpazione del campo razionalmente spettante al commercio o all’industria privata*», cui seguiva l’«*effetto di fiaccare lo spirito di*

quale presidio di effettività dei servizi a beneficio della collettività, attraverso l'esercizio diretto pubblico o l' "intervento regolatore" costituito dalle prescrizioni contenute nell'atto di concessione⁴⁸.

Tale vivacità amministrativa⁴⁹, nota come "industrialismo municipale"⁵⁰, a sua volta collocabile - non per tutti⁵¹ - nel più ampio fenomeno del "socialismo municipale"⁵², venne presto convogliata nei binari di precisi modelli legislativamente previsti. La c.d. Legge Giolitti del 1903⁵³, sulla municipalizzazione dei servizi pubblici, ora intesa quale «*gestione diretta da parte del Comune di quei servizi pubblici che potrebbero essere esercitati da imprenditori privati*»⁵⁴, si caratterizzò per i seguenti aspetti essenziali⁵⁵: I) attribuiva la gestione diretta ai comuni, così eliminando gli effetti dei regimi di monopoli di fatto o di diritto nell'erogazione da parte dei privati concessionari; II) individuava una nuova forma di gestione diretta, (tramite) le cc.dd. aziende organo, enti pubblici economici privi di personalità giuridica che «*svolgono attività di rilevanza commerciale per il conseguimento delle finalità istituzionali dell'ente locale*»⁵⁶; III) attribuiva al consiglio comunale la definizione dei servizi locali diversi da quelli rientranti nell'elenco dei servizi pubblici locali previsto dalla stessa legge⁵⁷.

Se per un verso la Legge Giolitti piegava, riducendola, l'autonoma iniziativa dei comuni alla logica (almeno) della tipicità delle figure gestionali, secondo la concezione allora dominante nella giuspubblicistica che predicava l'assoggettamento dei comuni alla legge statale⁵⁸, per altro il catalogo dei servizi pubblici locali previsto dall'art. 1 della legge aveva carattere "aperto"⁵⁹ e

libera iniziativa e volontaria associazione, (...) la leva del progresso civile» (P. BERTOLINI, *Fasi moderne del governo locale*, in *Nuova Antologia*, n. 1, 1902, 272).

⁴⁸ F. CAMMEO, *I monopoli comunali*, cit., 307. Ma sempre P. BERTOLINI, *op. ult. cit.*, 273, osservava che, sebbene non mancassero «*validi motivi in nome del bene collettivo*» per un siffatto intervento, «*nella più grande parte dei casi [era] esagerata la sfiducia nell'iniziativa privata, che forse non si [aveva] l'accorgimento di incoraggiare ed a cui invece si sbarra[va] la via*». Per G. MONTEMARTINI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, cit., 179 ss., l'intervento comunale era imposto dall'esigenza di evitare il formarsi di monopoli privati in settori che assumevano crescente rilevanza sociale.

⁴⁹ M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, 225, indica quello compreso fra il 1882 e il 1923 come «*il periodo di maggior vivacità dell'autonomia locale*».

⁵⁰ L. MANNORI - B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2001, 400 ss., spec. 406; S. SEPE - L. MAZZONE - I. PORTELLI - G. VETRITTO, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2006)*, Roma, 2007, 99 ss.

⁵¹ L. EINAUDI, *La municipalizzazione dei pubblici servizi (1902)*, in ID., *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1902)*, vol. I, Torino, 1959, 477. A. PIRAS, *La municipalizzazione (problemi delle municipalizzazioni)*, in M.S. Giannini (a cura di), *I Comuni*, cit., 370 sostiene che in Italia la spinta alla municipalizzazione non venne da movimenti di pensiero o azioni politicamente qualificate, ma per consentire ai comuni di liberarsi di taluni monopoli privati in attività che risultava più conveniente, anche per le finanze comunali, trasferire alle autorità locali e svolgere secondo gli interessi e le esigenze delle collettività interessate ai servizi.

⁵² G. MONTEMARTINI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, cit., *passim*; cfr. anche F. RUGGE, *Gli esordi della municipalizzazione in Italia. Appunti su Stato, autonomie e «socialismo municipale»*, in *Jus*, nn. 1-2, 1984, 195 ss.

⁵³ L. 29 marzo 1903, n. 103, «*Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni*» (in G.U. 3 aprile 1903, n. 78, 1381 ss.), con primo commento di C. CAMERA - A. MAGNANI, *Commento legge 29 marzo 1903, n. 103, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte del comune*, Rocca San Casciano, 1903.

⁵⁴ U. BORSI, (voce) *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, in *Nuovo dig. it.*, III, Torino, 1939, 802.

⁵⁵ F. MERUSI, *Cent'anni di municipalizzazione dei servizi pubblici*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2004, 38.

⁵⁶ M.S. GIANNINI, *Profili giuridici della municipalizzazione con particolare riguardo alle aziende*, in *Riv. amm. rep. it.*, 1953, 621.

⁵⁷ L'elenco, contenuto nell'art. 1, co. 1, l. n. 103/1903, recava, come noto, l'indicazione di diciannove servizi: distribuzione di acqua potabile, illuminazione, fognature, di tramvie a trazione animale o meccanica, reti telefoniche, farmacie, nettezza pubblica, sgombrò di immondizia dalle case, stabilimenti per la macellazione, mercati pubblici, bagni e lavatoi pubblici, asili notturni, omnibus, pubbliche comunicazioni, forza motrice idraulica ed elettrica.

⁵⁸ Particolarmente evidente, tra gli altri, in O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, vol. I, Napoli, 1912, 279; V.E. ORLANDO, *Principii di diritto amministrativo*, Firenze, 5^a ed., 1919, 240 (su questo aspetto vedi anche *infra*, Cap. 2, §1., in nota).

⁵⁹ M.S. GIANNINI, *Profili giuridici della municipalizzazione con particolare riguardo alle aziende*, cit., 617; M. CARABBA, *L'intervento degli enti locali nell'economia: problemi giuridici*, Milano, 1966, 41; *contra*, nel senso del carattere

il consiglio comunale⁶⁰, una volta identificato un pubblico servizio, era evidentemente libero di assumerlo direttamente, o per sostituire ad un monopolio privato un monopolio pubblico⁶¹, oppure per introdurre un fattore concorrenziale in un mercato caratterizzato da una situazione di monopolio o di oligopolio⁶². Per l'assunzione diretta il consiglio comunale doveva accertare, anche giovandosi dell'elenco esemplificativo offerto dal legislatore, se una determinata attività avesse le caratteristiche del pubblico servizio⁶³; la relativa deliberazione veniva quindi sottoposta a un referendum⁶⁴, con cui l'intera comunità locale - su cui gli effetti della decisione erano destinati a ricadere - veniva chiamata ad "esprimersi sull'utilità del servizio"⁶⁵, così partecipando direttamente all'amministrazione della cosa pubblica⁶⁶.

In tal modo l'amministrazione locale viene (anche) *istituzionalmente* chiamata a corrispondere ai nuovi bisogni delle comunità, conseguenti al passaggio, in quegli anni, da un'economia di tipo agricolo ad una di tipo (almeno in parte) industriale⁶⁷. E la domanda di servizi - illuminazione, tramvie, reti telefoniche - che la società riversa sui comuni si traduce in una forte sollecitazione verso l'innovazione tecnologica⁶⁸.

Sebbene, come si vedrà subito (*infra*, §2.1), una vera alternativa municipale alla telefonia di Stato non si realizzerà mai, il ruolo che i municipi si troveranno a svolgere in questo settore non sarà esclusivamente quello di "utenti" delle nuove tecnologie (via via inserite nella propria organizzazione)⁶⁹, ma anche quello di "promotori" delle stesse.

Lo stesso è a dirsi per un'altra importante innovazione che si diffondeva in quegli anni: la dattilografia. Essa, in apparenza connessa al solo lavoro d'ufficio, venne ad essere integrata in un processo di sviluppo della burocrazia comunale che coincideva con l'espansione del ruolo del comune rispetto alla comunità amministrata e con gli esordi di un'amministrazione di prestazioni⁷⁰

tassativo dell'elencazione, l'opinione poi rimasta isolata di C. MEZZANOTTE, *Municipalizzazione dei servizi pubblici: legge e regolamento riguardanti l'assunzione diretta dei servizi municipali*, Milano, 1905, 19.

⁶⁰ Cfr art. 10 l. n. 103/1903 e, più in generale, le disposizioni contenute nel Capo III, concernente il "Procedimento per l'assunzione diretta dei pubblici servizi e per la costituzione delle aziende speciali".

⁶¹ F. SALVIA, *Il servizio pubblico. Una particolare conformazione dell'impresa*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2000, 537, osserva come «il monopolio pubblico [fosse] ritenuto, senza riserve, preferibile a quello privato»; ma criticamente già U. BORSI, *Le funzioni del Comune italiano*, cit., 286, il quale, elencati vantaggi e inconvenienti della municipalizzazione, concludeva che i rischi di questa erano comparabili a quelli delle gestioni private: «con la municipalizzazione non si evitano le frodi nella gestione dei pubblici servizi: alle frodi dei concessionari e degli appaltatori semplicemente si sostituiscono le frodi degli impiegati delle aziende municipali».

⁶² G. BOZZI, (voce) *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, in *Enc. Dir.*, XXVII, Milano, 1977, 371.

⁶³ L. MANNORI - B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, cit., 414, osservano a questo proposito, in linea con la tendenza segnalata nel testo, che alla Legge Giolitti «non furono estranei obiettivi di contenimento delle attività industriali dei comuni».

⁶⁴ Previsto dall'art. 13 (co. 1-2) l. n. 103/1903. Più avanti il r.d. n. 3047/1923 (su cui v. *infra*, nota xx) limiterà il referendum ai soli casi di "opposizione" alla proposta consiliare da parte di almeno un ventesimo degli elettori o di un terzo dei consiglieri comunali (art. 10, co. 1), peraltro escludendolo del tutto in relazione la scelta di assunzione diretta da parte delle Province (co. 2).

⁶⁵ C. MEZZANOTTE, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., 176.

⁶⁶ L. EINAUDI, *La municipalizzazione dei pubblici servizi*, cit., 478; sul punto più di recente v. anche S. LICCIARDELLO, *Percorsi di diritto pubblico dell'economia. Territorio, beni e servizi*, Torino, 2008, 164.

⁶⁷ S. LICCIARDELLO, *I servizi pubblici locali*, in S. Cognetti, A. Contieri, S. Licciardello, F. Manganaro, S. Perongini, F. Saitta (a cura di), *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, 2014, 541. Come osserva F. RUGGE, *Gli esordi della municipalizzazione in Italia. Appunti su Stato, autonomie, «socialismo municipale»*, cit., 191, «i servizi pubblici locali si presentano quale conseguenza della rivoluzione industriale nella prospettiva di mutare della "qualità" e della "quantità" dei bisogni collettivi derivanti dal fenomeno dell'urbanesimo».

⁶⁸ S. LICCIARDELLO, *Informazione e servizi pubblici*, in F. Manganaro, A. Romano Tassone (a cura di), *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto di informazione*, Torino, 2005, 48, nonché in *Servizi pubblici e appalti*, 2005, 527.

⁶⁹ S. LICCIARDELLO, *Percorsi di diritto pubblico dell'economia*, cit., 193.

⁷⁰ F. RUGGE, *Comuni e nuove tecnologie*, cit., 299-300, riferisce che a Roma nel 1904 la giunta istituisce nelle scuole comunali l'insegnamento di scrittura a macchina, visto «lo sviluppo [da questa] preso non solo nelle case commerciali e

La scelta di considerare qui il telefono e la macchina da scrivere, antesignani delle odierne tecnologie dell'informazione e della comunicazione (*ICTs*), è presto detta: essi appartengono ad uno stesso "sistema tecnico"⁷¹, caratterizzato da un notevole aumento della velocità nei mezzi di comunicazione. Telefono e macchina da scrivere si rivelano poi strumenti preziosi nell'apprestamento di servizi in cui è implicato, come supporto, un sapere tecnico scientifico all'avanguardia⁷²: si pensi alla distribuzione del gas e dell'energia elettrica, alla costruzione dei sistemi idrici urbani, alla gestione dei trasporti, ma anche a servizi in senso lato, intesi quali compiti amministrativi "tradizionali", come quello anagrafico⁷³.

1.1 Nascita e primi sviluppi del servizio telefonico tra gestione privata e mista, promozione locale e progressiva statalizzazione

La legislazione sui telefoni, a partire dall'unificazione del Regno, si caratterizzò per la costruzione e la gestione delle linee telefoniche, che vennero ben presto affidate ai privati. Per un verso, infatti, si riteneva che il servizio telefonico ricadesse nella sfera di attività di interesse pubblico e fosse perciò di pertinenza dello Stato; per altro, si attribuiva alla gestione statale un ruolo sussidiario all'iniziativa privata⁷⁴.

In un primo momento, il servizio telefonico venne considerato come una specificazione di quello telegrafico, già in mano pubblica in forza di una normativa preunitaria⁷⁵ che aveva di fatto configurato un monopolio statale. Tale opzione aveva ricevuto l'avallo del Consiglio di Stato, che in un parere reso all'inizio del 1883 aveva concluso: "*1. che spetta allo Stato (...) il monopolio dei telegrafi e per conseguenza anche questo dei telefoni, i quali altro non rappresentano che l'applicazione di uno stesso principio per uso di corrispondenza e per la trasmissione del pensiero e della parola; 2. che come lo Stato (...) non può concedere l'impianto e l'esercizio telegrafico ad altri (...), così non può concedere a Società private l'esercizio della telefonia, salvi nuovi provvedimenti legislativi*"⁷⁶.

Tuttavia, poco dopo nello stesso anno il c.d. (regio) decreto Baccarini⁷⁷ confermava un sistema di concessioni - già prefigurato da un decreto emanato due anni prima dello stesso ministro dei Lavori pubblici⁷⁸ - ove l'intervento statale veniva configurato solo quale "facoltà" del Governo; il servizio pubblico, in particolare, veniva regolato in due distinti capitoli concernenti i collegamenti interni al comune (servizio pubblico urbano) e quelli tra comuni limitrofi (servizio pubblico interurbano).

Le vere ragioni della mancata gestione pubblica, che avevano di fatto rimesso il servizio telefonico in mano ai privati, in conformità agli ideali liberali del tempo, verranno rese esplicite

negli uffici pubblici ed industriali, ma altresì nelle piccole aziende»; e che, dallo stesso anno, il comune di Bologna iscrive regolarmente a bilancio una spesa per l'insegnante di dattilografia presso la Scuola professionale femminile.

⁷¹ B. GILLE, *Storia delle tecniche*, Roma, 1985, 448 s., il quale richiama l'attenzione su tale processo di velocizzazione come elemento di un nuovo "sistema tecnico" che vede nel telefono e nella macchina da scrivere i suoi principali referenti nel periodo considerato, che va dalla seconda metà dell' '800 fino al secondo decennio del '900.

⁷² F. RUGGE, *Trasformazioni delle funzioni dell'amministrazione e cultura della municipalizzazione*, in *L'amministrazione nella storia moderna*, a cura dell'ISAP, arch. 3 n.s., II, Milano, 1990, 1233 ss.

⁷³ A. GIUNTINI, *La modernizzazione delle infrastrutture e dei servizi urbani in Italia. Temi, risultati, obiettivi della ricerca*, in C.G. Lacaita (a cura di), *Scienza, tecnica e modernizzazione in Italia fra Otto e Novecento*, Milano, 2000, 127 ss.

⁷⁴ M. MAZZIOTTI, *La posta, il telegrafo, il telefono*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, vol. VII, pt. 2, Milano, 1914, 310: «*il concetto dell'esercizio di Stato e quello dell'esercizio privato si sono continuamente alternati nelle sfere del Governo e del Parlamento*».

⁷⁵ L. 23 giugno 1853, n. 1563 (in G.P. 7 settembre 1853, n. 121, XXI, 729 ss.).

⁷⁶ Cons. St., Ad. gen., 31 gennaio 1883, in *Foro it.*, 12, 1884, pt. IV, 11-14.

⁷⁷ R.d. 1 aprile 1883, n. 1335 (in G.U. 6 giugno 1883, n. 125, 2142 s.), poi marginalmente modificato dal r.d. 21 febbraio 1884, n. 2110.

⁷⁸ D.m. 1 aprile 1881 (in G.U. 5 maggio 1881, n. 99, 1509 ss.).

dal Consiglio di Stato in una decisione del 1899⁷⁹, ove si menzioneranno non solo (e non tanto) il “giusto riguardo alle industrie esistenti”, ma specialmente “le difficoltà che [lo Stato] avrebbe incontrato a poter sollecitamente introdurre nell’industria i perfezionamenti e le amplificazioni che ogni giorno la scienza suggerisce” e “la necessità, in omaggio alla universalità dei pubblici servizi, di estendere senza probabile profitto, ma con sicura e grave spesa, il servizio telefonico anche ai piccoli centri”.

Il contrasto fra le surrichiamate decisioni della IV Sezione rifletteva quello, politico, tra orientamenti statalisti e pratiche liberiste, riprodottosi sul piano normativo nel citato provvedimento del 1883. Tale ambiguità era rimasta anche nella prima disciplina parlamentare della materia, introdotta nel 1892⁸⁰, ove si confermava il regime delle concessioni (la cui durata massima veniva estesa a 25 anni) ma si ribadiva che il governo poteva esercitare direttamente comunicazioni telefoniche (art. 3) e procedere al riscatto delle linee concesse, senza indennizzo, decorsi 12 anni (art. 8). In tale contesto i Comuni esercitarono una penetrante azione di vigilanza sulle prestazioni delle aziende telefoniche, nonché un’attività di supporto mediante sussidi materiali, quali locali messi a disposizione dei concessionari perché vi fossero impiantate le prime centrali urbane⁸¹.

Senonché si rivelò ben presto come, nel caso del servizio telefonico, il regime concorrenziale (ancorché contingentato) desse luogo, anche per i limiti tecnici del tempo, a svariati inconvenienti: da un lato la circostanza che in molti comuni gli utenti si trovarono costretti a stipulare più abbonamenti⁸², dall’altro l’infittirsi - specie nei centri urbani maggiori - della trama di cavi, canali e condutture cui l’ampliarsi dei servizi a rete - telefono, telegrafo, elettricità, tramvie, acque e gas - andava assoggettando il paesaggio urbano⁸³. A ciò, peraltro, si aggiungevano i noti inconvenienti che, più in generale, caratterizzavano la gestione dei servizi in regime di concessione locale: pur a fronte di chiare e comprovate irregolarità dei privati concessionari - sia nella pratica dei prezzi, sia nella qualità dei servizi⁸⁴ - le amministrazioni locali non disponevano di strumenti efficaci per porvi rimedio⁸⁵.

Così, nel quadro del ciclo favorevole all’intervento pubblico inaugurato, a livello centrale, dalla statalizzazione delle ferrovie⁸⁶ e, a livello locale, stilizzato dalla già richiamata municipalizzazione dei servizi pubblici, la gestione pubblica finì per informare il sistema dei telefoni. Si trattò, tuttavia, di un processo di statalizzazione che sancì il tramonto di ogni ipotesi di gestione diffusa comunale del servizio di telefonia. E ciò benché, come visto, la legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici includesse tra questi, all’art. 1, co. 1, n. 5, la “costruzione ed esercizio di reti telefoniche”.

⁷⁹ Cons. St., IV sez., 8 aprile 1899, in *Foro it.*, 25, 1900, pt. III, 23-25. Cfr. anche Cons. St., IV sez., 15 dicembre 1899, in *Foro it.*, 25, 1900, pt. III, 17-18.

⁸⁰ L. 7 aprile 1892, n. 184 (in G.U. 21 aprile 1892, n. 95, 1649 ss.).

⁸¹ L. RAVA, *Il telefono nella legislazione italiana*, Bologna, 1900, 34.

⁸² U. PIPIA *La questione telefonica. Il governo concede a Roma quello che nega a Milano*, in *L’elettricità. Rivista trimestrale*, n. 20, 1900, 103-104.

⁸³ G. BIGIATTI - A. GIUNTINI - A. MANTEGAZZA - C. ROTONDI, *L’acqua e il gas in Italia. La storia dei servizi a rete, delle aziende pubbliche e della Federgasacqua*, Milano, 1997, 22.

⁸⁴ G. RICCA SALERNO, *Finanze locali*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. IX, Milano, 1915, 782, ove si auspicava l’esercizio diretto per «assicurare alla popolazione i benefici della regolarità e del buon mercato, conformemente ai bisogni dei vari luoghi, compensando, ove occorre, le perdite di alcuni quartieri coi guadagni degli altri, e distruggendo fin dalle radici i mali della speculazione privilegiata».

⁸⁵ M. PORTALUPI, *La municipalizzazione dei servizi pubblici*, Torino, 1900, 13, ove si individuava il problema nello strumento concessorio, stigmatizzato quale «assurda fusione in un contratto di diritto privato di due volontà e di due interessi troppo eterogenei e troppo cozzanti tra di loro. L’una, la volontà pubblica, (...) guidata da vedute ampie, elevate, progressive, miranti al benessere e allo sviluppo della collettività dei cittadini; l’altra, la volontà privata, (...) egoista, assetata di danaro».

⁸⁶ L. 22 aprile 1905, n. 137 (in G.U. 22 aprile 1905, n. 95, 1745 ss.).

Già un mese dopo il testo unico sulla telefonia⁸⁷ faceva chiaramente registrare tale tendenza ‘centralizzatrice’: da un lato si ammetteva che fossero i Comuni a riscattare le linee private solo nel caso in cui a ciò non avesse provveduto il governo⁸⁸; dall’altro la prevista facoltà per i Comuni e le Province di impiantare reti (urbane e interurbane) ad uso pubblico soggiaceva ad una specifica autorizzazione preventiva del Ministero delle Poste e dei telegrafi⁸⁹. Tale orientamento statalista, coerente con un quadro di investimenti pubblici nazionali già promossi per la costruzione di nuove linee⁹⁰, porterà di lì a poco al riscatto delle linee telefoniche private, con la nazionalizzazione onerosa degli impianti dei due maggiori concessionari del tempo e, via via, di quelli minori le cui concessioni andranno in scadenza (con conseguente riscatto senza indennizzo). Già nel 1909 il servizio telefonico diverrà un’impresa pubblica di grande rilievo, con 2.600 dipendenti, che arriveranno a quasi 3.200 alla vigilia della Grande Guerra⁹¹.

Dunque, a differenza di quanto avviene in altre realtà nazionali europee⁹², lo Stato prende il gioco nelle sue mani, portandovi il peso della propria supremazia, anche nei confronti dei Comuni. Tale ordine concettuale (e politico) non cambierà nemmeno con l’estensione alle Province, nel 1923, della facoltà di assumere le attività di costruzione ed esercizio diretto, tramite azienda speciale, di reti telefoniche⁹³, né con la soppressione della Commissione Reale per l’assunzione locale diretta dei servizi⁹⁴: novità che confluiranno di lì a poco nel nuovo testo unico sui servizi pubblici locali del 1925⁹⁵. Anzi, a strettissimo giro, verrà costituita l’Azienda di Stato per i Servizi Telefonici (ASST)⁹⁶, dipendente dal Ministero delle comunicazioni, cui saranno attribuiti, oltre ai compiti di gestione dei servizi interurbani e internazionali non concessi all’impresa privata, anche quelli di vigilanza e controllo delle cinque concessionarie nazionali “di zona”, individuate tramite bando adottato ai sensi del decreto governativo che riservava allo Stato, in via di principio, i diritti di impianto ed esercizio di linee telefoniche⁹⁷.

⁸⁷ R.d. 3 maggio 1903, n. 196 (in G.U. 10 luglio 1903, n. 161, 2981 ss.).

⁸⁸ Cfr. art. 14 T.U. leggi sui telefoni.

⁸⁹ Art. 60 r.d. 21 maggio 1903, n. 253 (regolamento attuativo del t.u. leggi sui telefoni).

⁹⁰ L. 15 febbraio 1903, n. 32 (in G.U. 17 febbraio 1903, n. 39, 673 ss.).

⁹¹ G. ABIGNENTE, *La riforma dell’amministrazione pubblica in Italia*, Bari, 1916, 39.

⁹² Cfr. sul punto A. FOLIGNO, (voce) *Telefono*, in *Dig. it.*, Torino, 1900-1904, 621 ss.; J. FOREMAN-PECK - J. MUELLER, *European telecommunications organizations*, Baden-Baden, 1988, 34 ss.

⁹³ R.d. 30 dicembre 1923, n. 3047 (in G.U. 25 gennaio 1924, n. 21, 432 ss.), art. 1, modificativo dell’art. 1 della Legge Giolitti, cui veniva aggiunto un penultimo comma relativo appunto alle Province.

⁹⁴ R.d. 4 febbraio 1923, n. 253 (in G.U. 6 marzo 1923, n. 110, 815 ss.).

⁹⁵ R.d. 15 ottobre 1925, n. 2578, “Approvazione del Testo Unico della legge sull’assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province” (in G.U. 4 marzo 1926, n. 52, 982 ss.). La facoltà di riunire e coordinare in testo unico le disposizioni vigenti in materia era stata delegata al Governo dall’art. 23, R.D. 30 dicembre 1923, n. 3047, e la delega era stata confermata, per le disposizioni emanate successivamente, dall’art. 8 L. 18 giugno 1925, n. 1094. Il T.U. riuniva e coordinava la Legge Giolitti con i citati r.d. n. 3047/1923 e r.d. n. 253/1923. In materia, v. anche r.d.l. 26 settembre 1925, n. 1674.

⁹⁶ R.d.l. 14 giugno 1925, n. 884 (in G.U. 17 giugno 1925, n. 139, 2479 ss.), convertito con legge 18 marzo 1926, n. 562 (in G.U. 3 maggio 1926, n. 102, 1821 ss.). L’Azienda opererà, come tale, sotto il controllo del Ministero fino all’inizio degli anni ’90 del secolo scorso, quando la normativa comunitaria, imponendo la separazione tra attività di gestione dei servizi e funzioni di regolazione degli stessi (v. *infra*, §2.), condurrà alla sua trasformazione in “Iritel”, società per azioni interamente controllata dall’IRI attraverso la holding di settore “STET S.p.A.” (che negli anni ’50 aveva acquisito anche le concessionarie di zona che non erano già confluite in SIP nella seconda metà degli anni ’20), fino al suo accorpamento con SIP avvenuto nel 1994, da cui nascerà Telecom Italia S.p.A.; alla privatizzazione formale così attuata seguirà, come noto, la dismissione delle partecipazioni pubbliche connessa ai processi di liberalizzazione imposti dalle normative comunitarie (v. *infra*, X2., spec. note 129 e 169).

⁹⁷ R.d.l. 5 aprile 1925, n. 431 (in G.U. 9 aprile 1925, n. 201, 2623 ss.), convertito con legge 21 marzo 1926, n. 597 (in G.U. 20 aprile 1926, n. 92, 1669). La riserva statale del “diritto” di impianto ed esercizio di linee telefoniche, affermata non senza enfasi dall’art. 1, si atteggiava, più correttamente, quale riserva di concessione (artt. 2 e 3) e riscatto (art. 5 e 6) degli impianti (e/o delle quote societarie, nel caso la concessionaria fosse una società per azioni: art. 7), i quali potevano essere altresì ceduti dietro prezzo o ammissione dello Stato cedente al capitale sociale (art. 11).

I Comuni, dunque, non diverranno mai i principali protagonisti della vicenda telefonica italiana, benché in molti avessero auspicato una gestione diretta esclusiva municipale⁹⁸. Eppure, ritagliandosi uno spazio in una “scena dominata dalla statualità”⁹⁹ e da un modello di gestione mista pubblico-privata dal quale venivano progressivamente esclusi, essi continueranno comunque, come già prima della municipalizzazione, a svolgere un importante ruolo nella promozione delle nuove tecnologie.

Ciò in primo luogo, almeno fino al 1923, in relazione alle comunicazioni interurbane, ove la cooperazione tra comuni aveva consentito loro di partecipare, nei termini previsti dall’art. 29 del T.U. del 1903, alla costruzione di linee per il collegamento permanente tra più centri urbani, da sempre trascurato dalle gestioni private per la sua minore redditività (come testimonia la circostanza che in seguito, nel quadro delle concessioni del 1925, la gara per la gestione dei servizi interurbani andrà diserta, restando tale gestione in capo allo Stato).

Inoltre, come già accennato, la promozione locale delle nuove tecnologie si realizzerà, indirettamente, anche tramite l’impiego del telefono e della dattilografia a fini di razionalizzazione dell’attività burocratica: la loro integrazione costituirà da un lato un presupposto per lo sviluppo ed il potenziamento delle funzioni sociali del Comune, dall’altro un fattore propulsivo di diffusione di tali innovazioni nel tessuto economico-sociale. In altri termini, l’impiego di tali strumenti all’interno degli apparati amministrativi consentirà, ad un tempo, di rendere l’amministrazione comunale in grado di meglio (cor)rispondere alle esigenze di una “comunità moderna” e di stimolare l’ammodernamento di quel tessuto, secondo il già segnalato (*supra*, §1.) meccanismo di reciproca contaminazione fra pubblico e privato che caratterizza - da sempre e ancora oggi - la vicenda giuridico-amministrativa dell’innovazione tecnologica. In quest’ottica va letto, altresì, l’apporto dei “saperi speciali”¹⁰⁰ alla municipalizzazione delle funzioni amministrative e della comunità cittadina, secondo un’idea che andrà ad inquadrarsi entro una precisa cornice teorica negli anni immediatamente successivi al Primo conflitto mondiale, in consonanza con i postulati dell’organizzazione scientifica del lavoro d’ufficio¹⁰¹ e con i prodromi di una visione “efficienzistica” dell’amministrazione¹⁰². Basti pensare che nel 1905 il comune di Milano aveva fatto

⁹⁸ L. RAVA, *Il telefono nella legislazione italiana*, cit., 46, e P. BRESADOLA, *La municipalizzazione del servizio telefonico urbano*, in *L’Elettricità - Rivista trimestrale*, n. 20, 1901, 84, richiamano adesivamente le parole di A. Raddi, secondo cui «sarebbe più opportuno e consono ai tempi che, allo scadere delle attuali concessioni, il governo dovesse e potesse passare ai Comuni ed alle Province le linee telefoniche, con l’obbligo dell’esercizio diretto da parte di essi. Così sarebbe un passo in avanti verso quel decentramento amministrativo e verso l’attribuzione ai Comuni e alle Province dei servizi pubblici che (...) dovrebbero essere la base del nuovo Comune italiano». Sulla figura di Amerigo Raddi e sul suo contributo all’innovazione dell’economia e dei servizi pubblici in Italia (fondò anche una rivista, “*La rivista tecnica dei pubblici servizi*”, che spaziava dall’approvvigionamento idrico allo smaltimento dei rifiuti, dalle questioni energetiche ai trasporti e all’edilizia urbana, fino alle diverse materie di pertinenza municipale, quali ad es. mercati, macelli, cimiteri), v. A. GIUNTTINI, *Infrastrutture urbane e ingegneria sociale. Prime note per una biografia di Amerigo Raddi (1853-1929)*, in *Ricerche Storiche*, nn. 2-3, 2003, 407 ss.

⁹⁹ F. RUGGE, *Comuni e nuove tecnologie*, cit., 297. In generale, sulla “statizzazione” dei servizi (poi definiti) di telecomunicazione, G. FONDERICO, *Il comune regolatore. Le privative e i diritti esclusivi nei servizi pubblici locali*, Pisa, 2012, 167 ss.

¹⁰⁰ A. PEDRINI, *La città moderna ad uso degli ingegneri, dei sanitari e degli ufficiali tecnici di pubbliche amministrazioni*, Milano 1905, 237 ss.; F. RUGGE, “*Saperi speciali*” e cultura della municipalizzazione agli inizi del secolo. *Ipotesi di ricerca*, in *Amministrare*, XX, n. 1, 1990, 87 ss.; M. GIANNETTO, *I tecnici delle comunicazioni fra Età liberale e Fascismo*, in A. Varni, G. Melis (a cura di), *Burocrazie non burocratiche. Il lavoro dei tecnici nelle amministrazioni tra Otto e Novecento*, Torino, 1999, 15 ss.

¹⁰¹ G. MELIS, *La cultura e il mondo degli impiegati*, in S. Cassese (a cura di), *L’amministrazione centrale*, Torino, 1984, 375 ss.

¹⁰² F. SODDU, *Tayloristi della scrivania: dalla «Rivista delle Comunicazioni» all’«Organizzazione scientifica del lavoro»*, in A. Varni, G. Melis, *Le fatiche di Monsù Travet. Per una storia del lavoro pubblico in Italia*, Torino, 1997, 155 ss.

stampare una “guida telefonica ai servizi municipali”, che consentiva ai cittadini di chiamare attraverso un centralino 161 numeri e di mettersi in contatto con ben 27 uffici¹⁰³.

Infine, la spinta all’innovazione e allo sviluppo della telefonia municipale viene sollecitata, secondo uno “schema” tristemente noto al tempo presente, anche dall’emergenza: sanitaria, ma non solo. Gli studi¹⁰⁴ riferiscono che, almeno nei principali Comuni e fino al biennio 1923-1925, si avverte nelle sedi istituzionali l’esigenza di rafforzare i collegamenti telefonici, che vengono estesi anche ai sobborghi per meglio fronteggiare situazioni emergenziali, quali focolai epidemici, incendi e incidenti sul lavoro, favorendo un tempestivo intervento delle autorità. La dimensione territoriale dei servizi igienico-sanitari e di polizia locale pone in luce come il controllo dell’emergenza costituisca un aspetto specifico del più ampio controllo municipale sul territorio¹⁰⁵, cui il telefono offrirà in quegli anni un supporto decisivo. La municipalizzazione dello spazio urbano si va realizzando con il suo assoggettamento alla trama delle vere e proprie municipalizzazioni - delle tramvie, dell’acqua, del gas, dell’elettricità: la telefonia, seppur mai davvero municipalizzata in sé, viene a integrare tale processo in cui il Comune organizza la comunità cittadina, «*assurgendo a interprete della sua identità sul piano istituzionale*»¹⁰⁶.

Già nella digressione sulla telefonia appena condotta si può cogliere un importante parallelismo con il presente: lo Stato avoca a sé l’intervento pubblico necessario alla diffusione e alla promozione di una nuova tecnologia - anche valendosi di imprese private - allorché questa inizia ad essere percepita come indispensabile per lo sviluppo sociale ed economico, al fine di garantirne l’uniforme presenza sul territorio nazionale, e quindi evitare che sia assicurata in modo selettivo nei diversi contesti territoriali; gli enti minori mantengono, nondimeno, un ruolo di partecipazione all’attuazione di questi obiettivi che non è mai di mera esecuzione, essendo capace di esprimere una “forza creativa” che è connaturale all’autonomia politica che tali enti esprimono (v. *infra*, §6.).

2. Le riforme degli anni '90: aperture “efficientiste” e modello societario di gestione

Seguendo un approccio pur sempre incentrato sui rapporti tra evoluzione delle tecnologie info-comunicative e attività non autoritative degli enti territoriali, (ma) che procede ripercorrendo le tappe essenziali che hanno caratterizzato la disciplina (italiana) dei servizi pubblici locali, mette conto ora soffermarsi sul secondo dei tre “momenti fondamentali”¹⁰⁷ di quest’ultima, inserito nell’ambito della più ampia riforma dell’ordinamento locale attuata con la legge n. 142/1990, che, come noto, contribuisce a ridefinire la forma di governo locale e, più in generale, la stessa forma di Stato in senso autonomistico e solidaristico, nel segno di una nuova democrazia¹⁰⁸. Si daranno qui per acquisite le profonde trasformazioni che, nel lungo periodo intercorso fra la Legge Giolitti e la riforma del '90, hanno attraversato l’ordinamento, incidendo sul modello di Stato sociale e sui rapporti tra centro e autonomie territoriali: trasformazioni originate, essenzialmente, dall’avvento (e dalla progressiva attuazione) della Costituzione repubblicana e dal processo di integrazione europea¹⁰⁹.

¹⁰³ S. LICCIARDELLO, *Percorsi di diritto pubblico dell’economia*, cit., 193. Questo genere di iniziative possono considerarsi “archetipi” dei c.d. servizi informativi oggi previsti dalla l. n. 150/2000, dei quali si dirà *infra*, Cap. 3, §1.

¹⁰⁴ F. RUGGE, *Trasformazioni delle funzioni dell’amministrazione e cultura della municipalizzazione*, cit., 1238.

¹⁰⁵ G. MONTEMARTINI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, cit., 278 ss.; G. ERNESTI, *L’immagine della città italiana dalla fine dell’Ottocento agli anni Venti*, in M. Bigaran (a cura di), *Istituzioni e borghesie locali nell’Italia liberale*, Milano, 1986, 347 ss.

¹⁰⁶ F. RUGGE, *Comuni e nuove tecnologie*, cit., 305.

¹⁰⁷ E. SCOTTI, (voce) *Servizi pubblici locali*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg., Torino, 2012, 642.

¹⁰⁸ S. LICCIARDELLO, *Percorsi di diritto pubblico dell’economia*, cit., 166-167.

¹⁰⁹ Per i profili che qui interessano, attinenti essenzialmente alle dinamiche evolutive dell’intervento pubblico nell’economia nel periodo considerato (ed in particolare il ruolo dell’IRI nella politica industriale italiana), può rinviarsi, per tutti, a S. LICCIARDELLO, *Percorsi di diritto pubblico dell’economia*, cit., 7 ss.; S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione*

Alla crisi del modello della municipalizzazione imperniata sull'azienda speciale, iniziata negli anni '60¹¹⁰ e dovuta ad una pluralità di cause¹¹¹ che avevano già condotto ad una progressiva "fuga silente" verso le società per azioni¹¹², il legislatore risponde con un duplice intervento diretto a rafforzare il modello aziendale pubblico.

Da un lato il regolamento di cui al d.p.r. 4 ottobre 1986, n. 902¹¹³ semplificava le procedure amministrative e i controlli dell'ente locale, potenziando così l'autonomia organizzativa e operativa dell'azienda¹¹⁴; dall'altro, l'art. 22 del nuovo ordinamento delle autonomie locali¹¹⁵ attribuiva la personalità giuridica alle aziende speciali, trasformate in "enti strumentali dell'ente locale" (art. 23, co. 1) e quindi in "enti pubblici imprenditoriali"¹¹⁶, mentre il modello "tradizionale" di azienda organo veniva conservato - con il nuovo nome di "istituzione" (art. 23, co. 2) - per l'erogazione dei (soli) servizi sociali, ossia "senza rilevanza imprenditoriale" (art. 22, co. 3, lett. d). L'art. 22¹¹⁷ delineava così un chiaro *favor* per la gestione mediante azienda speciale¹¹⁸ (lett. c), cui venivano affiancati ulteriori modelli, variamente configurati quali "eccezioni": oltre alle due forme di gestione testé richiamate, infatti, si ammettevano a certe condizioni quelle in

economica, VI^a ed., Roma-Bari, 2021, 11 ss. Con riferimento al sostegno pubblico alla ricerca ed allo sviluppo tecnologico del sistema industriale italiano durante il fascismo, si vedano i ricchi saggi di taglio storico e/o giuridico pubblicati in G. MORBIDELLI (a cura di), *Fascismo e modernizzazione*, Firenze, 2019; e, per la seconda metà del secolo, in chiave storico-economica, C. ANTONELLI - F. BARBIELLINI AMIDEI, *Innovazione tecnologica e mutamento strutturale dell'industria italiana nel secondo dopoguerra*, in AA.VV., *Innovazione tecnologica e sviluppo industriale nel secondo dopoguerra*, Roma-Bari, 2007, 78 ss.

Sulle vicende dei servizi pubblici locali tra la legge di municipalizzazione di inizio secolo e la riforma dell'ordinamento locale del 1990 (nota 113), caratterizzate, come noto, da una tendenziale "stabilità delle regole" (per usare un'espressione di M. Dugato), resta fondamentale la voce di G. CAIA, (voce) *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, in *Enc. giur.*, XX, Roma, 1990, 1 ss.

¹¹⁰ A. PIRAS, *La municipalizzazione (problemi delle municipalizzazioni)*, cit., 389.

¹¹¹ F. MERUSI, *Cent'anni di municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., 41, riferisce due ordini di ragioni alla base di tale crisi: cause "endogene" al modello dell'azienda speciale e cause connesse alla crisi della finanza locale.

¹¹² L'espressione è di V. BUONOCORE, *Autonomia degli enti locali e autonomia privata: il caso delle società di capitali a partecipazione comunale*, in *Giur. comm.*, n. 1, 1994, 6, il quale rileva che, pur a fronte del frequente ricorso alla partecipazione societaria nella prassi locale già prima del '90, fino alla legge sull'ordinamento delle autonomie locali «non esisteva praticamente (...) nessuna disposizione legislativa che tale istituto contemplasse». In argomento, prima della legge n. 142/1990, tra gli altri, V. OTTAVIANO, *Sull'impiego a fini pubblici della società per azioni*, in *Riv. soc.*, 1960, 1043 ss.; G. RAGUSA MAGGIORE, *Comune azionista e reintegrazione del capitale*, in *Dir. fall.*, nn. 2-3, 1970, pt. II, 474 ss.; A. ROSSI, *La partecipazione dei comuni a società commerciali ed i suoi limiti*, in *Riv. dir. comm.*, I, 1971, 87 ss.; D. RESTA, *Profili giuridici delle società per azioni a partecipazione comunale*, in *TAR*, II, 1983, 205 ss.; M. MAZZARELLI, *Le società per azioni con partecipazione comunale*, Milano, 1987; G.D. FALCON, *Sulla rappresentanza dell'ente locale azionista della società*, in *Foro amm.*, I, 1989, 1294 ss.; M. CAMMELLI, *Le società a partecipazione pubblica*, Rimini, 1989; C. SALVI, *Gestione di servizi pubblici e società per azioni con partecipazione comunale*, in *Amm. it.*, I, 1989, 934 ss.

¹¹³ Recante "Approvazione del nuovo regolamento delle aziende di servizi dipendenti dagli enti locali" (in G.U. 27 dicembre 1986, n. 299, S.O. n. 121, 3 ss.).

¹¹⁴ F. MERUSI, *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990, 41 ss.

¹¹⁵ Legge 8 giugno 1990, n. 142 (in G.U. 12 giugno 1990, n. 135, S.O. n. 42, 5 ss.).

¹¹⁶ S. LICCIARDELLO, (voce) *Servizi pubblici locali*, in *Annuario delle autonomie locali*, vol. I, 1993, 483.

¹¹⁷ Su cui si veda *funditus* R. CAVALLO PERIN, *Comuni e Province nella gestione dei servizi pubblici*, vol. I, Napoli, 1993, 21 ss. e 55 ss.

¹¹⁸ C. TESSAROLO, *La specialità dell'azienda speciale*, in *Impr. pubbl.*, n. 7, 1991, 8.

economia (lett. a)¹¹⁹, in concessione a privati (lett. b)¹²⁰ e tramite società per azioni a capitale pubblico locale prevalente (lett. e)¹²¹ e, poco dopo, anche minoritario¹²².

Nonostante il predetto *favor* normativo per l'azienda speciale, la gestione mediante società prenderà di fatto il sopravvento¹²³, fondandosi sull'esercizio della generale capacità di diritto privato degli enti locali¹²⁴, quale "particolare espressione della potestà organizzativa" di questi

¹¹⁹ "(...)quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda". Cfr. G. NICOLETTI, *I servizi pubblici locali gestiti in economia*, in *Reg. e gov. loc.*, nn. 1-2, 1992, 65 ss.

¹²⁰ "(...)quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale". Sulla disposizione, per tutti, A. ROMANO TASSONE, *La concessione a terzi dei servizi pubblici locali*, in *Reg. e gov. loc.*, nn. 1-2, 1992, 83 ss.; R. CAVALLO PERIN, *La struttura della concessione di servizio pubblico locale*, Torino, 1998, 82 ss. Sul ruolo "oggettivamente pubblico" assunto dal privato che eroghi un servizio pubblico in forza di una concessione, inquadrabile nella figura dell' "esercizio privato di attività oggettivamente pubbliche", la riflessione dottrinale è in quegli anni già matura: v., tra gli altri, F.G. SCOCA, *La concessione come strumento di gestione dei servizi pubblici*, in F. Roversi Monaco (a cura di), *Le concessioni di servizi pubblici*, Rimini, 1988, 25 ss.; A. ROMANO, *La concessione di un pubblico servizio*, in G. Pericu, A. Romano, T. Spagnuolo Vigorita (a cura di), *La concessione di pubblico servizio*, Milano, 1995, 68 s.

¹²¹ "(...)qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati". Cfr. N. LONGOBARDI, *Società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, azionariato degli enti locali territoriali e gestione di pubblici servizi*, in *Comuni d'Italia*, n. 9, 1992, 97 ss.; G. ALPA - M.C. CAPPONI, *S.p.a. a prevalente capitale pubblico locale e gestione dei servizi pubblici*, in *Reg. e gov. loc.*, nn. 1-2, 1992, 83 ss.; L. ROMEO, *La s.p.a. a prevalente capitale pubblico locale nella legge n. 142/1990*, in *Nuova rass.*, 1992, 202 ss.; G. DE MINICO, *La società per azioni a prevalente partecipazione pubblica locale secondo l'art. 22, lett. e), legge 8 giugno 1990, n. 142*, in *Foro amm.*, 1994, 1666 ss.; P. PIRAS, *Le società per azioni a partecipazione comunale*, in *Riv. amm.*, 1995, 529 ss.

¹²² Art. 12, co. 1, legge 23 dicembre 1992, n. 498 (in G.U. 29 dicembre 1992, n. 304, 4 ss.). Sul *novum*, cfr. F. VANNICELLI, *La disciplina delle s.p.a. miste. Considerazioni sull'art. 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498*, in *Riv. amm. rep. it.*, n.a., 1992, 1621 ss. Sull'ampia diffusione che società miste partecipazione maggioritaria privata già avevano nella prassi prima del '90 per la gestione di SPL, e sulla "anomalia" della loro esclusione dall'iniziale catalogo di modelli organizzativi tipizzati dall'art. 22 l. n. 142/1990, v. C. MARZUOLI, *Società a partecipazione pubblica minoritaria per l'esercizio dei pubblici servizi locali e disciplina mediante regolamento*, in F. Trimarchi (a cura di), *Le società miste per i servizi locali*, Milano, 1999, 185 ss. Sulla configurazione di "concessionarie" di società costituite con capitale pubblico minoritario, quale "espediente" diretto a superare il problema connesso alla loro natura atipica prima della l. n. 498/1992, F.A. ROVERSI MONACO, *Società con partecipazione minoritaria degli enti locali e gestione dei servizi pubblici*, in AA.VV., *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, vol. I, Milano, 1993, 719 ss.

¹²³ Sul modello societario per la gestione dei servizi pubblici locali, nel vigore della disciplina contenuta nel Capo VII della l. n. 142/1990, si è scritto molto: oltre ai contributi richiamati alla nota 112, si vedano, tra gli altri, M. MAZZARELLI, *Note sull'utilizzazione delle società per azioni controllate da parte degli enti locali territoriali per la gestione di pubblici servizi: l'art. 22 lett. e) della legge n. 142 del 1990 a la normativa comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, 764 ss.; P.M. VIPIANA, *In tema di società a partecipazione pubblica locale*, in *Dir. econ.*, 1992, 367 ss.; P. PIRAS, *Servizi pubblici e società a partecipazione comunale*, Milano, 1994; G. CAIA (a cura di), *I servizi pubblici locali, evoluzione e prospettive*, Rimini, 1995; D. RESTA, *Il ricorso alla s.p.a. per la gestione dei pubblici servizi da parte degli enti locali*, in *Cons. Stato*, II, 1995, 1677 ss.; F. LUCIANI, *La gestione dei servizi pubblici locali mediante società per azioni*, in *Dir. amm.*, n. 2, 1995, 275 ss.; G. SANVITI (a cura di), *I modelli di gestione dei servizi pubblici locali*, Bologna, 1995; V. MARTELLI, *Servizi pubblici locali e società per azioni*, Milano, 1997; A. NIUTTA - A. POLICE, *Forma e realtà nelle società per la gestione dei servizi pubblici locali*, in *Riv. dir. comm.*, n. 1, 1999, 477 ss.; P. ABBADESSA, *Le società miste per i servizi locali: profili organizzativi speciali*, e D. SORACE, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali mediante società per azioni*, entrambi in F. Trimarchi (a cura di), *Le società miste per i servizi locali*, Milano, 1999, 87 ss. e 135 ss.

¹²⁴ Secondo approdi a quel tempo già ampiamente consolidati in dottrina, ove fin della prima metà del secolo scorso si predicava la duplicità di "schemi d'azione" di cui l'ente locale può valersi per il perseguimento dei propri fini. Discusso era invece - ma la questione ha oggi perso d'interesse - il carattere duplice o unitario della personalità giuridica pubblica: nel primo senso la risalente tesi di O. RANELLETTI, *Per la distinzione degli atti di imperio e degli atti di gestione*, in *Studi in onore di V. Scialoja*, vol. I, Milano, 1905, 703 ss.; nel secondo quella, ancora oggi prevalente, di S. ROMANO, *Il Comune*, cit., 451 («Il Comune non si distingue più in due enti, ma è ormai un ente solo, che è regolato, a seconda dei casi, dal diritto pubblico e dal diritto privato. (...) In modo che, da tale punto di vista (...), sembra che non solo debba non parlarsi del Comune come di due distinte persone, ma che sia bene non contrapporre nemmeno la sua personalità pubblica e quella privata, affermando invece che esso possiede una personalità unica, sia pure svolgentesi in campi diversi»), nonché di G. MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, Padova, vol. I, 1953, 8 («La personalità è unica, e non è né di diritto pubblico né di diritto privato, giacché essere persona significa essere destinatari di norme giuridiche, titolari dei diritti e obblighi che da queste, immediatamente o mediatamente, derivano»). Sulla "attività amministrativa di diritto

ultimi¹²⁵, funzionale peraltro all'instaurazione di forme di cooperazione "istituzionale" pubblico-privata, consacrate nel modello organizzativo delle società miste¹²⁶ (ad un tempo "comune" e "speciale"¹²⁷), nonché tra ente locale e altri soggetti pubblici eventualmente interessati alla "gestione dell'impresa di pubblico servizio"¹²⁸.

Traccia di ciò si ha, nel più ampio contesto della privatizzazione degli enti pubblici economici¹²⁹, all'art. 17, co. 51, della Legge Bassanini-bis¹³⁰, che consente agli enti locali di procedere, in virtù della sola delibera consiliare, alla trasformazione delle aziende speciali in società per azioni miste, di cui poter detenere l'intero pacchetto azionario per non più di due anni¹³¹. La

privato" (contrapposta ad una "attività di diritto privato dell'amministrazione"), resta fondamentale lo studio di A. AMORTH, *Osservazioni sui limiti dell'attività amministrativa di diritto privato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1938, 445 ss.; sul "perseguimento indiretto del pubblico interesse" mediante attività di diritto privato della P.A., O. RANELLETTI, *Principi di diritto amministrativo*, Napoli, 1912, vol. I, 378 ss.; G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, cit., 1935, vol. 2, pt. III, 235 ss.; ID., *Corso di diritto amministrativo. Principi generali*, vol. IV, Milano, 1958, 465 ss. Per l'affermazione di una "capacità giuridica generale degli enti pubblici", G. PERICU, *Note in tema di attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, *passim*, e spec. 188 ss. Su tutti questi aspetti, nel senso dell'ormai conclamata presenza «di uno statuto giuridico unitario applicabile all'attività amministrativa, (...) quale che sia il regime giuridico degli atti nei quali essa rifluisce», si veda ora per tutti F.G. COCCA, (voce) *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, agg. VI, Milano, 2000, 75 ss., e spec. 93 ss.

¹²⁵ M. CAMMELLI - A. ZIROLDI, *Le società a partecipazione pubblica nel sistema locale*, II^a ed., Rimini, 1999, 164. Nel senso che la società costituita per la gestione di servizi pubblici, almeno se a capitale pubblico prevalente, non sarebbe "terza" rispetto all'ente (politico) locale, S. LICCIARDELLO, *Percorsi di diritto pubblico dell'economia*, cit., 182-183 «la terzietà infatti non ha come termine di riferimento l'organizzazione, ma l'attività: la società per azioni a prevalente capitale pubblico, ancorché soggetto autonomo rispetto al comune, non è terza, in quanto costituita per curare un interesse che il comune ha assunto su di sé».

¹²⁶ G. CAIA, *Aziende speciali e società miste nella gestione dei servizi pubblici locali*, in *Nuova rass.*, 1995, 172.

¹²⁷ Sulla natura (pur sempre) privatistica delle società partecipate da enti locali per la gestione dei servizi pubblici, tra gli altri, G. CORSO, *La gestione dei servizi fra pubblico e privato*, in AA.VV., *Servizi pubblici locali e nuove forme di amministrazione*, Milano, 1997, 30 ss.; V. OTTAVIANO, *Note sulle società miste per la gestione dei servizi pubblici locali*, in *Riv. soc.*, n. 1, 1999, 245 ss.; A. NIUTTA - A. POLICE, *Forma e realtà nelle società per la gestione dei servizi pubblici locali*, cit., spec. 508 ss. Sulla specialità di tale modello organizzativo e sul regime differenziato, prima e dopo il regolamento di cui al d.p.r. 16 settembre 1996, n. 533 (in G.U. 21 ottobre 1996, n. 247, 3 ss.), si vedano, tra gli altri, A. ANDREANI, *Questioni nuove nella recente legislazione in tema di società di capitali con partecipazione degli enti locali*, in *Dir. amm.*, 1995, 245 ss.; F. LUCIANI, *La gestione dei servizi pubblici locali mediante società per azioni*, in *Dir. amm.*, 1995, 282 ss.; M. DUGATO, *Sul tema delle società a partecipazione pubblica per la gestione dei servizi locali. Costituzione della società, dismissioni, affidamento del servizio, rapporto tra ente e società*, in *Riv. trim. app.*, n. 2, 1996, 229 ss.; D. SORACE, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali mediante società per azioni*, cit., spec. 138 ss.; G.M. RACCA, *Questioni sulla partecipazione degli enti territoriali a società di capitali*, in *Dir. econ.*, n. 2, 1998, 381 ss.

¹²⁸ F. MERUSI, *Cent'anni di municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., 42.

¹²⁹ Sulle privatizzazioni (sia "formali" che "sostanziali") avviate nel corso degli anni '90, a partire dai dd.ll. nn. 386/1991 e 333/1992, non è possibile qui soffermarsi: nell'ambito della cospicua letteratura di quel periodo, si vedano S. CASSESE, *Le imprese pubbliche dopo le privatizzazioni*, in *Stato e mercato*, n. 14, 1992, 235 ss.; ID., *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n.a., 1996, 579 ss.; ID., *Le privatizzazioni in Italia*, in *Stato e mercato*, n. 47, 1996, 323 ss.; N. IRTI, *Dall'ente pubblico economico alla società per azioni*, in *Riv. soc.*, n. 3, 1993, 465 ss.; C. IBBA - E. PICOZZA - M. COSSU - P. PIRAS, *Trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni*, in ILDD. (a cura di), *Commentario al d.l. n. 333/1992 conv. nella l. n. 474/1994*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1994, 1207 ss.; M. CLARICH, *Privatizzazioni e trasformazioni in atto nell'amministrazione italiana*, in *Dir. amm.*, n. 1, 1995, 519 ss.; ID., (voce) *Privatizzazioni*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XI, 1996, 568 ss.; G. DI GASPARE, (voce) *Privatizzazioni. II) Privatizzazioni delle imprese pubbliche*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVII, Roma, 1995; F. BONELLI, *Le privatizzazioni delle imprese pubbliche*, Milano, 1996; ID., *Il codice delle privatizzazioni nazionali e locali*, Milano, 1996; L. AMMANATI, *Le privatizzazioni delle imprese pubbliche in Italia*, Roma, 1997; R. GAROFOLI, *Le privatizzazioni degli enti dell'economia. Profili giuridici*, Milano, 1998; M. CLARICH - M. PISANESCHI, (voce) *Privatizzazioni*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg. I, Torino, 2000, 432 ss. Per un utile sguardo di sintesi per ulteriori riferimenti bibliografici, cfr. A. MALTONI - G. MATTIOLI, *Le privatizzazioni*, in G. Morbidelli (a cura di), *Codice delle società a partecipazione pubblica*, Milano, 2018, 575 ss.; di recente è tornato sul tema, tra gli altri, F. ZAMMARTINO, *Le privatizzazioni in Italia tra Stato e Mercato: quale bilancio?*, in *Riv. AIC*, n. 2, 2021, 1 ss.

¹³⁰ Legge 15 maggio 1997, n. 127 (in G.U. 17 maggio 1997, n. 113, S.O. n. 98, 3 ss.).

¹³¹ La disposizione sarà poi riprodotta nell'art. 115 T.U.E.L., con talune aggiunte volte a disciplinare in modo più analitico il procedimento, sulla falsariga dei procedimenti previsti per la privatizzazione degli enti pubblici economici statali.

stessa legge, inoltre, in un'ottica di ampliamento dei modelli organizzativi societari, dà ingresso alle società a capitale pubblico locale in forma di s.r.l.¹³².

La generalizzazione del modello societario e la connessa (parziale) riespansione dell'impresa privata, tuttavia, non intaccheranno in tale fase il nucleo dei servizi pubblici locali e il suo legame con l'ente locale¹³³: le nuove forme risulteranno finalizzate più a mantenere che a superare la gestione da parte dell'ente locale, in un momento storico in cui, sul piano giuridico, il servizio pubblico è ancora nel suo complesso guidato da logiche orientate all'oggettiva funzionalizzazione dei servizi a soddisfare i bisogni generali ed alla garanzia di tale funzionalizzazione radicata nella soggettività pubblica dell'ente locale¹³⁴, "regolatore" e al contempo, almeno indirettamente, gestore¹³⁵.

Nondimeno, la descritta evoluzione normativa, che stravolgeva l'impianto previsto dalla L. n. 142/1990 e che veniva poco dopo trasfusa e coordinata negli artt. 113-116 T.U.E.L.¹³⁶, apriva già una prima "crepa" nella dimensione eminentemente pubblicistica del servizio locale, segnando l'apertura verso modelli aziendalistici di efficienza¹³⁷, anche in un'ottica di contenimento della spesa pubblica, ormai sottoposta anche a livello locale ai vincoli derivanti dal percorso di integrazione europea¹³⁸.

2.1 Tecnologie dell'informazione (IT) e società miste a partecipazione locale: profili di correlazione

Per cogliere un aspetto della tendenza da ultimo segnalata è opportuno fare un passo indietro, evidenziando alcuni processi di innovazione tecnologica che nel decennio in questione hanno attraversato la pubblica amministrazione italiana, correlati all'avvento su larga scala dell'informatica, già oggetto di fondamentali studi in chiave giuridica apparsi anche in Italia a partire dalla fine degli anni '60¹³⁹.

Si è infatti osservato, benché tale aspetto non risulti particolarmente indagato nella letteratura giuridica, come l'evoluzione normativa sopra descritta sia stata conseguenza, tra le altre, «*di quella tecno-industriale dei settori collegati ai pubblici servizi*»¹⁴⁰. La sempre maggiore sofisticazione delle tecnologie funzionali al loro (miglior) esercizio ha presto pervaso il mercato dei

¹³² Cfr. l'art. 17, co. 58, l. n. 127/1997. Va tuttavia segnalato che già all'indomani dell'entrata in vigore della l. n. 142/1990 la giurisprudenza amministrativa aveva interpretato la locuzione "società per azioni" contenuta nell'art. 22, lett. e, "come genericamente indicativa di varie forme di società di capitali, compresa dunque quella a responsabilità limitata". Osserva sul punto G. PIPERATA, *Le società a partecipazione pubblica nella gestione dei servizi degli enti locali*, in M. Cammelli - M. Dugato, *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Torino, 2008, 297: «Al legislatore del 1997 (...), quindi, non è rimasto che prendere atto della situazione e rendere tipica la società a r.l. nella prospettiva della gestione dei servizi pubblici locali».

¹³³ E. CANNADA BARTOLI, *Servizi pubblici locali mediante società per azioni*, in *Giur. it.*, I, 1996, 493.

¹³⁴ A. ROMANO, *La concessione di un pubblico servizio*, cit., 49.

¹³⁵ E. SCOTTI, (voce) *Servizi pubblici locali*, cit., 644.

¹³⁶ D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (in G.U. 28 settembre 2000, n. 227, S.O. n. 162, 5 ss.).

¹³⁷ G. DI GASPARE, *I servizi pubblici locali verso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, n. 5, 1999, 803, concetto poi ribadito in ID., *Servizi pubblici locali in trasformazione*, Padova, 2001, 37.

¹³⁸ F. MERUSI, *Cent'anni di municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., 43.

¹³⁹ V. FROSINI, *Cibernetica, diritto e società*, Milano, 1968; ID., *La giuritecnica: problemi e proposte*, in *Inf. e dir.*, n. 1, 1975, 6 ss.; ID., *Informatica, diritto e società*, Milano, 1988; M.G. LOSANO, *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, Torino, 1969; ID., (voce) *Giuscibernetica*, in *Noviss. Dig. It.*, app., III, Torino, 1982, 1092 ss.; ID., (voce) *Informatica Giuridica*, in *Dig. civ.*, IX, Torino, 1993, 417 ss.

¹⁴⁰ G. DI GIANDOMENICO - M.N. DI GIANDOMENICO, *Le ultime vicende delle società miste di gestione dei servizi pubblici locali*, in F. Fimmanò (a cura di), *Le società pubbliche: ordinamento, crisi ed insolvenza*, Milano, 2011, 197, con riferimento al momento storico qui esaminato.

servizi, accentuandone il necessario ancoraggio a paradigmi efficientisti tipici dell'industria privata. E negli anni '90 il concetto di «organizzazione efficiente coincide con 'informatizzata'»¹⁴¹.

A partire dagli anni '80, l'informatica aveva conosciuto una diffusione nella società tale da risultare uno strumento operativo indispensabile; ciò soprattutto in virtù dello sviluppo della telematica, intesa quale «insieme di servizi informatici basati sul codice binario, offerti e fruiti, in tempo reale, attraverso una rete di telecomunicazione»¹⁴². Già alla fine di quel decennio, dunque, l'informatica e la telematica avevano trasformato nel settore privato sia il modo di lavorare, sia le prestazioni offerte, specie nel settore dei servizi: la gestione di banche, assicurazioni, compagnie aeree, strutture sanitarie, case editrici, ma anche delle PMI e delle professioni intellettuali, aveva assunto forme profondamente diverse rispetto al recente passato¹⁴³.

Tuttavia, nella P.A. l'informatica si è diffusa assai più lentamente, a causa di ostacoli strutturali e culturali¹⁴⁴, e «nei servizi pubblici il cittadino non ha sperimentato un miglioramento comparabile con quello offertogli dai servizi privati»¹⁴⁵. E ciò, sebbene nella riflessione giuridica si fosse già da tempo compreso come «il settore della vita sociale che più si presta ad essere completamente rinnovato dalla introduzione su larga scala di sistemi informatici (...) [fosse], senza ombra di dubbio, quello relativo ai rapporti fra cittadino e pubblica amministrazione»¹⁴⁶.

Già nel c.d. Rapporto Giannini del 1979¹⁴⁷, l'illustre studioso osservava, in qualità di ministro per la funzione pubblica, che «i sistemi informativi non servono più alle amministrazioni solo per fatti di gestione interna», ma possono essere utilizzati «per amministrare, si proiettano cioè sempre più verso l'esterno», auspicando l'istituzione di un «Centro per i sistemi informativi dell'amministrazione pubblica»¹⁴⁸. Si voleva così superare la perdurante assenza di un «modello di sviluppo» del processo di informatizzazione della P.A., caratterizzata da «singole iniziative, pur lodevoli, spesso rilevatesi come "tessere" disorganiche di un mosaico non predefinito nelle forme e nei contenuti»¹⁴⁹.

A un tale risultato si perveniva, almeno in parte, nel 1993¹⁵⁰: da un lato con la previsione di una generalizzata dematerializzazione degli atti amministrativi di «tutte le pubbliche amministrazioni» (art. 3, co. 1-2)¹⁵¹; dall'altro con l'istituzione dell'Autorità per l'informatica nella pubblica

¹⁴¹ M.G. LOSANO, (voce) *Informatica giuridica*, in *Enc. scienze sociali*, a cura dell'Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1994, 714.

¹⁴² V. FROSINI, (voce) *Telematica e informatica giuridica*, *Enc. dir.*, XLIV, Milano, 1992, 60. L'origine del concetto si fa risalire al noto Rapporto «Nora-Minc», presentato alla Presidenza della Repubblica francese nel gennaio del 1978 (S. MORA - A. MINC, *L'informatisation de la société*, Parigi, 1978, poi in versione aggiornata con titolo *Computerization of society*, Cambridge, 1981).

¹⁴³ Per questa evoluzione in Italia negli anni '80, v. G. OCCHINI, *L'informatica nella gestione aziendale: aspetti e prospettive di impiego*, Milano, 1982; P.F. CAMUSSONE, *Informatica aziendale*, Milano, 1990.

¹⁴⁴ Sui quali cfr. M.G. LOSANO, (voce) *Informatica giuridica*, cit., 713 ss.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ R. BORRUSO, *Civiltà del computer*, Milano, 1978, vol. I, 111; concetto poi ribadito in ID., *Computer e diritto*, vol. II, Milano, 1998, 67.

¹⁴⁷ M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica il 16 novembre 1979, poi ripubblicato in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1982, 722 ss.

¹⁴⁸ *Ivi*, 740.

¹⁴⁹ G. SCATASSA, *Il dipartimento della funzione pubblica e il coordinamento dell'informatica nella P.A.*, in G. DUNI (a cura di), *Dall'informatica amministrativa alla teleamministrazione*, Roma, 1992, 101.

¹⁵⁰ D.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39, che recava «Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm), della legge 23 ottobre 1992, n. 421» (in G.U. 20 febbraio 1993, n. 42, 4 ss.). Sulle novità introdotte dal decreto, di cui subito nel testo, si veda per tutti F. CARDARELLI, *L'Autorità per l'informatica nella P.A. Natura giuridica, funzioni e poteri in materia contrattuale*, in *Dir. inform.*, n. 6, 1994, 9 ss.; ID., *L'incidenza del processo di innovazione tecnologica sull'attività contrattuale della pubblica amministrazione. Nuovi assetti organizzativi per la realizzazione e gestione dei sistemi informativi pubblici*, in D.A. Limone (a cura di), *Dalla giuritecnica all'informatica giuridica. Studi dedicati a Vittorio Frosini*, Roma, 1995, 77 ss.

¹⁵¹ Su cui v. G. DUNI, (voce) *Teleamministrazione*, *Enc. giur.*, vol. XXX, Roma, 1993, 10 ss., il quale peraltro ricorda che prima del d.lgs. n. 39/1993 «era già in vigore l'art. 6-quater del D.L. 12 gennaio 1991, n. 6: per gli enti locali autorizza

amministrazione (AIPA) (art. 4) - “progenitrice” dell’odierna AgID - e l’introduzione del Piano triennale di informatica della P.A. (artt. 7 e 9), finalizzati alla promozione e allo sviluppo di “sistemi informativi automatizzati” delle amministrazioni statali, a loro volta diretti ad un “miglioramento dei servizi”, alla “trasparenza dell’azione amministrativa” ed al “contenimento dei costi”, secondo “criteri di standardizzazione, interconnessione e integrazione dei sistemi stessi” (art. 1, co. 1-3). Venivano inoltre razionalizzati e uniformati gli acquisti di beni (*hardware* e *software*) e servizi (supporto, manutenzione) relativi a tali sistemi, anche tramite capitolati unici vincolanti per tutte le amministrazioni destinatarie della normativa in parola, approvati con d.p.c.m. su proposta dell’Autorità (artt. 12-14)¹⁵².

Regioni e enti locali venivano assoggettati ai poteri di indirizzo e raccomandazione di quest’ultima, “allo scopo di conseguire l’integrazione e l’interconnessione di tutte le amministrazioni pubbliche” (art. 1, co. 4), ma restavano invero ‘oggetti’ passivi - o meri coadiutori¹⁵³ - delle politiche di informatizzazione delle amministrazioni statali¹⁵⁴. Ciò, tuttavia, non impedirà alle autonomie locali di assicurarsi beni e servizi informatici per l’assolvimento dei propri compiti istituzionali, anche attraverso la creazione di appositi soggetti (formalmente) privatistici a base sovracomunale, come testimoniano alcuni casi giurisprudenziali¹⁵⁵ noti nell’ambito dell’elaborazione (interna) sull’organismo di diritto pubblico¹⁵⁶; e addirittura a Roma

“l’emanazione di atti amministrativi mediante sistemi informatici”, nei quali la firma autografa “è sostituita dalla indicazione a stampa” ed il documento “è valido fino a querela di falso”».

¹⁵² Va ricordato, però, che nel 1997 la gestione dei servizi informatici dell’allora Ministero del Tesoro e le attività informatiche riservate allo Stato in materia di finanza e contabilità pubblica saranno assegnati a CON.SI.P. S.p.A., all’uopo istituita con d.lgs. 19 novembre 1997, n. 414 (in G.U. 3 dicembre 1997, n. 282, 6 ss.), cui i “compiti di servizi informatici del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica” saranno specificamente conferiti con d.m. 22 dicembre 1997 (in G.U. 28 gennaio 1998, 10 ss.).

¹⁵³ Si pensi, ad es., che l’art. 9, co. 14, del d.l. 30 dicembre 1993, n. 557, conv. con legge 26 febbraio 1994 n. 133 (in G.U. 28 febbraio 1994, n. 48, 11 ss.), che prevedeva l’intervento dell’AIPA per progetti innovativi comunali da finanziare con quote dei proventi ICI, vincolava tali progetti all’attuazione di “sistemi informatici comunali” (co. 14) finalizzati a “consentire il decentramento dei servizi catastali e ipotecari” (co. 13).

¹⁵⁴ G. DUNI, *Il documento informatico. Profili amministrativi*, Relazione al Convegno Corte di Cassazione - LUISS, Roma, 14 giugno 1994, poi pubblicato in *Inf. dir.*, n. 3, 1994, 122, ove peraltro si osserva come il d.lgs. n. 39/1993 abbia sul punto “sottoutilizzato” la delega, che invece «contempla[va] l’emanazione di un decreto legislativo sul coordinamento informatico coinvolgente tutte le amministrazioni pubbliche».

¹⁵⁵ T.A.R. Lombardia - Milano, sez. I, 11 gennaio 1995, n. 54, in *Foro amm.*, I, 1995, 1037 ss., conf. da Cons. St., sez. IV, 13 febbraio 1996, n. 147, in *Giur. it.*, III, 1992, 256 ss., Soc. Lombardia informatica c. Comm. contr. reg. e altro, ove si escludeva l’applicabilità della direttiva 92/50/CEE ad una società, istituita con legge regionale, a capitale quasi interamente pubblico e attiva nel settore dei servizi informatici destinati ad enti pubblici locali anche territoriali, i cui contraenti potevano essere esclusivamente enti pubblici, priva di scopo di lucro e che rivestiva carattere di organismo di diritto pubblico; Cons. St., sez. V, 20 dicembre 1996, n. 1577, Soc. IBM Semea c. Consorzio com. Bolzano e altro, in *Foro amm.*, II, 1996, 3321 ss. e in *Giur. it.*, III, 1997, 261 ss., con nota di E. CANNADA BARTOLI, che afferma sussistere la giurisdizione del giudice amministrativo sulle controversie concernenti l’affidamento della fornitura di materiale informatico, di importo superiore alla soglia comunitaria, effettuato da una società cooperativa consortile, costituita da numerosi comuni della Provincia autonoma di Bolzano, nei confronti di un’impresa del ramo, essendo il predetto consorzio assoggettato alla normativa (interna e comunitaria) in materia di appalti, in quanto ente associativo di più comuni avente natura di organismo di diritto pubblico ai sensi dell’art. 2 del d.lgs. n. 157/1995.

¹⁵⁶ Sull’organismo di diritto pubblico nella giurisprudenza interna di quegli anni, sotto il vigore dell’art. 1, par. 1, lett. b, della dir. 92/50/CEE del 18 luglio 1992 e poi della dir. 93/37/CE, fino alla sentenza *Mannesmann* (C.G.U.E. 15 gennaio 1998, in C-44/96, *Mannesmann Anlagenbau Austria AG e a. c. Strohal Rotationsdruck GesmbH*), cfr., *ex multis*, Cass., S.U. Civ., 22 giugno 1994, n. 5973, in *Riv. trim. app.*, III, 1994, 667 ss.; Cass., S.U. Civ., 6 maggio 1995, n. 4991, in *Riv. trim. app.*, II, 1995, 319 ss. e in *Giur. it.*, I, 1996, 493 ss.; Cons. St., sez. VI, 20 maggio 1995, n. 498, in *Riv. trim. app.*, II, 1997, 99 ss. e in *Giur. it.*, III, 1996, 331 ss.; Cons. St., sez. II, 28 febbraio 1996, n. 366, in *Cons. Stato*, I, 1996, 1428 ss.; Cass., S.U. Civ., 6 giugno 1997, n. 5085, in *Riv. trim. app.*, III, 1997, 719 ss.; Cons. Stato, Sez. V, 24 novembre 1997, n.1372, in *Cons. Stato*, I, 1997, 1568 ss.

l'approvvigionamento informatico si realizzerà anche nel contesto del nuovo decentramento infracomunale capitolino¹⁵⁷.

In quegli stessi anni apparivano i primi studi sull'impiego delle tecnologie informatiche nell'attività amministrativa "rivolta verso l'esterno"¹⁵⁸, ma con un approccio incentrato perlopiù sull'automazione dell'attività autoritativa (la cui impronta permane tutt'oggi nella letteratura di settore), anche alla luce delle possibili interazioni fra tali tecnologie e la (attuazione della) disciplina contenuta nella 'nuova' legge sul procedimento amministrativo¹⁵⁹.

Come già osservato, però, il processo di informatizzazione dell'amministrazione pubblica, specie locale, si arresterà ad un livello assai poco soddisfacente. E in ciò può cogliersi un fattore - tra i molti - della descritta evoluzione delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali negli anni '90: la diffusione del modello societario e dell'esternalizzazione dei servizi tramite concessioni consente alle amministrazioni locali di "aggirare" l'*impasse* tecnologica che affligge il settore pubblico e, più in generale, offre in astratto la possibilità di ripetere (anche) nei servizi pubblici l'efficienza di modelli operativi alternativi a quelli tradizionali di gestione diretta¹⁶⁰. L'informatizzazione è un aspetto di questa esigenza, che nell'ambito dell'attività amministrativa di prestazioni rende opportuna una "gestione professionale, separata da quella burocratica delle amministrazioni"¹⁶¹: lo schema societario a partecipazione pubblica, in particolare, oltre ad una maggiore flessibilità decisionale e operativa¹⁶², «permette agli enti pubblici locali di beneficiare dell'esperienza professionale, della competenza tecnica e della capacità manageriale acquisita dai privati nello specifico settore, nonché dell'apporto di tecnologie e know-how avanzati»¹⁶³.

La recisione dell' "innesto giolittiano" e la "fuga dalla municipalizzazione"¹⁶⁴ nella conformazione normativa e pratica delle modalità di gestione dei servizi locali possono apparire, allora, come conseguenze anche di questi processi: l'esponentiale apertura a moduli privatistici di

¹⁵⁷ Cfr. l'art. 64, co. 1, lett. e del "Regolamento del decentramento amministrativo" di Roma, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale dell'8 febbraio 1999, n. 10, con cui si attribuiscono alle circoscrizioni le competenze relative "all'acquisto, alla manutenzione o al noleggio di tecnologia informatica, nel rispetto delle norme regolamentari dettate per il funzionamento della rete informatica del Comune".

¹⁵⁸ A. MASUCCI, *L'atto amministrativo informatico: primi lineamenti di una ricostruzione*, Napoli, 1993; U. FANTI-GROSSI, *Automazione e pubblica amministrazione. Profili giuridici*, Bologna, 1993; A. USAI, *Le prospettive di automazione delle decisioni amministrative in un sistema di teleamministrazione*, in *Dir. inform.*, 1993, 164 ss. Invero, nella medesima prospettiva di indagine già G. DUNI, *L'utilizzabilità delle tecniche elettroniche nell'emanazione degli atti e nei procedimenti amministrativi. Spunto per una teoria dell'atto amministrativo emanato nella forma elettronica*, *Riv. amm. rep. it.*, n. 6, 1978, 407 ss.

¹⁵⁹ G. DUNI, *La teleamministrazione come terza fase dell'informatica amministrativa. Dalla "informazione automatica" sulle procedure burocratiche al procedimento in forma elettronica*, in ID. (a cura di), *Dall'informatica amministrativa alla teleamministrazione*, cit., 13 ss.; ID., (voce) *Teleamministrazione*, cit., 12 ss.; E. ZAFFARONI, *L'informatizzazione della pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, nn. 7-8, 1996, 2519 ss.

¹⁶⁰ A. PAJNO, *Gli enti locali e gli strumenti di diritto privato*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2010, 595.

¹⁶¹ G. DI GIANDOMENICO - M.N. DI GIANDOMENICO, *Le ultime vicende delle società miste di gestione dei servizi pubblici locali*, cit., 197; nello stesso senso G. FORNENGO - C. BARGERÒ, *Mercato, concorrenza e governance nelle imprese pubbliche che gestiscono servizi locali*, in *Econ. pubbl.*, n. 1-2, 2008, 25.

¹⁶² M. DUGATO, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali*, Milano, 2001, 17-18, ove sono evidenziate le ulteriori ragioni che rendevano in astratto conveniente il ricorso al modello societario in ambito locale.

¹⁶³ M.A. VENCHI CARNEVALE, *La «privatizzazione» dei servizi pubblici locali. Spunti e riflessioni sulle s.p.a. locali a capitale misto*, in AA.VV., *Scritti in Memoria di Aldo Piras*, Milano, 1996, 119. Nello stesso senso Cass., S.U. Civ., 6 maggio 1995, n. 4989 (si tratta della nota sentenza relativa al caso "Siena parcheggi": in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1995, 1056 ss. con nota di G. GRECO, e in *Foro it.*, I, 1996, 1363 ss. con nota di F. CARINGELLA), secondo la quale la ragione dell'utilizzo dello strumento societario nella gestione dei servizi pubblici locali si deve alla «opportunità di promuovere la collaborazione tra enti locali e altri soggetti apportatori di capitali, tecnologia, organizzazione e competenze imprenditoriali specifiche, nella prospettiva di una più efficiente prestazione del servizio, mediante una più agile struttura di tipo privatistico, e dell'autofinanziamento del servizio stesso».

¹⁶⁴ Le espressioni, ormai divenute celebri nella letteratura in materia, sono entrambe di F. MERUSI, che le adopera in *I modelli di gestione dei servizi pubblici locali*, in *Amministrare*, n. 1, 1988, 135, in *Servizi pubblici instabili*, cit., 44, e in *Cent'anni di municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., 42.

gestione, che assume un grande “significato concettuale”¹⁶⁵ e “valore simbolico”¹⁶⁶, diviene per l’amministrazione locale un modo per prepararsi alle sfide del nuovo millennio, imposte anche dall’evoluzione tecnologica che, di lì a poco, la diffusione di *internet* su scala globale avrebbe enormemente amplificato¹⁶⁷.

Per altro verso, può osservarsi che, a differenza di quanto era avvenuto, come visto (*supra*, §2.1), tra la fine dell’ ’800 e l’inizio del ’900 per tecnologie quali il telegrafo e il telefono, lo Stato e gli enti territoriali minori, da sempre rimasti “fuori” dal mercato delle tecnologie informatiche, si limitano a divenirne “utenti” per incrementare - con alterne fortune - l’efficienza delle attività strumentali. Elaboratori elettronici, *software* gestionali e sistemi di posta elettronica, pertanto, non costituiranno mai oggetto di un pubblico servizio a beneficio della collettività, destinataria delle sole prestazioni offerte dal mercato privato. È possibile già in questa fase cogliere un aspetto centrale della presente indagine: l’avvenuta evoluzione delle tecnologie info-teleumatiche da servizio pubblico in sé, ossia direttamente rivolto alla collettività, a complesso di beni e servizi “interni” all’organizzazione e all’attività amministrativa (intesa nella sua ‘nuova’ latitudine soggettiva), adoperati in funzione strumentale, tra l’altro, all’effettività e qualità dei pubblici servizi¹⁶⁸.

In tale direzione conduceva, per altro, la progressiva liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni (strettamente intese), che in quegli anni imboccava anche in Italia, non senza difficoltà, la via tracciata dalle istituzioni europee nel quadro del mercato unico, inaugurando un nuovo modello di intervento pubblico - diverso rispetto all’azione diretta dello Stato monopolista e/o imprenditore fondata sull’art. 43 Cost. - destinato ad estendersi ad altri servizi di pubblica utilità e a trovare il suo temperamento pubblicistico nella generalizzazione degli obblighi di servizio universale¹⁶⁹, quale regolazione “sussidiaria” rispetto alla capacità del (libero) mercato

¹⁶⁵ F. BENVENUTI, *Disegno dell’Amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, 1996, 353: tale significato assume «perché tende a privilegiare, anziché il rapporto autoritario tra l’amministrazione e i cittadini, il rapporto paritario».

¹⁶⁶ A. PAJNO, *Gli enti locali e gli strumenti di diritto privato*, cit., 587: «nel senso che esso segna ad un tempo l’inserzione della strumentazione di diritto comune nell’ambito di un sistema fino ad allora legato alla tipizzazione propria del diritto pubblico. (...) Gli strumenti di diritto privato si fanno organizzazione del soggetto pubblico per lo svolgimento di funzioni di primaria importanza secondo regole ispirate ai principi di efficienza, efficacia ed economicità».

¹⁶⁷ S. LICCIARDELLO, *Profili della più recente evoluzione dei servizi pubblici locali*, in *Dir. reg.*, nn. 3-4, 2005, 341.

¹⁶⁸ Strumentalità che, come si vedrà nel successivo Capitolo (§§2. ss.), con l’avvento dei “servizi” dell’amministrazione digitale si concilierà invece con una proiezione anche (immediatamente) esterna e con una dimensione *lato sensu* “prestazionale”, che si realizza - appunto - mediante strumenti (digitali) inquadrabili in un nuovo tipo di funzione (pubblica) non autoritativa.

¹⁶⁹ Sulle liberalizzazioni nel settore delle telecomunicazioni (*melius*, “comunicazioni elettroniche”, secondo la dicitura emersa in sede comunitaria) non è possibile soffermarsi in questa sede: ancorché tale settore sia connesso all’oggetto ‘mediato’ (v. *supra*, §Premesse) del presente Capitolo, esso non interessa strettamente il tema dei servizi pubblici locali, avendo costituito - fino alle liberalizzazioni - oggetto di un servizio pubblico gestito in esclusiva dallo Stato (cfr. l’art. 1 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156), rispetto al quale, dunque, la autonomie locali hanno avuto un ruolo del tutto marginale (se non per gli aspetti attinenti alla realizzazione delle reti infrastrutturali, che tuttavia si collocano su un piano che precede logicamente l’erogazione del servizio TLC vero e proprio). Sul processo di liberalizzazione del settore promosso in sede comunitaria, sotto i diversi profili rilevanti (apertura dei mercati, servizio universale, ruolo e campo d’azione delle A.N.R. e dell’E.R.G., convergenza tra i settori delle telecomunicazioni, dell’audiovisivo e delle tecnologie dell’informazione, approccio tecnologicamente neutrale e articolazione orizzontale della disciplina tra reti, servizi e contenuti) e fino all’adozione del Codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259, in G.U. 15 settembre 2003, n. 214, 3 ss.), cfr. Comunicazione - COM(1987)290 del 30 luglio 1987, Libro Verde sullo sviluppo del mercato comune dei servizi ed apparati di telecomunicazioni; Risoluzione 88/C 257/01 del Consiglio del 30 giugno 1988, sullo sviluppo del mercato comune dei servizi ed apparati di telecomunicazioni fino al 1992; direttiva 88/301/CEE della Commissione del 16 maggio 1988, relativa alla concorrenza sui mercati di terminali di telecomunicazioni; direttiva della Commissione 90/388/CEE del 28 giugno 1990, relativa alla concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni; direttiva del Consiglio 90/387/CEE del 28 giugno 1990, sull’istituzione del mercato interno per i servizi delle telecomunicazioni mediante la realizzazione della fornitura di una rete aperta di telecomunicazioni; direttiva 96/19/CE della Commissione del 13 marzo 1996, che modifica la direttiva 90/388/CEE al fine della completa apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni (c.d. direttiva *full competition*); Comunicazione - COM(1996)73 del 13 marzo 1996, Servizio universale nelle telecomunicazioni nella

concorrenziale di assicurare a tutti i cittadini-utenti, anche in aree geografiche non profittevoli, servizi adeguati a prezzi accessibili¹⁷⁰.

prospettiva di un contesto pienamente liberalizzato. Elemento essenziale della società dell'informazione; direttiva 97/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997 sull'interconnessione nel settore delle telecomunicazioni e finalizzata a garantire il servizio universale e l'interoperabilità attraverso l'applicazione dei principi di fornitura di una rete aperta; Comunicazione - COM(1997)623 del 3 dicembre 1997, Libro verde sulla convergenza fra i settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e delle tecnologie dell'informazione e sulle sue implicazioni normative; direttiva 98/10/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 gennaio 1998, sull'applicazione del regime di fornitura di una rete aperta (ONP) alla telefonia vocale e sul servizio universale delle telecomunicazioni in un ambiente concorrenziale; reg. 2000/2887/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2000, relativo all'accesso disaggregato alla rete locale; direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (c.d. direttiva accesso); direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle autorizzazioni per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (c.d. direttiva autorizzazioni); direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (c.d. direttiva quadro); direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (c.d. direttiva servizio universale); decisione della Commissione 2002/627/CE, del 29 luglio 2002, che istituisce il Gruppo dei regolatori europei (ERG); direttiva 2002/77/CE della Commissione relativa alla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica (c.d. direttiva concorrenza). In dottrina, fra i molti contributi in lingua italiana apparsi nel periodo considerato, F. CARDARELLI, *Riserva statale dei servizi di telecomunicazioni e disciplina comunitaria della concorrenza*, in *Dir. inform.*, n. 1, 1995, 101 ss.; F. CARDARELLI - V. ZENO ZENCOVICH, *Il diritto delle telecomunicazioni. Principi, normativa, giurisprudenza*, Roma, 1997; F. CARDARELLI - E. PICOZZA, *La politica delle telecomunicazioni: profili amministrativi*, in *Dir. inform.*, n. 1, 1997, 91 ss.; G. VENTURINI, *Servizi di telecomunicazione e concorrenza nel diritto internazionale e comunitario*, Torino, 1999; F. CASTELLI, *Il servizio universale nelle telecomunicazioni*, Milano, 1997; P. CASSINIS, *Liberalizzazione dei servizi delle infrastrutture di telecomunicazioni in ambito comunitario: prime considerazioni sulla direttiva full competition*, in *Dir. inform.*, n. 2, 1997, 46, 249 ss.; A. TIZZANO, *L'azione comunitaria nelle telecomunicazioni: interventi recenti e prospettive future*, in *Dir. inform.*, 1998, n. 6, 917 ss.; ID., *Nuovi orientamenti comunitari nel settore delle telecomunicazioni*, in S. Amorosino, G. Morbidelli, M. Morisi (a cura di), *Istituzioni, mercato, democrazia. Liber amicorum. Per gli ottanta anni di Alberto Predieri*, Torino, 2002, 637 ss.; F. BONELLI - S. CASSESE (a cura di), *La disciplina giuridica delle telecomunicazioni*, Milano, 1999, ed in particolare il saggio di S. CASSESE, *La liberalizzazione delle telecomunicazioni*, 63 ss.; G. BOGNETTI - R. FAZIOLI (a cura di), *La disciplina giuridica delle telecomunicazioni*, Milano, 1999; L.G. RADICATI DI BROZOLO, *Il diritto delle telecomunicazioni. Un modello di liberalizzazione di un servizio pubblico*, Torino, 1999; ID., *Convergenza, concorrenza, regolazione e asimmetria nel nuovo quadro comunitario delle comunicazioni elettroniche*, in *Mercato concorrenza regole*, n. 3, 2002, 561 ss.; S. FROVA (a cura di), *Nozione ed evoluzione del Servizio Universale nelle telecomunicazioni*, Milano, 1999; L. CARLASSARE (a cura di), *La comunicazione del futuro e i diritti delle persone*, Padova, 2000; S. CASSESE, *Il concerto regolamentare europeo delle telecomunicazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2002, 689 ss., poi anche in ID. (a cura di), *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003, 188 ss.; M. CLARICH - A. BOSO CARETTA, *Il nuovo sistema delle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica*, in *Dir. inf. inform.*, nn. 4-5, 2002, 685 ss.; F. BASSAN, *Concorrenza e regolazione nel diritto comunitario delle comunicazioni elettroniche*, Torino, 2002; R. PEREZ, *Telecomunicazioni e concorrenza*, Milano, 2002; C. CAMBINI - P. RAVAZZI - T. VALLETTI, *Il mercato delle telecomunicazioni. Dal monopolio alla liberalizzazione negli Stati Uniti e nella U.E.*, Bologna, 2003; G. MORBIDELLI - F. DONATI (a cura di), *Comunicazioni: verso il diritto della convergenza?*, Torino, 2003; S. CASSESE, *Il concerto regolamentare europeo delle telecomunicazioni*; N. RANGONE, *Le telecomunicazioni*, in AA.VV. (a cura di), in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da S. Cassese, vol. III, Milano, 2003, 2391 ss.

Per gli aspetti più recenti, che interessano più da vicino i temi del presente lavoro, v. *infra*, §§4.1 e 6..

¹⁷⁰ M. CLARICH, *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 1998, 181; cfr. anche N. RANGONE, *op. ult. cit.*, 2392 s., per la qualificazione del servizio universale come un «sottoinsieme del servizio pubblico che consente di garantire il perseguimento degli obiettivi sociali non assicurati dal libero gioco del mercato» (sul punto v. anche *infra*, Cap. 2, §1.). Sull'«ingresso» del servizio universale nell'ordinamento interno, rimane fondamentale G.F. CARTEI, *Il servizio universale*, Milano, 2002; sui rapporti tra telecomunicazioni e servizio universale, *ex multis*, S. FROVA (a cura di), *Telecomunicazioni e servizio universale*, Milano, 1999; R. ZACCARIA, *Dal servizio pubblico al servizio universale*, in L. Carlassare (a cura di), *La comunicazione del futuro*, cit., 5 ss.; A. VALASTRO, *Le telecomunicazioni al "servizio" dell'informazione pubblica? Spunti per un ripensamento del servizio universale*, in F. Merloni (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2002, 167 ss.

3. La tensione conflittuale fra autonomia (locale) e concorrenza: i servizi pubblici locali negli anni 2000

Agli inizi del nuovo millennio il “vento” comunitario dei principi proconcorrenziali soffia anche sui servizi pubblici locali¹⁷¹. Negli stessi anni in cui la riforma del Titolo V sembra segnare una nuova stagione di protagonismo per l'autonomia locale, erompono due indirizzi normativi comunitari¹⁷² che si traducono, sul piano interno, nell'avvio di un percorso riformatore di apertura alla concorrenza attuato dal legislatore statale nell'esercizio della nuova competenza *ex art.* 117, co. 2, lett. *e* Cost.¹⁷³. Tale percorso si concretizza, almeno in una prima fase, nella ricerca di nuovi equilibri tra l'apertura dei mercati e gli interessi generali connessi alla “titolarità” pubblica (locale) del servizio.

Un primo momento di discontinuità nella disciplina (generale) dei servizi pubblici locali si realizza con l'entrata in vigore della legge finanziaria per il 2002¹⁷⁴, che all'art. 35 introduce - sostituendo l'art. 113¹⁷⁵ e inserendo il nuovo art. 113-bis TUEL¹⁷⁶ - una disciplina delle modalità di gestione calibrata sulla distinzione tra servizi pubblici locali “rilevanti sotto il profilo industriale” e servizi privi di tale rilevanza: mentre per questi ultimi si prevede che la gestione sia di regola operata direttamente dall'ente locale (tramite azienda speciale o istituzione ovvero in economia) o indirettamente da soggetti allo stesso riconducibili (società di capitali partecipate), per i primi si distingue tra proprietà e gestione e si prevede, per quest'ultima, l'affidamento a operatori economici tramite procedure ad evidenza pubblica ovvero l'affidamento diretto a società a

¹⁷¹ Sull'impulso riformatore che il diritto comunitario ha sul diritto amministrativo nazionale in quegli anni, in generale, S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, *Riv. trim. dir. pubbl. com.*, n/a, 2002, 291 ss. Con specifico riferimento ai servizi pubblici (anche locali), G. CORSO, *I servizi pubblici nel diritto comunitario*, in *Riv. giur. quadr. pubbl. serv.*, n. 1, 1999, 7 ss.; M. CLARICH, *Servizi pubblici e diritto europeo della concorrenza: l'esperienza italiana e tedesca a confronto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 91 ss., anche per le ulteriori indicazioni bibliografiche ivi richiamate.

¹⁷² F. MERUSI, *Cent'anni di municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., 44, ove la spinta propulsiva alle riforme del biennio 2001-2003 è ricondotta all'indirizzo comunitario finalizzato alla creazione di un mercato concorrenziale delle “forniture pubbliche”; e quello volto ad introdurre nei servizi pubblici (anche) locali forme di concorrenza “artificiale” determinata con provvedimenti amministrativi. Sul punto v. anche G.E. BERLINGERIO, *Studi sul pubblico servizio*, Milano, 2003, 191 ss.

¹⁷³ Sull'intervento legislativo statale in materia di servizi pubblici locali, alla luce del nuovo riparto di competenze legislative delineato dall'art. 117 Cost. e (poi) dell'ampia nozione di concorrenza (quale “materia-funzione”) accolta dalla Corte costituzionale a partire dalle sentenze 13 gennaio 2004, n. 14 e 27 luglio 2004, n. 272, F. MERLONI, *La disciplina statale dei servizi pubblici locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Riv. giur. quad. pubbl. serv.*, nn. 2-3, 2002, 17 ss.; A. ZITO, *I riparti di competenze in materia di servizi pubblici locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2003, 287 ss.; F. CASALOTTI, *Titolo V della Costituzione e disciplina dei servizi pubblici locali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003; M.A. CABIDDU, *La riforma dei servizi pubblici locali fra Stato e regioni*, in A. Travi (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2003, 58 ss.; A. POLICE - W. GIULIETTI, *Servizi pubblici, servizi sociali e mercato: un difficile equilibrio*, in *Serv. pubbl. e app.*, n. 4, 2004, 831 ss.; C.E. GALLO, *Disciplina e gestione dei servizi pubblici economici: quadro comunitario e nazionale nella più recente giurisprudenza*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2005, 327 ss. In argomento, da ultimo, per una ricognizione aggiornata alla giurisprudenza costituzionale più recente, si veda P. SCARLATTI, *Gli orientamenti sulla giurisprudenza costituzionale sulla ripartizione delle competenze in materia di servizi pubblici locali*, in *Dir. pubbl.*, n. 3, 2020, 981 ss., spec. 989 ss. Più in generale, sull'interpretazione della “concorrenza” - come parametro competenzaiale (trasversale) e sostanziale (finalistico) - offerta dalla Corte costituzionale, pur con perduranti incertezze definitorie, M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nella Costituzione. Una rassegna critica della giurisprudenza costituzionale italiana dell'ultimo decennio*, n. 3, 2014, 503 ss. (anche con diffusi riferimenti alle imprese e ai servizi pubblici).

¹⁷⁴ Legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)” (in G.U. 29 dicembre 2001, n. 301, S.O. n. 20, 3 ss.).

¹⁷⁵ Cfr. l'art. 35, co. 1, l. n. 448/2001.

¹⁷⁶ Cfr. l'art. 35, co. 15, l. n. 448/2001.

capitale maggioritario pubblico all'uopo costituite¹⁷⁷ (con obbligo di trasformazione delle residue aziende speciali che gestiscono tali servizi in società di capitali, entro la fine del 2002¹⁷⁸).

Si delineano, così, alcune "invarianti" del nuovo regime dei servizi di rilevanza industriale, destinate a sopravvivere ai numerosi interventi successivi: la distinzione, sul piano logico-giuridico, della gestione dalle funzioni di programmazione, regolazione e controllo; la scissione tra reti e servizi, con le prime riservate alla proprietà pubblica e solo eventualmente contendibili previa gara¹⁷⁹, e con i secondi soggetti alla disciplina delle modalità di gestione poc'anzi richiamata.

La stessa disposizione, inoltre, introduceva al comma 11 dell'art. 113 TUEL e al comma 5 dell'art. 113-bis le prime previsioni generali sul contratto di servizio (già previsto per i soli rapporti tra ente locale e azienda speciale¹⁸⁰, nonché nell'ambito di discipline settoriali¹⁸¹), chiamato a regolare i rapporti degli enti locali con le società di erogazione del servizio e/o con quelle di gestione delle reti e degli impianti¹⁸²; e delineava un ruolo regolativo degli organi territoriali, rimettendo loro l'individuazione degli "standard di qualità" e la determinazione delle "modalità di vigilanza e controllo delle aziende esercenti i pubblici servizi, in un quadro di tutela prioritaria degli utenti e dei consumatori"¹⁸³.

¹⁷⁷ Sulla riforma attuata dall'art. 35 cit., tra i numerosi contributi, M. DUGATO, *I servizi pubblici degli enti locali*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2002, 218 ss.; L.R. PERFETTI, *I servizi pubblici locali. La riforma del settore operata dall'art. 35 della l. n. 448 del 2001 ed i possibili profili evolutivi*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2002, 575 ss.; V. DOMENICHELLI, *I servizi pubblici locali tra diritto amministrativo e diritto privato (a proposito del «nuovo» art. 113 T.U.E.L.)*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2002, 311 ss.; A. MASSARUTTO, *La riforma dei servizi pubblici locali. Liberalizzazione, privatizzazione o gattopardismo?*, in *Mercato concorrenza regole*, 2002, 107 ss.; F. MERUSI, *La nuova disciplina dei servizi pubblici*, in *Ann. AIPDA 2001*, Milano, 2002, 73 ss.; D. IELO, *Prime considerazioni sulla nuova riforma dei servizi pubblici locali*, in *Rass. giur. en. el.*, n. 1, 2002, 71 ss.; G. CAIA, *Le società con partecipazione maggioritaria di Comuni e Province per la gestione dei servizi pubblici locali (dopo la legge finanziaria 2002)*, in *Riv. amm. rep. it.*, n. 12, 2002, 1189 ss.; A. TRAVI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali (art. 35 l. 28 dicembre 2001, n. 448, legge finanziaria 2002)*, cit.; G. STUMPO, *L'appalto di servizi, la concessione di servizi e l'affidamento della gestione di servizi pubblici locali a società miste: alcune riflessioni sul quadro comunitario di riferimento, importanti anche in relazione al disposto di cui all'art. 35 della legge finanziaria 2002*, in *Riv. trim. app.*, n. 3, 2002, 808 ss.; M. SINISI, *La tutela della concorrenza nell'affidamento del servizio e nella scelta del partner privato ai sensi dell'art. 35, l. n. 448 del 2001*, in *Foro amm. - TAR*, 2003, 2015 ss.; R. DAMONTE, *La gestione dei servizi pubblici dopo la Finanziaria*, in *Urb. app.*, n. 3, 2002, 253 ss.; A. VIGNERI, *Servizi pubblici locali al bivio*, in *Dir. reg.*, 2002, 561 ss.; M.P. CHITI, *Le forme di gestione del servizio idrico integrato dopo la finanziaria 2002*, in *Urb. app.*, n. 3, 2002, 377 ss.; J. BERCELLI, *I servizi pubblici locali tra disciplina generale e discipline di settore (dopo l'art. 35 l. 28 dicembre 2001, n. 448, Finanziaria 2002)*, in *Riv. trim. app.*, n. 3, 2003, 742 ss. Si vedano anche i contributi di G. CORSO, F. MERLONI, G. NAPOLITANO, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, L.R. PERFETTI, A. PERICU, pubblicati in *Riv. giur. quad. pubbl. serv.*, 7 ss., nonché gli Atti del Convegno di studi su "La nuova disciplina dei servizi pubblici locali", Università di Venezia, 27 settembre 2002, pubblicati in *GiustAmm.it*, gennaio 2003.

¹⁷⁸ Cfr. l'art. 35, co. 8, l. n. 448/2001.

¹⁷⁹ Su questi profili si vedano, con approccio perlopiù critico alla scelta della demanialità delle reti, M. DUGATO, *Proprietà e gestione delle reti nei servizi pubblici locali*, in *Riv. trim. app.*, n. 3, 2003, 519 ss.; E. SCOTTI, (voce) *Servizi pubblici locali*, cit., 645 ss.; F. MERUSI, *Cent'anni di municipalizzazione*, cit., 45; G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005, 79 e 82.

¹⁸⁰ V. l'art. 4, co. 5, d.l. 31 gennaio 1995, n. 26, conv. con legge 29 marzo 1995, n. 95 (in G.U. 1 aprile 1995, n. 77, 3 ss.).

¹⁸¹ Cfr. l'art. 19 legge 19 novembre 1997, n. 422 (in G.U. 10 dicembre 1997, n. 287, 4 ss.), in materia di trasporti, su cui si veda, per tutti, A. ROMANO TASSONE, *Il contratto di servizio*, in *Dir. trasp.*, 1998, 613 ss. Si veda inoltre, in relazione al servizio di distribuzione del gas, l'art. 14, co. 1, d.lgs. 3 maggio 2000, n. 164 (in G.U. 20 giugno 2000, n. 142, 4 ss.).

¹⁸² Su tale storica innovazione, tra i primi commenti, A. PERICU, *Impresa e obblighi di servizio pubblico: l'impresa di gestione di servizi pubblici locali*, Milano, 2001, 451 ss.; F. GOGGIAMANI, *Contratti di pubblico servizio e contratti tra privati a confronto*, in *Riv. giur. quad. pubbl. serv.*, 2001, 39 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *La separazione tra funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di gestione. Il contratto di servizio*, in Atti del convegno "La riforma dei servizi pubblici locali", Milano, 18-19 febbraio 2002; L. CARROZZA, *Partecipazione e contratto di servizio*, in A. Crosetti, F. Fracchia (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Milano, 2002, 3 ss.; più avanti si veda anche, per tutti, R. CAVALLO PERIN, *Servizi e interventi pubblici locali*, in R. Cavallo Perin, A. Romano (a cura di), *Commentario al testo unico sulle autonomie locali*, Padova, 2006, 638 ss.

¹⁸³ Tale previsione è sempre contenuta nell'art. 35, co. 15, cit.: su di essa si veda, per tutti, B. BOSCHETTI, *La tutela degli utenti*, in *La riforma dei servizi pubblici locali*, cit., 100 ss.; L.R. PERFETTI, *I servizi pubblici locali. La riforma del*

A distanza di soli due anni il dialogo “monitorio” con le istituzioni comunitarie¹⁸⁴ porta ad un nuovo duplice intervento: l’art. 14 del d.l. n. 269/2003¹⁸⁵ e l’art. 4, co. 234, della legge finanziaria per il 2004¹⁸⁶ modificano ancora la disciplina contenuta nell’art. 113 TUEL¹⁸⁷. Da un lato, viene limitata la sopravvivenza degli affidamenti pregressi operati senza espletamento di procedure di evidenza pubblica; dall’altro, si ammette la possibilità di affidamenti diretti - sulla scorta dell’indirizzo inaugurato dalla Corte di Giustizia con la sentenza *Teckal*¹⁸⁸ e precisato dalla

settore operata dall’art. 35 della l. n. 448 del 2001 ed i possibili profili evolutivi, cit., 645 s.; F. BRUNETTI - F. SCANZANO, *L’ente pubblico come regolatore. L’evidenza pubblica, il contratto di servizio, le carte dei servizi*, in L.R. Perfetti, P. Polidori (a cura di), *Analisi economica e metodo giuridico. I servizi pubblici locali*, Padova, 2003, 167 ss.

¹⁸⁴ Nota della Commissione CE del 26 giugno 2002, n. 1999/2184, in C-(2002)2329, di reiterazione della messa in mora nell’ambito di procedura di infrazione (che faceva seguito alla lettera di messa in mora dell’8 novembre 2000 - SG(02)D/108243, relativa al previgente art. 22 l. n. 142/1990), ove ai parr. 19 e 20 si osserva che «il quadro normativo introdotto dall’articolo 35 della legge 448/2001 continua a consentire numerose ipotesi di affidamento diretto dei servizi pubblici locali oggetto di tale disposizione, senza il rispetto dei (...) principi di pubblicità e di messa in concorrenza e, laddove applicabili, delle norme di pubblicità e di partecipazione delle direttive 92/50/CEE e 93/38/CEE. Se da un lato, infatti, il testo del nuovo paragrafo 5 dell’articolo 113 del D.lgs. 267/2000 prevede la regola generale dell’affidamento dell’erogazione dei servizi di rilevanza industriale attraverso l’espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica, d’altro lato occorre sottolineare che tale principio non è stato introdotto dall’articolo 35 della legge 448/2001 per quanto concerne l’affidamento della gestione di reti, impianti e altre dotazioni patrimoniali in caso di separazione fra le due attività. In secondo luogo la legge in discorso fa salvi, per la durata del periodo transitorio da essa previsto, gli affidamenti diretti effettuati in passato in violazione del diritto comunitario. In terzo luogo l’articolo 35 in questione prevede un regime derogatorio al principio della concorrenza per il mercato nel settore del servizio idrico integrato. Infine gli affidamenti diretti, senza il rispetto di alcuna forma di messa in concorrenza costituiscono, ai sensi del paragrafo 15 del menzionato articolo 35, la regola generale in materia di gestione dei servizi pubblici definiti “privi di rilevanza industriale”».

¹⁸⁵ D.l. 30 settembre 2003, n. 269, conv. con legge 24 novembre 2003, n. 326, recante “Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell’andamento dei conti pubblici” (in G.U. 25 novembre 2003, n. 274, S.O. n. 181, 47 ss.).

¹⁸⁶ Legge 27 dicembre 2003, n. 350 (in G.U. 27 dicembre 2003, n. n. 299, S.O. n. 196, 5 ss.).

¹⁸⁷ Sulle riforme del 2003, tra gli altri, F. LIGUORI, *I servizi pubblici locali. Contendibilità del mercato e impresa pubblica*, Torino, 2004, *passim*, spec. 45 ss.; M. DUGATO, *La disciplina dei servizi pubblici locali*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2004, 121 ss.; G. NAPOLITANO, *Dieci anni di riforme amministrative. I servizi pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7, 2004, 804 ss.; L. AMMANNATI, *Sulla inattualità della concorrenza nei servizi pubblici locali*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 8, 2004, 121 ss.; R. URSI, *Brevi osservazioni sui presupposti dell’approvvigionamento in house di servizi pubblici locali alla luce del nuovo testo dell’art. 113, comma 5, lett. c) del testo unico sugli enti locali*, in *Foro it.*, III, 2004, III, 196 ss.; M. GIORELLO, *L’affidamento dei servizi pubblici locali tra diritto comunitario e diritto italiano*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, 929 ss.; S. VARONE, *Servizi pubblici e concorrenza*, Torino, 2004, 187 ss.; S. LICCIARDELLO, *Profili della più recente evoluzione dei servizi pubblici locali*, cit., 335 ss.; L. VALENTINO, *Gli affidamenti in house tra principi di concorrenza e prerogative statali alla luce della recente giurisprudenza nazionale e comunitaria (Commento al d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito in l. 24 novembre 2003, n. 326)*, in *Dir. un. eur.*, n. 4, 2005, 739 ss.

¹⁸⁸ Corte di Giustizia CE, sez. V, 18 novembre 1999, in C-107/98, *Teckal Srl c. Comune di Viano e Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia*, in www.curia.eu.it, preceduta dalla Comunicazione della Commissione dell’11 marzo 1998 - COM(1998)143, *Gli appalti pubblici nell’Unione europea*, e seguita nel successivo decennio dalle sentenze *Didi* (sez. IV, 14 novembre 2002, in C-310/01), *Stadt Halle* (sez. I, 11 gennaio 2005, in C-26/03), *Coname* (G.S., 21 luglio 2005, in C-231/03); *Parking Brixen* (sez. I, 13 ottobre 2005, in C-458/03), *Amtab* (sez. I, 6 aprile 2006, in C-410/04), *Carbotermo* (sez. I, 11 maggio 2006, in C-340/04), *Auroux* (sez. I, 18 gennaio 2007 in C-220/05), *Tragsa* (sez. II, 19 aprile 2007, in C-295/05); *Commissione/Italia* (sez. II, 8 aprile 2008, in C-337/05 e 17 luglio 2008, in C-371/05). Su tali pronunce, nell’ambito del (più ampio) dibattito interno sull’*in house providing* per la gestione di servizi locali, si vedano, anche per i riferimenti alla giurisprudenza interna nel medesimo periodo, G. GRECO, *Gli affidamenti “in house” di servizi e forniture, le concessioni di pubblico servizio e il principio della gara*, in *Riv. dir. pubbl. com.*, n. 6, 2000, 1461 ss.; M. MAZZAMUTO, *Brevi note su normativa comunitaria e in house providing*, in *Dir. un. eur.*, n. 2, 2001, 537 ss.; C. ALBERTI, *Appalti in house, concessioni in house, ed esternalizzazioni*, in *Riv. dir. pubbl. com.*, nn. 3-4, 2001, 495 ss.; D. CASALINI, *L’organismo di diritto pubblico e l’organizzazione in house*, Napoli, 2003, *passim*, e spec. 117 ss.; A. MASSERA, *L’“in house providing” : una questione da definire*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 8, 2004, 849 ss.; S. VARONE, *Note in tema di affidamenti in house e diritto comunitario*, in *Foro amm. CdS*, III, 2004, 2416 ss.; L.R. PERFETTI, *L’affidamento diretto di servizi pubblici locali a società partecipate dai comuni, tra amministrazione indiretta e privilegi extra legem*, in *Foro amm.-CdS*, III, 2004, 1161 ss.; R. URSI, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica tra outsourcing e in house providing*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2005, 179 ss.; A. CLARIZIA, *La Corte suona il de profundis per l’in house*, in *Giust. amm.*, n. 5, 2005, 1061 ss.; C.F. IAIONE, *Le società in house. Contributo allo studio dei principi di auto-organizzazione e di auto-produzione degli enti locali*, Napoli, 2007, *passim*, spec. 160 ss.; V. DE FALCO, *Affidamenti in*

Commissione¹⁸⁹ - (solo) in presenza di una relazione c.d. *in house*, ossia di stretta delegazione interorganica, tra l'ente pubblico e il soggetto cui viene affidata la gestione del servizio, mentre l'affidamento a società mista viene subordinato alla condizione che il socio privato sia scelto mediante procedura ad evidenza pubblica¹⁹⁰. La società mista diviene così una sostanziale forma di affidamento a terzi nell'ambito di un contesto societario¹⁹¹, per un verso legittimata dalle politiche europee di promozione dei partenariati pubblico-privati anche istituzionalizzati (PPPI)¹⁹², per altro "minacciata" da alcuni sviluppi della giurisprudenza comunitaria¹⁹³; la società a capitale interamente pubblico viene invece interamente ricondotta al paradigma comunitario dell'*in house providing*, configurandosi quale espressione del potere di auto-organizzazione dell'ente sottratto alle regole della concorrenza¹⁹⁴.

È questa una fase in cui alla stretta tipicità delle figure gestionali normativamente previste si accompagna un'accentuata autonomia dell'ente locale, che, sulla scia del nuovo Titolo V e della giurisprudenza *Teckal*, gode di un'ampia discrezionalità (decisionale), tale da tradursi in una sostanziale atipicità della complessiva organizzazione dei servizi¹⁹⁵.

L'autonomia locale rispetto ad una legislazione statale dalle (professate) finalità proconcorrenziali si manifesta, in diverso modo, anche in relazione ai servizi privi di rilevanza economica: viene infatti dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 113-*bis* TUEL, nel testo introdotto dall'art. 14 d.l. n. 269/2003, in quanto produttivo di "un'illegittima compressione dell'autonomia

house, requisito del controllo analogo e cessione del capitale sociale: la Corte apre ai privati, ma rischia di destabilizzare il sistema interno, Dir. pubbl. comp. eur., n. 4, 2008, 2016 ss.; ma può bastare anche solo R. VILLATA, *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, V^a ed., Milano, 2008, 315 ss.

¹⁸⁹ Ad un'osservazione delle autorità italiane, con cui si era fatto riferimento alla giurisprudenza *Teckal* per giustificare le ipotesi di affidamento diretto in favore di società a capitale interamente o parzialmente detenuto da enti locali (richiamata al par. 20), la Commissione opponeva nella nota che «non è sufficiente il semplice esercizio degli strumenti di cui dispone il socio di maggioranza secondo le regole proprie del diritto societari», richiedendosi, affinché non sussista il rapporto di terzietà rilevante ai fini dell'applicazione delle regole comunitarie, un'«assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato» da parte dell'amministrazione controllante (parr. 32-33).

¹⁹⁰ Cfr. l'art. 14, co. 1, lett. *b, c, d, f, h* e *h-bis* d.l. n. 269/2003. Lo stesso art. 14, ai commi 1, lett. *a*, e 2, lett. *a* e *b*, supera la dicitura di servizi pubblici locali rilevanti sotto il profilo industriale per accedere a quella - conforme alla terminologie comunitaria - di servizi pubblici locali di rilevanza economica. Va inoltre segnalato che la disciplina sulle modalità di gestione contenuta nel novellato art. 113 viene espressamente qualificata come "integrativ[a] delle discipline di settore" (art. 14, lett. *a, d*). Sulla scelta del socio privato con gara, già prima della novella e alla luce del diritto comunitario, v. per tutti V. DOMENICHELLI, *I servizi pubblici locali tra diritto amministrativo e diritto privato*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2002, 316 s., anche per la conforme giurisprudenza del Consiglio di Stato ivi richiamata.

¹⁹¹ G. CAIA, *I servizi pubblici nell'attuale momento ordinamentale*, in *Serv. pubbl. app.*, n. 1, 2005, 139 ss.; E. SCOTTI, *Le società miste tra in house providing e partenariato pubblico privato: osservazioni a margine di una recente pronuncia della Corte di giustizia*, in *Foro amm. CdS*, IV, 2005, 666 ss.

¹⁹² Cfr. il Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni - COM(2004)327, del 30 aprile 2004, e la Comunicazione sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in tema di appalti pubblici e concessioni - COM(2005)569, del 15 novembre 2005, (entrambi) in *www.eur-lex.eu*. Su tale modello e la sua implementazione nei diversi ordinamenti nazionali, v. ampiamente S. ANTONIAZZI, *Società miste e servizi pubblici locali. Esperienze nazionali e modello europeo*, Napoli, 2017, spec. 45 ss., 53 ss., 73 ss., 93 ss., 120 ss.

¹⁹³ M.P. CHITI, *Verso la fine del modello di gestione dei servizi pubblici locali tramite società miste?*, *Foro amm. - Tar*, III, 2006, 1167 ss.; M. CLARICH, *Le società miste a capitale pubblico e privato tra affidamenti 'in house' e concorrenza per il mercato*, in *Corr. giur.*, 2007, 893 ss. Il riferimento è alle già richiamate sentenze *Stadt Halle*, *Coname* e *Parking Brixen*, dalle quali emerge la contrarietà al diritto comunitario dell'affidamento diretto di servizi pubblici a società miste, quale che sia l'entità della partecipazione privata e quali che siano le modalità (anche concorsuali) con cui venga scelto il socio privato. Per un'ampia rassegna della giurisprudenza comunitaria in argomento, in una prospettiva di analisi che pone a raffronto PPPI (tramite società miste) e *in house* (quale "limite esterno" al primo), v. V. FERRARO, *Partenariati pubblici-privati e in house providing*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 6, 2010, 1510 ss.

¹⁹⁴ R. CAVALLO PERIN - D. CASALINI, *L'in house providing: un'impresa dimezzata*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2006, 59, con la precisazione - ribadita dal primo A. anche in scritti successivi che saranno oltre richiamati - che il potere di auto-organizzazione di cui l'*in house providing* è espressione non costituirebbe deroga alla disciplina europea della concorrenza, ma «s'afferma come definizione di ciò che non è mercato».

¹⁹⁵ G. PIPERATA, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, 2005, 369 ss.

regionale e locale in materia di servizi pubblici”, non potendo l’intervento legislativo statale *in subiecta materia* - per definizione - intendersi riferito ad esigenze di tutela della concorrenza¹⁹⁶.

All’esito del biennio riformatore 2001-2003, parte della dottrina rileva il “fallimento” del tentativo di costruire un mercato concorrenziale dei servizi locali¹⁹⁷: la nuova disciplina statale appare «*diretta a tutelare l’amministrazione e i suoi interlocutori, piuttosto che l’assetto competitivo del mercato e le sue possibilità di apertura*»¹⁹⁸. Alla parziale attuazione di una concorrenza per il mercato, peraltro, non corrisponde alcun intervento per una concorrenza *nel* mercato: permangono, infatti, (tutte) le disposizioni che prevedono diritti speciali ed esclusivi, potendosi al più escludere l’introduzione di nuove private¹⁹⁹.

E così, fallito il tentativo di trarre dalle spinte comunitarie un limite all’autoproduzione degli enti, il freno viene posto dal legislatore statale nel 2008 con l’art. 23-*bis* d.l. n. 112/2008²⁰⁰, come modificato l’anno successivo²⁰¹: “al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza (...) e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale”, il ricorso all’*in house providing* viene ammesso solo in ipotesi eccezionali, “in deroga alle modalità di affidamento ordinario” individuate nell’esternalizzazione del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica e nel conferimento a società miste nelle quali il socio privato, scelto con gara, assuma i compiti operativi di gestione e una partecipazione sociale di almeno il 40%²⁰² (co. 2); la possibilità di non ricorrere al mercato residua quale ipotesi derogatoria, per “situazioni eccezionali” che, “a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale”, non consentono un utile/efficace ricorso al mercato (co. 3)²⁰³. In quest’ultimo caso, peraltro, si

¹⁹⁶ Il riferimento è alla già richiamata (nota 167) sentenza della Corte cost., n. 272/2004.

¹⁹⁷ G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, cit., 77 ss.; L. AMMANNATI, *Sulla inattualità della concorrenza nei servizi pubblici locali*, cit., 906 ss. E ciò benché il ‘nuovo’ comma 5-*bis* dell’art. 113 TUEL, introdotto dal cit. art. 4, co. 234, l. n. 350/2003, avesse “abilitato” anche le normative di settore, “al fine di superare assetti monopolistici”, ad introdurre regole per la “concorrenzialità nella gestione dei servizi da esse disciplinati”.

¹⁹⁸ G. NAPOLITANO, *op. ult. cit.*, 79.

¹⁹⁹ F. LIGUORI, *I servizi pubblici locali. Contendibilità del mercato e impresa pubblica*, cit., 49.

²⁰⁰ D.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. con legge 6 agosto 2008, n. 133 (in G.U. 21 agosto 2008, n. 195, S.O. n. 196, 331 ss.), recante “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”. Si ricorda che l’art. 23-*bis* è stato inserito ad opera della citata legge di conversione.

²⁰¹ Cfr. l’art. 15 d.l. 25 settembre 2009, n. 135, conv. con legge 20 novembre 2009, n. 166 (in G.U. 24 novembre 2009, n. 274, S.O. n. 219, 26 ss.) recante “Disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi comunitari e per l’esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee”. Per comodità, nel testo si farà riferimento alla formulazione dell’art. 23-*bis* già modificata dal d.l. n. 135/2009.

²⁰² A. ROMANO TASSONE, *I servizi pubblici locali: aspetti problematici*, in *Dir. proc. amm.*, nn. 2-3, 2013, 856, osserverà che l’imposizione di una soglia minima di partecipazione al socio privato era rivolta a contemperare «*le inevitabili tendenze dell’ente pubblico a mantenere il controllo della società e l’esigenza di uno svolgimento del servizio improntato prioritariamente a logiche imprenditoriali, e solo in seconda battuta politiche*».

²⁰³ Sulla disciplina contenuta nell’art. 23-*bis*, cit., tra i molti contributi, si vedano S. COLOMBARI, *La disciplina dei servizi pubblici locali: carattere integrativo e non riformatore dell’art. 23-*bis* del D.L. n. 112/2008*, in *Giust. amm.*, n. 4, 2008, 353 ss.; B. GILIBERTI, *Sulle previsioni in materia di durata degli affidamenti, periodo transitorio e divieto di partecipazione per affidamento di servizi pubblici locali di cui all’art. 23 bis D.L. 25 giugno 2008, n. 112*, in *Riv. amm. app.*, nn. 1-2, 2008, 5 ss.; R. DE NICTOLIS, *La riforma dei servizi pubblici locali*, in *Urb. app.*, n. 10, 2008, 1109 ss.; M. DUGATO, *La manovra finanziaria prevista dalla legge n. 133/2008 (commento a legge 6 agosto 2008, n. 133). I servizi pubblici locali (art. 23-*bis*)*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 12, 2008, 1219 ss.; F. MERUSI, *Le modalità ordinarie di gestione dei servizi pubblici locali*, in *Nuove auton.*, nn. 2-3, 2009, 307 ss.; A. BARTOLINI, *Società di gestione dei servizi pubblici locali tra art. 13 del ‘decreto Bersani’ ed art. 23-*bis* del D.L. 112/2008*, in *Urb. app.*, n. 6, 2009, 742 ss.; M. CAMELLI, *Concorrenza per il mercato e regolazione dei servizi nei sistemi locali*, in E. Bruti Liberati, F. Donati (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino, 2010, 127 ss.; V. ANTONELLI, *La disciplina in materia di servizi pubblici locali alla luce del nuovo art. 23 bis del decreto legge n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 166 del 2009*, in *Dir. econ.*, nn. 2-3, 2010, 459 ss.; G. CAPPIELLO - G. MAZZANTINI, *La concorrenza per il mercato nei servizi pubblici locali: gli effetti dell’art. 23 bis della legge 133/2008*, in *Dir. econ.*, n. 4/2010, 691 ss.; M. DUGATO, *La riforma dei servizi pubblici locali tra concorrenza e conservazione*, in *Riv. trim. app.*, 2010, 41 ss.; P. ROSSI, *La nuova disciplina*

prevede che l'ente dia adeguata pubblicità alla scelta e che la motivi in base ad un'analisi del mercato, trasmettendo una relazione all'A.G.C.M. per il rilascio di un parere preventivo (co. 4)²⁰⁴.

Emerge, inoltre, una concreta prospettiva di (parziale) liberalizzazione, cioè di superamento dei monopoli locali, “sempre tralasciata dalla disciplina positiva e mai raggiunta nella sua applicazione”²⁰⁵: si rimette al regolamento governativo di attuazione²⁰⁶ di “limitare (...) i casi di gestione in regime d'esclusiva dei servizi pubblici locali, liberalizzando le altre attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale in ambito locale compatibili con le garanzie di universalità ed accessibilità del servizio pubblico locale” (co. 10)²⁰⁷.

La disciplina contenuta nell'art. 23-bis, cit. - che assumeva carattere di disciplina generale, affiancando quella contenuta nell'art. 113 TUEL (del quale venivano genericamente abrogate le disposizioni incompatibili) e quelle speciali di settore (che diventavano applicabili solo in quanto compatibili)²⁰⁸ - superava indenne il vaglio di costituzionalità: la Corte infatti chiariva che tale disciplina, pur non imposta dal diritto europeo, nel porre vincoli all'affidamento diretto *in house* ulteriori rispetto a quelli previsti dall'ordinamento comunitario non comportava un'irragionevolezza e sproporzione dell'intervento statale, posto che essa non precludeva in assoluto all'ente locale la gestione diretta del servizio, ma trovava “un punto di equilibrio più rigoroso, tra i vari possibili, rispetto ai diversi interessi operanti in materia”; e tale bilanciamento era stato realizzato razionalmente, consentendo anche alle società pubbliche di partecipare alle gare e ammettendo il ricorso all'*in house* nei casi in cui l'accesso al mercato non fosse compatibile con la specifica missione “assunta” dall'ente, come previsto dal Trattato CE²⁰⁹.

dei servizi pubblici locali nell'articolo 23 bis della legge 133/2008, in G. Di Gaspare, *Servizi pubblici locali in trasformazione*, cit., 145 ss.; F. GOISIS, *L'in house nella nuova disciplina dei servizi pubblici locali*, in R. Villata (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Torino, 2011, 245 ss.; E. FURNO, *La riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ovvero l'art. 23 bis dopo la l. 20 novembre 2009, n. 166*, *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 1, 2011, 229 ss.

²⁰⁴ Sulla previsione di un parere preventivo dell'Autorità, anziché di un “ordinario” controllo successivo sull'incidenza delle scelte dell'ente locale sull'assetto competitivo di un mercato, si veda l'opinione critica di L. ARNAUDO, *I servizi pubblici, l'antitrust e l'articolo 23 bis. Bandoli di un imbroglio*, in *Mercato concorrenza regole*, n. 2, 2009, 355 ss. Si può qui solo ricordare che, poco dopo, l'art. 35 d.l. 201/2011 aggiungerà alla legge istitutiva dell'Autorità l'art. 21-bis, che come noto riconosce alla stessa Autorità una legittimazione “speciale” ad impugnare gli atti adottati da qualsiasi amministrazione distorsivi della concorrenza.

²⁰⁵ G. DI GASPARE, *Servizi pubblici locali in trasformazione*, Padova, II^a ed. 2010, 131.

²⁰⁶ Emanato con d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168 (in G.U. 12 ottobre 2010, n. 168, 1 ss.). Sul regolamento (di delegificazione), V. SATTA, *Potere regolamentare del Governo e servizi pubblici locali a rilevanza economica nell'art. 23-bis del d.l. n. 112/2008. Problemi costituzionali*, in *Dir. econ.*, n. 1, 2010, 147 ss.; F. FRACCHIA, *I servizi pubblici e la retorica della concorrenza*, in *Foro it.*, V, 2011, 106 ss.; M. CASAVECCHIA, *Il Regolamento in materia di servizi pubblici locali (dpr 7.9.2010, n. 168, emanato a norma dell'art. 23-bis, comma 10, del d.l. 25.6.2008, n. 112, convertito dalla l. 6-8-2008, n. 133)*, in *Nuovo dir. soc.*, n. 13, 2011, 43 ss.

²⁰⁷ L'art. 2 d.P.R. n. 168/2010, rubricato “Misure in tema di liberalizzazione”, aveva poi previsto che gli enti locali verificassero la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali, limitando l'attribuzione di diritti di esclusiva ai casi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risultasse idonea, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale ed efficienza, a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità, e liberalizzando in tutti gli altri casi le attività economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalità ed accessibilità del servizio (c. 1). All'esito della verifica l'ente doveva adottare una delibera quadro che evidenziasse per i settori sottratti alla liberalizzazione i fallimenti del sistema concorrenziale e i benefici per la comunità locale derivanti dal mantenimento di un regime di esclusiva del servizio (c. 2). Per i servizi (anche “liberalizzati”) aventi ad oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e promuovere lo sviluppo economico locale, gli enti potevano definire obblighi di servizio pubblico, prevedendo le relative compensazioni (co. 5). La disposizione verrà poi riprodotta nei primi commi dell'art. 4 d.l. n. 138/2011 (sul quale v. subito *infra*).

²⁰⁸ F. GIGLIONI, *L'accesso al mercato nei servizi di interesse generale: una prospettiva per riconsiderare liberalizzazioni e servizi pubblici*, Milano, 2008, 106.

²⁰⁹ Corte cost., 17 novembre 2010, n. 325, in www.cortecostituzionale.it. Tra i commenti alla sentenza, P. SABBIONI, *La corte equipara SPL di rilevanza economica e SIEG, ma ammette soltanto tutele più rigorose della concorrenza*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2010, 4654 ss.; A. LUCARELLI, *La corte costituzionale dinanzi al magma dei servizi pubblici locali: linee fondative per un diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2011, 4645 ss.; L. CUOCOLO, *La Corte*

Nondimeno, come noto, l'impianto previsto dall'art. 23-bis, cit., veniva interamente travolto dalla consultazione referendaria del 12 e 13 giugno 2011²¹⁰. L'assetto che ne conseguiva, come già evidenziato dalla Corte costituzionale in sede di vaglio di ammissibilità del quesito referendario²¹¹, era l'applicazione immediata nell'ordinamento interno della normativa comunitaria²¹², in virtù della quale l'amministrazione è "libera" di scegliere se autoprodurre o esternalizzare il servizio, come ribadito frattanto dalla Corte di Giustizia²¹³ (e dai "nuovi" Trattati UE²¹⁴). L'affidamento poteva quindi avvenire con tre modalità: *outsourcing* tramite gara per la scelta dell'affidatario; affidamento a società mista con gara c.d. a doppio oggetto, secondo la ricostruzione accolta dalla sentenza *Acoset*²¹⁵; affidamento (diretto) *in house*, senza i limiti previsti dalla disciplina nazionale abrogata.

Per porre rimedio al *vacuum* normativo interno, seguiva a soli due mesi dal referendum un nuovo intervento del legislatore: l'art. 4 del d.l. n. 138/2011²¹⁶, come modificato dalla legge di

costituzionale salva la disciplina statale dei servizi pubblici locali, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5, 2011, 484 ss.; V. COCOZZA, *Una nozione oggettiva di "rilevanza economica" per i servizi pubblici locali*, in *Munus*, n. 1, 2011, 237 ss.

²¹⁰ L'esito (positivo) del referendum (quesito n. 1) è stato formalizzato, ai sensi dell'art. 37 l. 25 maggio 1970, n. 352, con d.P.R. 18 luglio 2011, n. 113 (in G.U. 20 luglio 2011, n. 167, 1 ss.). Sul quesito e sulle motivazioni "autentiche" che spinsero alla promozione del referendum, si veda G. AZZARITI - G. FERRARA - A. LUCARELLI - U. MATTEI - L. NIVARRA - S. RODOTÀ, *I quesiti referendari sulla liberalizzazione dei servizi pubblici locali e sul servizio idrico integrato e la relazione introduttiva redatta dagli estensori*, consultabile in www.astrid-online.it, 5 febbraio 2010.

²¹¹ Corte cost. 26 gennaio 2011, n. 24, in www.cortecostituzionale.it, annotata da A. LUCARELLI, *I servizi pubblici locali verso il diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2011, 261 ss.

²¹² Sugli effetti del referendum si vedano, *ex multis*, L.R. PERFETTI, *La disciplina dei servizi pubblici locali ad esito del referendum e il piacere dell'autonomia locale*, in *Urb. app.*, n. 8, 2011, 906 ss.; G. ROSSI, *Ricomporre il quadro normativo delle società di gestione dei servizi pubblici locali. Alla ricerca del filo di Arianna*, in *GiustAmm.it*, n. 6, 2011, 1 ss., anche in *Ist. fed.*, n. 2, 2011, 381 ss.; M. CALARESU, *Effetti del referendum sulla disciplina dei servizi pubblici locali*, in *Foro amm. TAR*, VI, 2011, 215; I. RIZZO, *Brevi considerazioni a seguito dell'abrogazione dell'art. 23-bis L. 133/2008*, in *Urb. app.*, n. 8, 2011, 899 ss.

²¹³ Corte di Giustizia CE, G.S., 9 giugno 2009, in C-480/06, *Commissione c. Germania*, in www.curia.europa.eu.it.

²¹⁴ Il Protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale (Doc. 12012E/26, in G.U.U.E. 26 ottobre 2012, C 326, 308 s.), allegato al TUE e al TFUE nei testi "introdotti" dal Trattato di Lisbona, all'art. 1 ricomprende tra i valori comuni dell'Unione relativi al settore dei servizi di interesse economico generale, ai sensi dell'art. 14 TFUE, "l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti".

²¹⁵ Corte di Giustizia CE, sez. III, 15 ottobre 2009, in C-196/08, *Acoset S.p.A. c. Conf. Sind. e Pres. Prov. ATO idrico Ragusa et al.*, in *Giur. it.*, 2010, 1193 ss., con nota di R. CARANTA, *La Corte di giustizia definisce le condizioni di legittimità dei partenariati pubblici-privati*. Per l'impatto e i successivi sviluppi di questa giurisprudenza in ambito locale, v. *ex plurimis* S. VALAGUZZA, *Società miste a partecipazione comunale*, Milano, 2012, 159 ss.; orientamento che, confermato dalla giurisprudenza successiva della Corte (cfr., tra le altre, sentt. *Econord*, 29 novembre 2012, in C-182/11 e C-183/11; *Politecnico di Amburgo*, 8 maggio 2014, in C-15/13; *Centro Hospitalar de Setúbal EPE*, 19 giugno 2014, in C-574/12; *Comune di Sulmona*, 8 dicembre 2016, in C-553/15) sarà poi confermato dalle direttive del 2014 e quindi recepito, sul piano interno, dall'art. 17 T.U.S.P.: per tutti, S. ANTONIAZZI, *Le società miste di gestione di servizi pubblici locali in Italia: l'innovazione normativa e il modello europeo*, in *Dereito*, vol. 27, n. 1, 2018, 153 ss., spec. 158 ss.

²¹⁶ D.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. con legge 14 settembre 2011, n. 148 (in G.U. 16 settembre 2011, n. 216, 89 ss.), recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo". Sull'art. 4 d.l. n. 138/2011, anche con riferimento alle modifiche introdotte dalla legge di conversione, dalla legge di stabilità per il 2012 e dal decreto Liberalizzazioni, C. VOLPE, *Appalti pubblici e servizi pubblici. Dall'art. 23 bis al decreto legge manovra di agosto 2011 attraverso il referendum: l'attuale quadro normativo*, in *Giurisd. amm.*, n. 5, 2011, 275 ss.; ID., *Servizi pubblici locali e legge di stabilità 2012. Il dinamismo normativo continua*, in *Foro amm. CdS*, n. 11, 2011, 3549 ss.; S. STAIANO, *I servizi locali nel decreto legge 138 del 2011. Esigenze di stabile regolazione e conflitto ideologico immaginario*, in *Federalismi*, n. 16, 2011, 1 ss.; A. LUCARELLI, *Prmissime considerazioni a margine degli artt. 4 e 5 decreto legge n.138 del 13 agosto 2011 e relativo impatto sui servizi pubblici locali*, in *Riv. AIC*, n. 3, 2011, 1 ss.; A. AZZARITI, *I servizi pubblici locali di rilevanza economica dopo il referendum: le novità e le conferme della legge 148/2011*, in *Ist. fed.*, n. 3, 2011, 531 ss.; I. RIZZO, *I servizi pubblici dopo il D.L. 138/2011*, in *Urb. app.*, n. 12, 2011, 1398 ss.; G. PIPERATA, *La disciplina dei servizi pubblici locali negli ultimi interventi legislativi di stabilità economica*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1, 2012, 23 ss.; E. FURNO, *La never ending story dei servizi pubblici locali di rilevanza economica tra aspirazioni concorrenziali ed esigenze sociali: linee di tendenza e problematiche aperte alla luce del d.l. n.138/2011, convertito nella L. n. 148/2011*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 1, 2012, 131 ss.; M. CASAVECCHIA, *I servizi pubblici locali dopo il referendum del giugno*

stabilità 2012 (art. 9)²¹⁷, recava una disciplina che rendeva ancor più limitate le ipotesi di affidamento diretto e gestione *in house* di quasi tutti i servizi locali di rilevanza economica (co. 13)²¹⁸ e che riproduceva le misure di liberalizzazione - *i.e.*, per una concorrenza *nel* mercato quale “regola” e una concorrenza *per* il mercato quale “eccezione”²¹⁹ - già introdotte dal regolamento di cui al d.P.R. n. 168/2010 (co. 1-6)²²⁰. Si prevedeva, inoltre, un regime transitorio con termini di cessazione più stringenti per gli affidamenti pregressi non conformi alla nuova disciplina²²¹.

Tale disposizione veniva tuttavia dichiarata incostituzionale per violazione dell’art. 75 Cost., in quanto riproduttiva, o comunque espressiva della medesima *ratio*, dell’art. 23-*bis* d.l. n. 112/2008 (e del relativo regolamento attuativo) oggetto di abrogazione referendaria, e dunque elusiva della volontà popolare²²².

2011. Art. 4 del d.l. 138/2011, convertito nella l. 148/2011, poi ancora modificato dall’art. 9 della l. 183/2011 e dall’art. 25 del d.l. 1/2012, in *Nuovo dir. soc.*, n. 9, 2012, 39 ss.; T. BONETTI, *I servizi pubblici locali di rilevanza economica: stato dell’arte in prospettiva giuridica*, in *Econ. serv.*, n. 2, 2012, 237 ss.; ID., *Servizi pubblici locali di rilevanza economica: dall’“instabilità” nazionale alla “deriva” europea*, in *Munus*, n. 2, 2012, 417 ss.; M.G. VIVARELLI, *Ancora sui servizi pubblici: dall’art. 23 bis al D.L. n. 1 del 2012, convertito in l. 24 marzo 2012, n. 27*, in *Riv. trim. app.*, n. 1, 2012, 27 ss.

²¹⁷ Legge 12 novembre 2011, n. 183 (in G.U. 14 novembre 2011, n. 256, S.O. n. 234, 1 ss.).

²¹⁸ L’art. 4, co. 13, d.l. n. 138/2011 individuava quale (nuovo) presupposto del ricorso all’*in house*, di nuovo configurato quale “modulo derogatorio” rispetto all’esternalizzazione (R. CAVALLO PERIN, *Il modulo «derogatorio»: in autoproduzione o in house providing*, in H. Bonura - M. Cassano, *L’affidamento e la gestione di servizi pubblici locali a rilevanza economica*, Torino, 2011, 119), che il servizio oggetto di affidamento fosse di valore non superiore a 900.000 euro annui, poi ridotti a 200.000 per effetto dell’art. 25, co. 6, lett. a, n. 3 del c.d. decreto Liberalizzazioni (d.l. n. 1/2012, su cui v. *infra*, nota 214). Su tale disciplina, *amplius*, v. G. PIPERATA, *Il lento e incerto cammino dei servizi pubblici locali dalla gestione pubblica al mercato liberalizzato*, in *Munus*, n. 1, 2011, 42 ss.

²¹⁹ V. CERULLI IRELLI, *Servizi pubblici locali: un settore a disciplina generale di fonte europea*, in *Giur. cost.*, n. 4, 2012, 2901. Nello stesso senso il parere del Consiglio di Stato (sez. atti norm., 11 giugno 2012, n. 2805, in *Foro amm. CdS*, n. 6, 2012, 1658 ss.) sullo schema di regolamento di attuazione dell’art. 4, co. 33-*ter*, d.l. n. 138/2011 (d.m. “recante i criteri per la verifica della realizzabilità di una gestione concorrenziale dei SPL di rilevanza economica, per l’adozione della delibera quadro nonché disposizioni attuative per il progressivo miglioramento, mediante un sistema di *benchmarking*, della qualità ed efficienza di gestione dei medesimi servizi, e ulteriori necessarie misure di attuazione”), ove al par. 1 si osserva che «La principale novità dell’attuale sistema è costituita dalla introduzione del principio della liberalizzazione di tutte le attività economiche oggetto dei servizi pubblici sociali di rilevanza economica: ai sensi dell’art. 4, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, la regola è la prestazione di tali servizi in regime di concorrenza nel mercato, e l’eccezione è l’attribuzione - mediante gara - ad un solo soggetto dell’esclusiva di svolgere un determinato servizio (concorrenza per il mercato)».

²²⁰ Su tali aspetti, con riferimento tanto alla disciplina contenuta nell’art. 2 d.P.R. 168/2010, quanto a quella (sostanzialmente identica) contenuta nell’art. 4, co. 1-6, d.l. 138/2011, anche con riferimento alla già richiamata (v. nota 200) “delibera quadro” presupposta al mantenimento del servizio in regime di esclusiva (art. 4, co. 2, d.l. n. 138/2011), F. CINTIOLI, *Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico*, Milano, 2010, *passim*, spec. 253 ss.; G. PIPERATA, *Il lento e incerto cammino dei servizi pubblici locali dalla gestione pubblica al mercato liberalizzato*, cit., 38 ss.; G. FONDERICO, *Il comune regolatore. Le privative e i diritti esclusivi nei servizi pubblici locali*, cit., 284 ss.; C. VIVANI - R. SECONDO, *La nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica: la concorrenza tra liberalizzazione e diritto di esclusiva*, in *Urb. app.*, n. 1, 2012, 39 ss.; A. ROMANO TASSONE, *I servizi pubblici locali: aspetti problematici*, cit., 864 ss.

²²¹ Cfr. i commi 32, 32-*bis*, 34-*ter* dell’art. 4 d.l. n. 138/2011.

²²² Corte cost., 20 luglio 2012, n. 199, in www.cortecostituzionale.it. Tra i commenti alla pronuncia inerenti (anche) al “merito” amministrativistico della questione (e non solo, cioè, ai profili strettamente costituzionalistici), si vedano V. CERULLI IRELLI, *Servizi pubblici locali: un settore a disciplina generale di fonte europea*, cit., 2900 ss.; R. PINARDI, *Volontà referendaria e legislazione successiva tra regime formale e forza politica della pronuncia popolare abrogativa*, in *Giur. cost.*, n. 4, 2012, 2892 ss.; A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 e la questione dell’inapplicabilità del patto di stabilità interno alle s.p.a. in house e alle aziende speciali*, in *Federalismi*, n. 18, 2012, 1 ss.; G. COCIMANO, *L’illegittimità costituzionale dei limiti all’in house nei servizi pubblici locali*, in *Urb. app.*, n. 11, 2012, 1139 ss.; E. FURNO, *Le tortuose vie dei servizi pubblici locali di rilevanza economica tra legislatore, referendum e Corte costituzionale: «palla al centro»?», in *GiustAmm.it*, n. 10, 2012, 1 ss. L’illegittimità costituzionale degli interventi normativi successivi al referendum era già stata adombrata in dottrina da più autori: per tutti, M. RUOTOLO, *Non “ce la chiede l’Europa” e non “la vogliono i cittadini”. Brevi note sulla privatizzazione dei servizi pubblici locali (sull’aggiramento del referendum da parte della normativa posteriore)*, in *Costituzionalismo.it*, 2012, n. 2, 1 ss.*

Per effetto di tale sentenza, si ridetermina quel vuoto normativo che aveva caratterizzato la fase tra l'abrogazione referendaria del giugno 2011 e l'emanazione del d.l. n. 138/2011: tornano quindi a trovare applicazione i principi generali dell'ordinamento eurounitario nei termini poc'anzi indicati, variamente integrati in un primo momento da alcuni marginali interventi del legislatore statale, ridotti alla previsione di "poche circoscritte incombenze"²²³.

La dottrina rileva stavolta il "fallimento" del tentativo di esautorare gli enti locali dal controllo diretto sui servizi pubblici, cioè di relegarli in tale ambito ad un ruolo "meramente esecutivo"²²⁴: si osserva che la Corte costituzionale, con la citata sentenza n. 199/2012, ha inteso sanzionare non solo l'elusione della volontà popolare emersa dal referendum, «*ma anche (e soprattutto) il tentativo di strappare l'ambito dei servizi pubblici dalla partecipazione diretta degli enti locali*»²²⁵. L'intervento della Corte, dunque, ha posto «*un argine alla rincorsa di una disciplina proconcorrenziale ancor più accentuata rispetto a quella europea*», inducendo il legislatore «*a concentrare l'attenzione sulla correzione delle inefficienze della gestione dei servizi da parte degli enti locali*»²²⁶, ai quali viene così restituita la loro "principale missione dell'epoca moderna"²²⁷. Ritrova così vigore l'idea che la disciplina del servizio locale debba trovare nella concorrenza solo uno dei propri scopi, e non quello esclusivo o "tiranno", non potendo l'ente territoriale ridursi a "mero custode" di essa²²⁸.

Nondimeno, una parziale tendenza a comprimere l'autonomia locale nella scelta di "auto-produrre" il servizio si è presto manifestata con norme che condizionano tale scelta all'assolvimento di specifici oneri motivazionali o procedurali²²⁹ (su tutti, il "noto" art. 34, co. 20, d.l. n. 179/2012²³⁰), nonostante le nuove direttive in materia di contratti pubblici - sulla scia

²²³ C. VOLPE, *La «nuova normativa» sui servizi pubblici locali di rilevanza economica. Dalle ceneri a un nuovo effetto «Lazzaro». Ma è vera resurrezione?*, in *GiustAmm.it*, n. 1, 2013, 11, con riferimento all'art. 34 d.l. n. 179/2012 (sul quale *infra*, nota 228). Va tuttavia segnalato che l'art. 3-bis, co. 4, d.l. n. 138/2011, introdotto dal d.l. n. 1/2012 (che supererà lo scrutinio di costituzionalità: v. Corte cost., 13 marzo 2013, n. 46), nel prevedere il ricorso al mercato come criterio di preferenza per l'attribuzione di risorse finanziarie agli enti locali, già sembrava reintrodurre surrettiziamente un nuovo rapporto regola-eccezione tra esternalizzazione e internalizzazione del servizio: in tal senso F. FRACCHIA, *I servizi pubblici nel governo dell'economia*, in S. Licciardello (a cura di), *Il governo dell'economia. In ricordo di Vittorio Ottaviano nel centenario della nascita*, Torino, 2018, 166.

²²⁴ M. DUGATO, *L'imperturbabile stabilità dei servizi pubblici e l'irresistibile forza dell'ente pubblico*, in *Munus*, n. 3, 2012, 521.

²²⁵ *Ivi*, 522.

²²⁶ P. SABBIONI, *Servizi pubblici locali: il cambio di paradigma*, in *Amministrare*, n. 1, 2015, 75. Nello stesso senso già M. CAMELLI, *Concorrenza per il mercato e regolazione dei servizi nei sistemi locali*, cit., 155, che invitava a dedicarsi non più alle sole questioni del mercato ma «*anche alla ridefinizione, e al miglioramento/ricostruzione del pubblico*».

²²⁷ F. LIGUORI, *I modelli organizzativi e gestionali dei servizi metropolitani: prime considerazioni*, in *Munus*, n. 3, 2014, 460.

²²⁸ F. FRACCHIA, *I servizi pubblici e la retorica della concorrenza*, cit., 106.

²²⁹ Per una ricognizione delle disposizioni espressive della tendenza segnalata nel testo, con riferimento a quelle introdotte tra il 2012 e il 2015 (d.l. n. 179/2012, l. n. 147/2013, legge di stabilità 2014, l. n. 190/2014, legge di stabilità 2015 ecc.), v. A. AZZARITI, *La disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica alla luce della sentenza 199/2012 della Corte costituzionale e delle recenti novità normative*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2012, 860 ss.; P. SABBIONI, *Servizi pubblici locali: il cambio di paradigma*, cit., 77 ss.; per quelle contenute nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016: art. 192, co. 2) e nel Testo unico delle società pubbliche (d.lgs. n. 175/2016: art. 5, co. 1), tra gli altri, S. ANTONIAZZI, *Società miste e servizi pubblici locali*, cit., 215 ss.; M. PASSALACQUA, *Le aporie delle forme di gestione dei servizi pubblici locali nel T.U. partecipate: organizzazione amministrativa e tutela della concorrenza*, in L. Ammannati, R. Cafari Panico (a cura di), *I servizi pubblici: vecchi problemi, nuove regole*, Torino, 2018, 3 ss.; M.P. SANTORO, *L'in house tra riforma delle società partecipate e diritto dei contratti pubblici*, in *Federalismi*, n. 6, 2018, 2 ss.; C.P. GUARINI, *Una nuova stagione per l'in house providing? L'art. 192 co. 2 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, tra dubbi di legittimità costituzionale e sospetti di incompatibilità eurounitaria*, in *Federalismi*, n. 8, 2019, 1 ss. Sull'art. 34, co. 20, d.l. n. 179/2012 v. la nota successiva.

²³⁰ Nell'ottica della trasparenza delle decisioni riguardanti le modalità di gestione del servizio, è ancora (oggi) centrale la previsione di cui all'art. 34, co. 20, d.l. n. 179/2012, in forza della quale "per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di

dell'interpretazione dell'art. 106 TFUE secondo cui tale norma non porrebbe alcun vincolo di esternalizzazione²³¹ - confermassero il precedente approccio fondato su un principio di "libera amministrazione"²³² ed "equiordinazione delle forme gestionali"²³³.

Per altro verso, l'influenza della legislazione statale sull'autonomia degli enti locali si è inoltre manifestata con norme dirette a superare l'inadeguatezza della dimensione comunale per l'erogazione dei servizi a rilevanza economica e a favorire la promozione dei processi di aggregazione della gestione di tali servizi, specie di quelli a rete, giungendo ad imporre forme obbligatorie²³⁴ di organizzazione degli stessi in ambiti territoriali ottimali (ATO)²³⁵, di estensione

*apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste". Sulla norma cfr. G. CAIA, *Le nuove discipline dei servizi pubblici*, in *Libro dell'anno del diritto 2013*, a cura dell'Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2013, 238 ss.; F. LIGUORI, *I modelli organizzativi e gestionali dei servizi metropolitani*, cit., 462-463; F. FRACCHIA, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali, tra esternalizzazione e municipalizzazione*, in *Federalismi*, n. 14, 2016, cit., 8-9; ID., *I servizi pubblici nel governo dell'economia*, cit., 167-168; G. TAGLIANETTI, *Discrezionalità amministrativa e servizi pubblici locali*, cit., 132-133.*

²³¹ F. TRIMARCHI BANFI, *Procedure concorrenziali e regole di concorrenza nel diritto dell'Unione e nella Costituzione (all'indomani della dichiarazione di illegittimità delle norme sulla gestione dei servizi pubblici economici)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5, 2012, 723 ss., anche per i pertinenti richiami alla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

²³² Cfr., in particolare, il *considerando* n. 5 e l'art. 2, par. 1, dir. 23/2014/UE in materia di concessioni, ribadito dall'art. 166 d.lgs. n. 50/2016, e i *considerando* n. 5 dir. 24/2014/UE (appalti settori ordinari) e n. 7 dir. 25/2014/UE (appalti settori speciali).

²³³ A. MASSERA, *I servizi pubblici tra regole della concorrenza e responsabilità pubblica*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2019, 453. Sottolineava l'inesistenza di un vincolo europeo a favore dell'esternalizzazione dei servizi pubblici, già con riferimento alle direttive del 2004, A. TRAVI, *La disciplina di riferimento dei servizi pubblici di rilevanza economica, diversi dal servizio idrico*, in M. Dugato, F. Mastragostino (a cura di), *Partecipazione, beni e servizi pubblici tra dismissioni e gestione*, Bologna, 2014, 172 s. Nella giurisprudenza interna, anche prima delle nuove direttive, si esprimevano a favore della tesi della equiordinazione tra *in house providing* e altre forme di affidamento del servizio, Cons. St., sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 762; sez. V, 10 settembre 2014, n. 4599; sez. V, 22 gennaio 2105, n. 257; sez. VI, 11 dicembre 2015, n. 5643; sez. V, 15 marzo 2016, n. 1034; sez. V, 18 luglio 2017, n. 3554; sez. III, 24 ottobre 2017, n. 4902, (tutte) in www.giustizia-amministrativa.it (ma v. ora, in relazione all'art. 192, co. 2, d.lgs. n. 50/2016, l'ordinanza *Rieco* della Corte di Giustizia, su cui *infra*, nota 246)

²³⁴ Forme facoltative di gestione per ambiti ottimali erano già previste, in generale, dall'art. 23-*bis*, co. 7, d.lgs. n. 112/2008, che consentiva alle Regioni e agli enti locali di "definire, nel rispetto delle normative settoriali, i bacini di gara per i diversi servizi, in maniera da consentire lo sfruttamento delle economie di scala (...) e favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi, nonché l'integrazione di servizi a domanda debole nel quadro di servizi più redditizi".

²³⁵ L'introduzione degli ATO, originariamente identificati nell'estensione delle Province, si fa convenzionalmente (ma non del tutto esattamente: cfr. già gli artt. 8 e 9 l. n. 36/1994 e artt. 24-26-*bis* l. n. 142/1990) risalire all'art. 23 d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi). Non si può in questa sede neppure accennare al tormentato *iter* normativo che, a partire dall'art. 2, co. 186-*bis*, legge 23 dicembre 2009, n. 191, introdotto dall'art. 1, co. 1-*quinquies*, legge 26 marzo 2010, n. 42, ha interessato le Autorità d'ambito (AATO) per la gestione del servizio idrico integrato e dei rifiuti, più volte (virtualmente) soppresse a fini di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica e altrettante volte prorogate, sino alla loro definitiva sostituzione con i nuovi enti di governo dei bacini territoriali individuati dalle Regioni, cui devono oggi intendersi riferite le pertinenti disposizioni del Codice dell'ambiente. In tema si vedano, anche per una panoramica generale delle trasformazioni che hanno interessato i servizi di gestione del ciclo dei rifiuti e del sistema idrico, E.M. PALLI, *La (prorogata) soppressione delle Autorità d'ambito territoriale ottimale nei servizi pubblici locali ambientali*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2012, 881 ss.; A.M. ALTIERI, *I servizi pubblici locali organizzati in ambiti territoriali ottimali*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 12, 2013, 1191 ss.; E. CARPINO, *Le Autorità d'ambito, l'organizzazione territoriale dei servizi pubblici locali*, in *Comuni d'Italia*, n. 5, 2013, 45 ss.; M. LEGNAIOLI, *Le prospettive di riforma del governo dei servizi idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti dopo la soppressione delle autorità d'ambito territoriali*, in *Foro amm. - CdS*, n. 11, 2015, 3315 ss.; M. PASSALACQUA, *La regolazione amministrativa degli ATO per la gestione dei servizi pubblici locali a rete*, in *Federalismi*, n. 1, 2016, 1 ss., spec. 19 ss., anche in ID. (a cura di), *Il «disordine» dei servizi pubblici locali. Dalla promozione del mercato ai vincoli di finanza pubblica*, Torino, 2016, 35 ss., spec. 54 ss.; J. BERCELLI, *La riorganizzazione per ambiti ottimali del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani*, in *Ist. fed.*, n. 1, 2016, 225 ss.; G. BAROZZI REGGIANI, *Servizi di pubblica utilità, regolazione e ambiti territoriali ottimali: l'evoluzione di un modello*, in *Dir. soc.*, n. 3, 2018, 397 ss.; G. SCARAFIOCCA, *In house providing, società mista e Ambiti Territoriali Ottimali. A proposito della sentenza della Corte di Giustizia UE, Sez. IV, 12 maggio 2022, Causa C-719/20, Comune di Lerici*, in *Federalismi*, n. 29, 2022, 161 ss.

normalmente non inferiore alla scala provinciale²³⁶. Nella stessa prospettiva, la c.d. legge Delrio²³⁷ ha incluso tra le funzioni fondamentali delle Città metropolitane la “strutturazione di sistemi coordinati di servizi pubblici” e “l’organizzazione di servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano”, prevedendo altresì la possibilità per l’ente di vasta area di esercitare, d’intesa con i comuni interessati, “le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio di contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive”²³⁸. Le Città metropolitane vengono così chiamate ad assolvere un ruolo essenziale nella promozione della gestione associata dei servizi pubblici locali e le Regioni, nel riorganizzare gli ATO secondo gli indirizzi espressi dalla legislazione statale, non possono ignorare le funzioni ad esse spettanti in quest’ambito²³⁹. La stessa legge, inoltre, impone alle Regioni, effettuata una ricognizione dei servizi di rilevanza economica sul territorio, la soppressione di enti o agenzie (consorzi, società *in house*) cui siano attribuite funzioni di organizzazione di tali servizi

²³⁶ Cfr. l’art. 25, co. 1, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, conv. con legge 24 marzo 2012, n. 27 (in G.U. 24 marzo 2012, n. 53, S.O. n. 18, 34 ss.), l’art. 34, co. 23, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. con legge 17 dicembre 2012, n. 221 (in G.U. 19 ottobre 2012, n. 245, S.O. n. 194, 1 ss.) e, con riferimento ai comuni di piccolissime dimensioni e a quelli isolani, l’art. 19, co. 1, lett. b, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. con legge 7 agosto 2012, n. 135 (in G.U. 14 agosto 2012, n. 189, S.O. n. 173, 35 ss.). Tale ultima disposizione ha inoltre previsto, per quanto qui interessa, che l’esercizio delle funzioni fondamentali dei predetti comuni, “se legato alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione”, è obbligatoriamente svolto in forma associata “mediante unioni di comuni o convenzioni”, precisando poi che le funzioni legate alle TIC comprendono “la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l’approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell’informatica”.

²³⁷ Legge 7 aprile 2014, n. 56, recante “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni” (in G.U. 7 aprile 2014, n. 81, 1 ss.). Sulla c.d. legge Delrio, cui si sarebbe dovuta accompagnare la riforma costituzionale poi naufragata a seguito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, in generale, L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La Legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 45, commentata comma per comma*, Rimini, 2014; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell’area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2015, n. 56*, Napoli, 2014; G. VESPERINI, *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giorn. dir. amm.*, nn. 8-9, 2014, 786 ss.; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Milano, 2015; ID., *La Legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l’opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, in *Riv. AIC*, n. 3/2015, 1 ss.; ID., *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi*, n. 12, 2015, 1 ss.; P. PANTALONE, *Città metropolitane e riordino degli enti locali: forse è la volta buona?*, in *Dir. econ.*, 2015, 121 ss.; M. GORLANI, *L’attuazione della riforma delle Province tra legislazione regionale e prospettive di revisione costituzionale*, in *AA.VV., Studi in memoria del prof. Paolo Cavaleri*, Padova, 2016, 435 ss.; C. FELIZIANI, *Le funzioni amministrative di Province e Città metropolitane nella legge Delrio e nel quadro della riforma costituzionale* in fieri, in *GiustAmm.it*, n. 11, 2016, 1 ss.; A. SAPORITO, *L’organizzazione delle funzioni amministrative delle province e delle città metropolitane dopo la cosiddetta ‘riforma Delrio’*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1, 2018, 389 ss.; C. BENETAZZO, *Le province a cinque anni dalla Legge Delrio: profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, in *Federalismi*, n. 5, 2019, 2 ss.; con riferimento ai profili della riforma di più stretta inerenza ai servizi pubblici a rete di interesse economico, per tutti, M. PASSALACQUA, *La regolazione amministrativa degli ATO per la gestione dei servizi pubblici locali a rete*, cit., 28 ss. Sull’“anomalo” caso delle Province regionali siciliane, prima e dopo la riforma Delrio, si vedano S. AGOSTA, *Il recente riordino delle autonomie locali siciliane alla prova dei fatti: fra nodi ancora da sciogliere ed un’auspicabile inversione del metodo riformatore per il futuro*, in *Nuove auton.*, n. 2, 2015, 219 ss.; G. MINALDI, *Il fallimento della riforma delle province in Sicilia fra vincoli, opportunità e crisi dell’autonomia*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, n. 2, 2017, 273 ss.; N. AICARDI, *Funzione di organizzazione dei servizi pubblici locali e sussidiarietà tra norme generali e regolamenti settoriali*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2, 2019, 240 ss.

²³⁸ Art. 1, co. 44, lett. c, l. n. 56/2014.

²³⁹ G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale ed attuazione statutaria*, Torino, 2017, 379; nello stesso senso, già prima della legge Delrio, A. VIGNERI, *Le funzioni della città metropolitana*, in *Astrid*, n. 6, 2013, 18. In generale, sui rapporti tra Città metropolitane e servizi pubblici locali, A. SANDULLI, *Le città metropolitane e la debolezza di Atlante*, in *Munus*, n. 3, 2013, V ss.; M. DUGATO, *La città metropolitana tra servizi pubblici e governo del territorio*, in *Munus*, n. 3, 2014, 307 ss.; F. LIGUORI, *I modelli organizzativi e gestionali dei servizi metropolitani*, cit., 445 ss.; F. ZAMMARTINO, *Città metropolitane e servizi pubblici locali: considerazioni generali*, in *GiustAmm.it*, n. 7, 2015, 1 ss.; F. ANDREONI, *Strumenti giuridici per una gestione associata dei servizi e problematiche antitrust*, in *Il «disordine» dei servizi pubblici locali. Dalla promozione del mercato ai vincoli di finanza pubblica*, cit., 353 ss.; N. AICARDI, *Funzione di organizzazione dei servizi pubblici locali e sussidiarietà tra norme generali e regolamenti settoriali*, cit., spec. 232 ss. e 242 ss.

in ambito provinciale o sub-provinciale, con contestuale riattribuzione di tali funzioni alle Province²⁴⁰.

L'incidenza di tali disposizioni sull'autonomia locale, pur qualificabile in termini di "demunicipalizzazione"²⁴¹, non si è tuttavia tradotta in un depotenziamento della discrezionalità degli enti locali nella gestione dei servizi pubblici, ma si è piuttosto concretizzata in una riallocazione della sede di tale discrezionalità in capo ad un'entità differente da quella comunale²⁴², ossia l'ente di governo dell'ambito, "che, per sua natura, dovrebbe presentare un minor tasso di politicità"²⁴³: in quest'ottica, gli enti di governo dell'ambito possono intendersi quali proiezioni degli enti locali che (obbligatoriamente²⁴⁴) vi partecipano, essenziali per garantire tanto l'effettività dell'autonomia riconosciuta agli stessi enti locali²⁴⁵, quanto l'efficienza e l'economicità dei servizi tramite economie di scala²⁴⁶.

È poi fallito, come noto, il progetto di riforma organica del settore di cui al "Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale"²⁴⁷, approvato dal Consiglio dei Ministri nel novembre 2016 in attuazione della delega contenuta nella legge Madia²⁴⁸. Oltre al formale recepimento del concetto (*recte*, della nomenclatura europea) di SIEG²⁴⁹, lo schema di decreto, per un verso, disciplinava di nuovo la fase di assunzione del servizio pubblico locale, subordinandola alla predeterminazione dell'interesse pubblico da perseguire e alla verifica che tale

²⁴⁰ Art. 1, co. 90, l. n. 56/2014.

²⁴¹ T. BONETTI, *Servizi pubblici locali di rilevanza economica: dall' "instabilità" nazionale alla "deriva" europea*, cit., 432; G. PIPERATA, *I servizi pubblici locali tra ri-municipalizzazione e de-municipalizzazione*, in *Munus*, n. 1, 2016, X ss.

²⁴² G. TAGLIANETTI, *Discrezionalità amministrativa e servizi pubblici locali. Contributo allo studio del potere decisionale degli enti locali nella gestione dei servizi pubblici*, Napoli, 2018, 9-10. Già Corte cost. 24 luglio 2009, n. 246, in *www.cortecostituzionale.it*, con riferimento alla scelta legislativa di imporre la gestione del servizio idrico integrato tramite autorità d'ambito, aveva affermato che tale scelta «non menoma la preesistente autonomia amministrativa degli enti locali, perché si limita a razionalizzare le modalità di esercizio, attraverso l'imputazione delle loro originarie competenze in materia di gestione delle risorse idriche all'autorità d'ambito alla quale essi obbligatoriamente partecipano».

²⁴³ F. LIGUORI, *I modelli organizzativi e gestionali dei servizi metropolitani: prime considerazioni*, cit., 463.

²⁴⁴ Art. 1, co. 609, l. 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015, in G.U. 29 dicembre 2014, n. 300, S.O. n. 99, 1 ss.), che in caso di inottemperanza da parte dell'ente locale consente al Presidente della Regione di esercitare poteri sostitutivi, previa diffida ad adempiere entro 30 giorni.

²⁴⁵ G.C. MARTIN - M. DI FOLCO, *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane*, in *Giur. cost.*, II, 2009, 2975; G. MELONI, *Autonomia costituzionalmente garantita e esercizio associato delle funzioni comunali*, in G.C. DE MARTIN (a cura di), *L'intercomunalità in Italia e in Europa*, Padova, 2014, 419.

²⁴⁶ F. LIGUORI, *I modelli organizzativi e gestionali dei servizi metropolitani*, cit., 463; M. PASSALACQUA, *La regolazione amministrativa degli ATO per la gestione dei servizi pubblici locali a rete*, cit., 18. Sulle linee evolutive descritte nel testo, ricondotte ad applicazioni del "rovescio" della sussidiarietà verticale all'organizzazione dei servizi pubblici locali, cfr. anche N. AICARDI, *Funzione di organizzazione dei servizi pubblici locali e sussidiarietà tra norme generali e regolazioni settoriali*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2, 2019, 233-234 (ove pure per un "parallelismo" con l'erosione delle funzioni comunali sui servizi telefonici e la loro "attrazione verso l'alto" a partire dal 1923, di cui si è detto *supra*, §1.1).

²⁴⁷ Sui contenuti dello schema di decreto legislativo, si veda il parere Cons. St., Ad. comm. spec., 3 maggio 2016, n. 1075 (aff. n. 00445/2016), in *www.giustizia-amministrativa.it*. Tra i contributi dottrinali, F. FRACCHIA, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali, tra esternalizzazione e municipalizzazione*, cit., spec. 9 ss.; M. RENNA - S. VACCARI, *I servizi pubblici locali di interesse economico generale. Brevi riflessioni in tema di nozione, assunzione e forme di gestione a margine di un recente schema di testo unico*, in G. Sala, G. Sciullo (a cura di), *Procedimento e servizi pubblici nel diritto amministrativo in trasformazione*, Napoli, 2017, 177 ss., e spec. 192 ss.

²⁴⁸ Legge 7 agosto 2015, n. 124 (in G.U. 13 agosto 2015, n. 187, 1 ss.), recante "Deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche". Sulla delega all'adozione di un testo unico in materia di servizi pubblici locali, conferita dal combinato disposto di cui agli artt. 16 e 19 della legge, F. GIGLIONI, *La nuova disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale in attesa di esercizio della delega*, in *Federalismi*, n. 20, 2015, 1 ss.; più in generale, sulle norme della legge delega rilevanti in materia di servizi locali, cfr. H. BONURA - G. FONDERICO, *Le partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche e i servizi pubblici locali di interesse economico generale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5, 2015, 651 ss.

²⁴⁹ Sulla cui valenza v. M. RENNA - S. VACCARI, *I servizi pubblici locali di interesse economico generale*, cit., 188 ss.; A. DI GIOVANNI, *I servizi di interesse generale tra poteri di autorganizzazione e concessione di servizi*, Torino, 2018, 42 ss.

interesse non potesse essere soddisfatto “da imprese operanti secondo le normali regole di mercato” (art. 5). Per altro verso, esso introduceva una disciplina parzialmente nuova delle modalità di affidamento, nella quale si prevedevano stringenti limiti all’autonomia locale nella scelta tra autoproduzione e ricorso al mercato, privilegiandosi l’esternalizzazione tramite affidamento a soggetto da individuare con gara, con meccanismi che andavano ben oltre²⁵⁰ la previsione di un onere motivazionale rafforzato per il caso di affidamento diretto *in house* o di gestione mediante azienda speciale²⁵¹ (artt. 7-8). Il Testo unico, come noto, non vedrà mai la luce, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016, che ha dichiarato (parzialmente) incostituzionale la legge delega nella parte in cui prevedeva il “parere” anziché l’ “intesa” con le Regioni per l’adozione del decreto attuativo²⁵².

Il quadro così tracciato evidenzia la duplice tensione che attraversa la congerie di interventi in materia dell’ultimo ventennio: quella tra i due poli estremi della liberalizzazione e della pubblicizzazione delle attività economiche, rintracciabile anche nella Costituzione, che per un verso tutela la libertà di iniziativa economica privata (artt. 41 e 117, co. 2), per altro assicura

²⁵⁰ Si veda, ad es., l’art. 8, co. 3, che prevedeva un limite rigido e generalizzato di 5 anni alla durata dell’affidamento *in house* di servizi diversi da quelli a rete e che era già stato definito in dottrina “di non agevole compatibilità con l’ordinamento europeo” (F. FRACCHIA, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali, tra esternalizzazione e municipalizzazione*, cit., 15); nonché l’art. 7, co. 3, che per la gestione *in house* di servizi a rete richiedeva la predisposizione di un piano economico-finanziario, asseverato da istituti di credito o società di servizi iscritte all’albo degli intermediari finanziari o società di revisione, contenente dati previsionali estremamente dettagliati.

²⁵¹ L’art. 7, co. 3, dello schema di decreto prevedeva che, in caso di affidamento *in house* o di gestione mediante azienda speciale, il provvedimento motivato che designava la modalità di gestione prescelta (co. 2) - da sottoporre preventivamente al parere dell’AGCM (co. 5) - dovesse dare specificamente conto “delle ragioni del mancato ricorso al mercato”, e in particolare del fatto che tale scelta non fosse “comparativamente più svantaggiosa per i cittadini”, nonché “dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di socialità e universalità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”. Un’analoga previsione, come noto, era già rientrata dalla ‘finestra’ del nuovo codice dei contratti pubblici - prima ancora di uscire dalla ‘porta’ dell’abortito Testo Unico - all’art. 192, co. 2, d.lgs. n. 50/2016, la cui portata applicativa, riespandendosi, ha così finito per ricomprendere anche servizi pubblici in senso stretto, ossia assicurati dall’amministrazione alla collettività. Tuttavia, l’art. 192, co. 2, cit., oltre ad avere un ambito di applicazione più ristretto (si riferisce infatti alla sola gestione *in house* e non anche ad una “rediviva” gestione mediante aziende speciale), si limita ad imporre l’onere motivazionale rafforzato, continuando a non prevedere - al pari del coevo TUSP (d.lgs. n. 175/2016) - gli oneri procedurali e le limitazioni di cui agli artt. 7-8 dello schema di testo unico. Sull’onere motivazionale di cui all’art. 192, co. 2, d.lgs. n. 50/2016, v. *infra*, §3.1.

²⁵² Corte cost., 25 novembre 2016, n. 251, in www.cortecostituzionale.it, che ha dichiarato illegittima la legge delega nella parte in cui essa non aveva previsto “meccanismi di leale collaborazione”, che si impongono al legislatore delegato chiamato “a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali inestricabilmente connesse”: ciò in quanto la delega si era limitata, nel disciplinare la procedura di adozione dei decreti attuativi, a richiedere che questi fossero adottati previa acquisizione del *parere* reso in Conferenza unificata, anziché previa *intesa* in sede di Conferenza Stato-Regioni. Tra i commenti alla pronuncia, che ha suscitato posizioni discordanti in dottrina, oltre a quello - ironico (ma non troppo) - di un anonimo J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2016, 705 ss., si vedano A. POGGI - G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016*, in *Federalismi*, n. 25, 2016, 1 ss.; G. RIVOSECCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene ‘imposta’ nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, in *Forum quad. cost.*, 2 febbraio 2017, 1 ss.; R. BIFULCO, *L’onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, n. 3, 2017, 1 ss.; P. MARZARO, *Servizi pubblici locali: leale collaborazione e complessità del ‘fenomeno sociale’*, in *Munus*, n. 3, 2017, 633 ss.; E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e ‘l’intendenza seguirà’*, in *Forum quad. cost.*, 10 gennaio 2017, 1 ss.; S. AGOSTA, *Sulla riorganizzazione della p.a. la Corte apre alla leale collaborazione nel segno della continuità*, in *Forum quad. cost.*, 18 gennaio 2017, 1 ss.; C. CALVIERI, *La declaratoria di illegittimità delle deleghe della legge Madia per violazione del principio di leale collaborazione ed i riflessi sul nuovo testo unico delle società a partecipazione pubblica. Ovvero il complicato intreccio dei fili della Tela di Penelope... allo specchio*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2017, 1 ss.; R. LUGARÀ, *Sentenze additive di procedura... legislativa? Il problematico seguito della sentenza n. 251/2016*, in R. Romboli (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte: le oscillazioni della Corte costituzionale tra l’anima ‘politica’ e quella ‘giurisdizionale’*, Torino, 2017, 315 ss.; G. AMOROSO, *Legge di delega e principio di leale collaborazione tra Stato e regioni*, in *Foro it.*, I, 2017, 471 ss.

l'autonomia di indirizzo politico-amministrativo degli enti territoriali (artt. 5 e 114)²⁵³; e quella - che della prima è in qualche modo un aspetto - tra la tutela della concorrenza e l'autonomia locale, intesa quest'ultima quale fondamento della discrezionalità nelle scelte di governo dei servizi²⁵⁴.

3.1 (segue) Vecchi equilibri e nuovi disequilibri tra giurisdizione, regolazione amministrativa, PNRR e un ennesimo intervento del legislatore della concorrenza (l. n. 118/2022)

L'oscillazione del pendolo non si è arrestata neanche da ultimo, tendendo - almeno in una prima fase dell'ultimo triennio - a spostarsi verso il polo concorrenziale per il tramite dell'avallo offerto dalla giurisprudenza costituzionale ed europea alle scelte del legislatore statale intese a limitare il ricorso all'*in house*. Al pur confermato principio (europeo) di "libera amministrazione"²⁵⁵ si contrappone, infatti, l'affermazione della compatibilità sia costituzionale che eurounitaria della disposizione interna (art. 192, co. 2, d.lgs. n. 50/2016) che pone agli affidamenti *in house* particolari limitazioni, configurando l'autoproduzione del servizio - ancora una volta -

²⁵³ G. TAGLIANETTI, *Discrezionalità amministrativa e servizi pubblici locali*, cit., 13.

²⁵⁴ L. BENVENUTI, *Discrezionalità amministrativa e gestione dei servizi pubblici locali*, in *Dir. reg.*, nn. 2-3, 2002, 336.

²⁵⁵ Su cui si vedano alla luce delle direttive del 2014, oltre ai contributi e alle pronunce richiamati alle note 227 e 228, le considerazioni di S. SORRENTINO, *La scelta del modello di gestione dei servizi pubblici locali*, in *Munus*, n. 2, 2016, 499 ss., M. PIZZI, *Affidamenti in house*, in M.A. Sandulli, R. De Nictolis (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. I, Milano, 2019, 747 ss., F. FRACCHIA - S. VERNILE, *Nozione, principi e fonti: in house providing e diritto U.E. (principio di autorganizzazione, affidamenti diretti, in house verticale rovesciato, in house orizzontale)*, in M. Antonioli, A. Bellavista, M. Corradino, V. Donativi, F. Fracchia, S. Glinianski, A. Maltoni (a cura di), *Le società in house*, Napoli, 2020, 5 ss.

quale modalità) “subordinata” o “residuale”²⁵⁶ rispetto agli affidamenti tramite gara ad operatori esterni²⁵⁷, ferme le diverse previsioni contenute nelle discipline di settore²⁵⁸.

Tuttavia, nell’ultimo anno si erano registrate importanti prese di posizione, sia del legislatore che del Consiglio di Stato, che preludevano ad una possibile inversione - o perlomeno ad una attenuazione - della tendenza ora segnalata, «costante nel nostro ordinamento da oltre dieci anni»²⁵⁹ (e, come si vedrà, in parte riproposta dal più recente intervento legislativo in materia, la delega contenuta nella l. n. 118/2022). Infatti, a fronte del tentativo dell’ANAC di introdurre,

²⁵⁶ In questi termini, tra le altre, Cons. St., sez. III, 3 marzo 2020, n. 1564, par. 5.4 (in www.giustizia-amministrativa.it), ove si evidenzia, alla luce della menzionata disposizione del codice dei contratti pubblici, il «carattere secondario e residuale degli affidamenti in house», relegati «ad un ambito subordinato ed eccezionale rispetto alla previa ipotesi di competizione mediante gara tra imprese», cui sarebbe possibile far ricorso solo in caso di «dimostrato fallimento del mercato» rilevante a causa di prevedibili mancanze in ordine a «gli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche». Così, sia pur con diverso esito circa la sorte dell’affidamento, anche Cons. st., sez. III, 12 marzo 2021, n. 2102 (in www.giustizia-amministrativa.it), con nota di A. SQUAZZONI, *Affidamento in house e motivazione del mancato ricorso al mercato*, in *GiustiziaInsieme.it*, 18 maggio 2021, 1 ss.

²⁵⁷ Il riferimento è alla nota ordinanza *Rieco* (Corte di Giustizia, sez. IX, ord. 6 febbraio 2020, in cause riunite C-89/19, C-90/19 e C-91/19, in www.curia.europa.eu) e alla sentenza della Corte costituzionale n. 100/2020 (del 27 maggio 2020, in www.cortecostituzionale.it).

Con la prima, i giudici di Lussemburgo hanno statuito, sulla scorta del principio già affermato nella sentenza *Irgita* (sez. IV, 3 ottobre 2019, in C-285/18), che l’art. 12, par. 3, dir. 2014/24/UE non osta ad una disciplina nazionale - come quella contenuta nell’art. 192, co. 2, d.lgs. n. 50/2016 - che limiti il ricorso agli affidamenti *in house*, subordinandolo alla dimostrazione dei vantaggi per la collettività specificamente connessi a tale modulo gestorio (cfr. anche le ordinanze di rinvio pregiudiziale: Cons. St., sez. V, 7 gennaio 2019, n. 138 e 14 gennaio 2019, nn. 293 e 296, in www.giustizia-amministrativa.it).

Con la sentenza n. 100/2020 la Corte costituzionale, ponendosi nel solco della già richiamata sentenza n. 325/2010, ha escluso l’eccesso di delega - prospettato dal remittente T.A.R. Liguria (sez. II, ord. 15 novembre 2018, n. 886) per violazione del divieto c.d. di *gold plating*, già previsto da svariate disposizioni interne e assunto a criterio direttivo della legge delega n. 11/2016 (art. 1, co. 1, lett. a ed eee). Secondo la Corte, che sul punto ha sviluppato considerazioni che sembrano confermare la legittimità “sostanziale” della disposizione, anche al di là del parametro “procedurale” invocato dal remittente, «la specificazione introdotta dal legislatore delegato è riconducibile all’esercizio dei normali margini di discrezionalità ad esso spettanti nell’attuazione del criterio delega, ne rispetta la ratio ed è coerente con il quadro normativo di riferimento» (par. 10).

Sulle pronunce in discorso, si vedano C. CONTESSA, *La Corte di Giustizia legittima i limiti nazionali agli affidamenti in house*, in *Urb. app.*, n. 3, 2020, 354 ss.; S. VALAGUZZA, *Nuovi scenari per l’impresa pubblica nella sharing economy*, in *Federalismi*, n. 27, 2020, 267 ss.; M. TRIMARCHI, *L’affidamento in house dei servizi pubblici locali (nota a Corte costituzionale 27 maggio 2020, n. 100)*, in *GiustiziaInsieme.it*, 11 giugno 2020; C. DEODATO, *Gli ambiti dell’intervento pubblico nell’organizzazione e nella gestione dei servizi d’interesse economico generale*, in *GiustAmm.it*, n. 10, 2020, 1 ss.; R. RUSSO, *La legittimità della normativa nazionale dell’affidamento in house*, *ivi*, 1 ss.; A. MAELE, *L’affidamento a società “in house” come eccezione all’esame della Corte di Giustizia*, in *Giur. it.*, n. 5, 2021, 1178 ss.; G. SCARAFIOCCA, *L’in house providing di nuovo all’attenzione delle Corti. L’occasione per uno sguardo di insieme*, in *Federalismi*, n. 14, 2021, 276 ss.

²⁵⁸ Si pensi al settore del trasporto pubblico, la cui disciplina - sia europea che nazionale (cfr. l’art. 7 del Regolamento 2007/1370/CE sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, e l’art. 18, lett. a, d.lgs. n. 50/2016) - configura ancora come “ordinario” il modello dell’*in house*, in deroga all’opposta (successiva) “regola” sancita in via generale dall’art. 192, co. 2, cit. In questo senso, di recente, con riguardo all’affidamento del servizio di trasporto pubblico locale, Cons. St., sez. V, 6 luglio 2020, n. 4310 (con ampio commento di M.F. TROPEA, *Affidamento in house del servizio di trasporto pubblico locale: sulla auspicata straordinarietà del ricorso a tale procedura*, in *Nuove auton.*, n. 2, 2021, 415 ss.); T.A.R. Lazio - Roma, sez. II, 7 febbraio 2020, n. 1680; T.A.R. Liguria - Genova, sez. II, 3 ottobre 2020, n. 683; T.R.G.A. - Bolzano, 22 luglio 2021, n. 242 (tutte) in www.giustizia-amministrativa.it; v. anche Corte di Giustizia, sez. X, 24 ottobre 2019, in C-515/18, in www.curia.europa.eu. Per un approfondimento sul punto, G. MATTIOLI, *L’affidamento in house del servizio di tpl di passeggeri su strada e per ferrovia: “eccezione che conferma la regola”?* Alcune riflessioni circa l’interpretazione e l’applicazione europea e nazionale della relativa disciplina, in *Federalismi*, n. 24, 2020, 113 ss., e M.F. TROPEA, *op. ult. cit.* Va tuttavia segnalato che la recentissima legge per la concorrenza e il mercato 2022 (art. 8, co. 2, lett. m, l. n. 118/2022) prevede ora l’estensione anche al settore del TPL della “disciplina applicabile ai servizi pubblici locali, in materia di scelta della modalità di gestione del servizio e di affidamento dei contratti”, come da tempo auspicava parte della dottrina: v. *infra*, §5.1.

²⁵⁹ Così Corte cost. n. 100/2020, cit., §9.

tramite apposite Linee guida non vincolanti²⁶⁰, misure ampliative del campo di applicazione dell'obbligo istruttorio e motivazionale di cui agli artt. 192, co. 2 d.lgs. n. 50/2016 e 34, co. 20, d.l. n. 179/2012 - misure, come tali, restrittive dell'*in house* e finalizzate a limitare asseriti abusi nel ricorso all'istituto, frequenti soprattutto in relazione ai servizi pubblici locali²⁶¹ -, il Consiglio di Stato, richiesto di esprimere parere sullo schema di linee guida, aveva mostrato con chiarezza di non ritenere opportuno il prefigurato intervento regolatorio²⁶², sospendendo la pronuncia del parere sul rilievo della mancata considerazione, da parte dell'Autorità, di rilevanti aspetti connessi al "dinamico" contesto normativo e istituzionale in cui si inserisce la materia in esame, «soprattutto sotto la spinta urgente (...) dell'attuazione del PNRR»²⁶³. In particolare, evidenziato che il consolidamento dell'assetto interpretativo *in subiecta materia* (anche per effetto delle surrichiamate pronunce della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia rese nel 2020)²⁶⁴

²⁶⁰ AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, Schema di Linee guida non vincolanti recanti «Indicazioni in materia di affidamenti in house di contratti aventi ad oggetto lavori, servizi o forniture disponibili sul mercato in regime di concorrenza ai sensi dell'articolo 192, comma 2, decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 s.m.», pubblicato il 14 settembre 2021, consultabile al seguente link: https://www.anticorruzione.it/-/schema-di-linee-guida-affidamenti-in-house-richiesta-parere-cds-e-altri?inheritRedirect=true&redirect=%2Fconsulta-i-documenti%3Fq%3D%26year%3D2295812%26category%3D119152%26sort%3Dddm_Dataclu0_String_sortable-

²⁶¹ Più nello specifico, con l'adozione delle Linee guida l'ANAC si proponeva l'obiettivo di «garantire un'applicazione non soltanto formale della norma [l'art. 192, co. 2, d.lgs. n. 50/2016], proponendo soluzioni interpretative estensive rispetto al dato letterale, che fossero comunque in linea con la ratio della disposizione». Ciò lungo tre direttrici di intervento: la «scelta di attribuire al termine "concorrenza" un significato atecnico, riferendosi alle prestazioni che siano svolte in modo alternativo sul mercato e, quindi, in ogni caso in cui vi sia una concorrenza per il mercato o nel mercato»; la «scelta di ritenere escluse dall'applicazione della norma in esame le sole prestazioni che non siano al momento disponibili sul mercato e non potranno esserlo in futuro, neanche a seguito (...) di adeguamento da parte dei possibili esecutori»; la «pubblicazione della motivazione, d[a] anticipare rispetto al provvedimento di affidamento» (così la nota di trasmissione dello schema di ll. gg.). La necessità di perseguire tali obiettivi, ampliativi dell'obbligo istruttorio e motivazionale (e, correlativamente, restrittivi) del ricorso all'*in house*, deriverebbe, come riferisce la Relazione A.I.R. (consultabile al medesimo link riportato nella nota precedente), dalla notevole diffusione degli affidamenti diretti disposti dagli enti territoriali in favore delle proprie società partecipate, emersa dai dati contenuti nella relazione 2021 della Corte dei conti - Sez. Autonomie (su circa 11.300 affidamenti, per la maggior parte di servizi pubblici, soprattutto da parte di Comuni, solo il 5% degli affidamenti a società controllate è avvenuto con gara; su 18.251 commesse gli affidamenti diretti costituiscono il 64%, per oltre il 79% degli impegni di spesa), nonché dai dati pubblicati dal MiSE relativi agli affidamenti dei servizi pubblici locali dal 2017 al 2020 (dai quali risulta che circa il 50% di essi è avvenuto con affidamento diretto a società *in house*). L'esigenza di intervenire con apposite linee guida in senso limitativo deriverebbe altresì dall'analisi di alcune (relazioni contenenti le) motivazioni del mancato ricorso al mercato delle amministrazioni, dalle quali è emerso che esse «si dilungano molto sulla sussistenza dei requisiti dell'*in house*, ma sono, invece, molto sintetiche nella parte dedicata alla motivazione del mancato ricorso al mercato, dove vengono frequentemente utilizzate formule di stile che denotano l'assenza di una valutazione concreta» (Relazione A.I.R., par. 3, 12). Va segnalato come le proposte regolatorie dell'ANAC si pongano in linea, richiamandola, con la Relazione annuale trasmessa dall'AGCM al Governo il 31 marzo 2021 (ai sensi degli artt. 21-22 L. n. 287/1990), con cui si era già proposto di «completare la riforma dei servizi pubblici locali e di circoscrivere il ricorso agli affidamenti in house ai soli casi in cui l'alternativa offerta dal mercato non costituisca una soluzione più efficiente», ponendo fine alla denunciata prassi delle motivazioni tautologiche e apparenti del mancato ricorso al mercato: in questa prospettiva si era segnalata come «necessaria una modifica che anticipi il momento di pubblicazione della motivazione a una fase antecedente a quella dell'adozione del provvedimento di affidamento, al fine di garantire che le valutazioni rimesse alla stazione appaltante siano effettivamente (...) svolte - non risolvendosi in un mero adempimento formale ex post - e di consentire ad eventuali terzi controinteressati di inviare le proprie osservazioni, anche contestando il modello organizzativo prescelto». Come si vedrà *infra*, nel testo, alle indicazioni contenute nella relazione dell'AGCM ora richiamata si ispirava il progetto di art. 6 del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, recante la delega per il riordino dei servizi pubblici locali.

²⁶² Cons. St., ad. sez., parere 28 settembre 2021, n. 1614, in www.giustizia-amministrativa.it. Per un primo commento al parere, si vedano G. NATALI, *Passato, presente e futuro dell'in house nel recente parere interlocutorio del Consiglio di Stato sullo schema di linee guida Anac*, in *Riv. CdC*, n. 5, 2021, 218, spec. 224 ss.

²⁶³ Cons. St., parere n. 1614/2021, §6.

²⁶⁴ Tra le pronunce successive all'ordinanza *Rieco* della CGUE e alla sent. n. 100/2020 della Corte costituzionale, che confermano la "stabilizzazione" interpretativa dall'art. 192, co. 2, cit. (quale norma che esprime l'«orientamento di sfavore verso gli affidamenti diretti in regime di delegazione interorganica, relegandoli a un ambito subordinato ed eccezionale rispetto alla previa ipotesi di competizione mediante gara tra imprese»), possono richiamarsi, fra le altre, Cons. St., sez.

escludeva la stretta necessità di un intervento rivolto a modificare le correlate prassi amministrative, Palazzo Spada rilevava le inevitabili interferenze - e, soprattutto, adombrava le possibili incompatibilità - tra le misure di cui l'Autorità valutava l'introduzione e gli indirizzi emersi (o in via di emersione) nelle sedi istituzionali chiamate a "ridisegnare" l'azione pubblica e a rafforzare la *capacity building* della amministrazioni nel contesto attuativo del PNRR.

Il riferimento era, per un verso, agli incombenti scenari di riforma dell'intera materia dei contratti pubblici, destinati a incidere "verosimilmente" anche sulla disciplina degli affidamenti diretti in regime di delegazione interorganica²⁶⁵, e, per altro, all'art. 10 del d.l. n. 77/2021²⁶⁶, che reca tra le "misure per accelerare gli investimenti pubblici" specifiche norme di favore per l'*in house*. Tale disposizione, infatti, introdotta nel quadro della "governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza", ha da un lato esteso l'ambito applicativo dell'istituto, autorizzando le amministrazioni, al fine di "sostenere la definizione e l'avvio delle procedure di affidamento ed accelerare l'attuazione degli investimenti pubblici, in particolare di quelli previsti dal PNRR e dai cicli di programmazione nazionale e dell'Unione europea", ad avvalersi, mediante apposite convenzioni, "del supporto tecnico-operativo di società in house qualificate" ai sensi dell'art. 38 d.lgs. n. 50/2016 (c. 1); dall'altro ha introdotto un'apposita disciplina della motivazione del ricorso al modulo dell'*in house* in deroga al mercato di cui all'art. 192, co. 2, nella quale assumono specifico rilievo i vantaggi "derivanti dal risparmio di tempo"²⁶⁷.

Sulla scia del richiamato parere, a stretto giro, si era affacciato in seno al Consiglio di Stato un orientamento che, pur senza espressamente discostarsi dal precedente, di fatto ripristinava una tendenziale equiordinazione fra autoproduzione e ricorso al mercato, attraverso la riconduzione delle valutazioni previste dall'art. 192, co. 2, cit. all'area della discrezionalità tecnica, con conseguente limitazione del sindacato sulla scelta dell'ente di ricorrere al modulo *in house* ai soli casi di travisamento dei fatti (*rectius*, dei dati), manifesta illogicità o incompletezza istruttoria e/o motivazionale²⁶⁸. Dalla censurabilità della predetta scelta entro gli stringenti limiti del

III, 12 marzo 2021 n. 2102, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. St., sez. III, 10 maggio 2021, n. 3682, in *Foro amm.*, II, 2021, 783 ss.; Cons. St., sez. IV, 15 luglio 2021, n. 5351, in *Dir. serv. pubbl.*; Cons. St., sez. I, 3 agosto 2021, n. 1374, in www.giustizia-amministrativa.it. Tuttavia, per una (parziale) rivisitazione di questo orientamento nella (ancor) più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato successiva al parere n. 1614/2021, v. *infra*, nota 266.

²⁶⁵ Cfr. il disegno di legge AS.2330 "Delega al Governo in materia di contratti pubblici", presentato dal Governo al Senato il 21 luglio 2021, con l'obiettivo (tra gli altri) di "assicurare il perseguimento di obiettivi di stretta aderenza alle direttive europee mediante l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione corrispondenti a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse" (così il punto n. 1 della relazione di accompagnamento al d.d.l., corrispondente al primo dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, co. 2, dello stesso d.d.l.). Tale criterio direttivo, rievocando il divieto di *gold plating* (*supra*, nota 254), parrebbe in astratto finalizzato (o comunque idoneo) ad abilitare, in sede di esercizio della delega, un superamento o almeno un temperamento dei limiti (e dei correlativi oneri istruttori e motivazionali) al ricorso all'*in house* previsti dall'attuale art. 192, co. 2, d.lgs. n. 50/2016. In tal senso ci sembra debba intendersi l'affermazione, contenuta nel citato parere del Consiglio di Stato, secondo cui «[è] verosimile che tale riforma modifichi ulteriormente, e in tempi ravvicinati, le prassi amministrative che ci si propone di cambiare con lo schema in oggetto, rinvenendo magari ancora un altro, diverso punto di equilibrio tra le esigenze di speditezza, celerità, efficienza ed efficacia operativa delle pubbliche amministrazioni nella realizzazione degli investimenti pubblici e le esigenze di promozione del mercato e della concorrenza» (par. 6).

Il d.d.l., approvato con rilevanti modifiche dal Senato il 9 marzo 2022, è stato poi approvato anche dalla Camera (AC.3514) nell'agosto 2022 (l. n. 118/2022): v. *infra* qui, nel testo e nota 278.

²⁶⁶ D.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. con modifiche dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, recante "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", in G.U. 31 maggio 2021, n. 129, 1 ss.

²⁶⁷ Art. 10, co. 3, d.l. n. 77/2021, cit.: "Ai fini dell'articolo 192, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016, la valutazione della congruità economica dell'offerta ha riguardo all'oggetto e al valore della prestazione e la motivazione del provvedimento di affidamento dà conto dei vantaggi, rispetto al ricorso al mercato, derivanti dal risparmio di tempo e di risorse economiche, mediante comparazione degli standard di riferimento della società Consip S.p.A. e delle centrali di committenza regionali".

²⁶⁸ Cons. St., sez. IV, 19 ottobre 2021, n. 7023, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. St., 22 ottobre 2021, n. 7093, in *Dir. serv. pubbl.*; Cons. St., sez. V, 6 maggio 2022, n. 3562, in www.giustizia-amministrativa.it.

sindacato estrinseco di legittimità discendeva, infatti, una indiretta riespansione del principio (europeo) di libera amministrazione, finendo così l'affidamento *in house* per essere (ri)considerato quale modalità di gestione - se non proprio ordinaria - perlomeno non del tutto eccezionale²⁶⁹.

In altri termini, sembrava che tale orientamento avesse «*dischiuso una possibile prospettiva di 'ritorno' del quadro di regole in tema di affidamento in house che si attest[asse] sui livelli 'minimi' di promozione e tutela della concorrenza propugnati in ambito euro-unitario, senza esasperazioni (...) che rischiano di privare a priori la pubblica amministrazione di uno strumento organizzativo potenzialmente adatto (...) a fronteggiare il perdurante stato emergenziale*»²⁷⁰. Si rinveniva, per tale via, un nuovo punto di equilibrio fra l'autonomia dell'ente locale in ordine alle scelte di organizzazione e gestione dei propri servizi rivolti alla collettività e la promozione della concorrenza, che per la prima volta nell'ultimo decennio appariva - per così dire - "demitizzata".

Un ennesimo ribaltamento di fronte, tuttavia, si intravedeva già all'orizzonte con il disegno di legge annuale per la concorrenza e il mercato, approvato nel novembre 2021 dal Consiglio dei Ministri²⁷¹. Tale testo, nel suo originario *draft* presentato alle Camere²⁷² (ben diverso, come si vedrà, da quello poi approvato e divenuto legge) si proponeva di "migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici" (prog. art. 1, co. 1, lett. *a*) riportando in prim(issim)o piano la logica della concorrenza e del mercato, anche sulla scorta dei rilievi formulati dall'AGCM nella Relazione trasmessa al Governo nel marzo dello stesso anno²⁷³. A tal fine si delegava l'Esecutivo ad emanare entro sei mesi un decreto legislativo "di riordino della materia, anche tramite l'adozione di un apposito testo unico" (prog. art. 6, co. 1), con cui "ridefinire la disciplina dei servizi pubblici locali"²⁷⁴ mediante una "razionalizzazione della disciplina concernente le modalità di affidamento e di gestione (...), nonché della durata dei relativi rapporti contrattuali, nel rispetto dei principi dell'ordinamento dell'Unione europea e dei principi di proporzionalità e ragionevolezza" (prog. art. 6, co. 2, lett. *e*). I principi e criteri direttivi dell'originario progetto di delega contemplavano, segnatamente, l'introduzione di una "motivazione anticipata e qualificata" del ricorso all'autoproduzione, incentrata su profili valutativo-comparativi di natura economica (lett. *f*)²⁷⁵, nonché l'introduzione dell'obbligo (già previsto dall'art. 23-*bis* d.l. n. 112/2008 e dal testo

²⁶⁹ S. MONZANI, *L'affidamento in house providing e il richiamo alle origini euro-unitarie in nome delle prioritarie esigenze di semplificazione ed accelerazione funzionali alla ripresa economica dopo la crisi pandemica*, in *Giustiziainsieme.it*, 26 gennaio 2022, par. 5, puntualmente osserva che «riportare la scelta di procedere ad un affidamento 'in house' nel contesto della discrezionalità rimessa alla pubblica amministrazione nell'individuare la modalità organizzativa più idonea rispetto al perseguimento della missione di interesse pubblico (...), con i conseguenti limiti del sindacato giurisdizionale ai soli casi di manifesta illogicità o arbitrarietà, significa prendere le distanze da quella giurisprudenza di poco precedente che (...) tendeva a richiedere la dimostrazione dell'impossibilità vera e propria di ricorrere al mercato».

²⁷⁰ *Ibidem*.

²⁷¹ Riunione del Consiglio dei Ministri n. 45 del 4 novembre 2021. Il relativo comunicato stampa, ove si rinvencono utili chiavi di lettura relative, in particolare, agli obiettivi sottesi alle deleghe contenute nel d.d.l., è disponibile al link <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-45/18476>.

²⁷² D.d.l. AS.2469, su cui v. il *Dossier* del Servizio studi delle Camere, 12 gennaio 2022 (consultabile al link <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01330604.pdf>), per quanto qui interessa 35 ss. (spec. 55 ss., anche per il raffronto tra i principi e criteri direttivi contenuti nel testo in esame e quelli previsti dall'art. 19 della legge delega Madia), nonché la Relazione di accompagnamento al d.d.l. e la relazione tecnica (redatte ai sensi dell'art. 47, co. 4, l. n. 99/2009), 2 dicembre 2021 (consultabili al link <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01330604.pdf>), spec. 11 ss. e 40 ss.; sull'originario d.d.l. v. anche M. SEBASTIANI, *Note sparse sui servizi pubblici locali nel disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza*, in *Astrid*, n. 7, 2022, 1 ss.

²⁷³ V. *supra*, nota 263.

²⁷⁴ Così il comunicato stampa richiamato alla nota 269.

²⁷⁵ Prog. art. 6, co. 2, lett. *f*): "fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, previsione, per gli affidamenti di importo superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del (...) decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, di una motivazione anticipata e qualificata, da parte dell'ente locale, per la scelta o la conferma del modello dell'autoproduzione ai fini di un'efficiente gestione del servizio, che dia conto delle ragioni che, sul piano economico, degli investimenti, della

unico “mancato” del 2016: v. *supra*) per l’ente locale di trasmettere la decisione motivata di autoprodurre il servizio all’Autorità *antitrust* (lett. g)²⁷⁶. Ulteriori previsioni riguardavano gli effetti del mantenimento o del superamento del modello dell’autoproduzione²⁷⁷ (inclusa una disciplina transitoria per l’adeguamento degli affidamenti in essere ai nuovi criteri cui viene subordinato il ricorso a tale modello: lett. v), nonché il coordinamento delle pertinenti disposizioni disseminate nei vari testi legislativi (lett. p).

Si trattava, in buona sostanza, del “recepimento” delle proposte contenute nella relazione annuale dell’AGCM, che l’ANAC aveva tentato di introdurre mediante regolazione flessibile²⁷⁸ e che erano già state, assai più genericamente, formalizzate anche nel PNRR²⁷⁹. Sennonché, all’esito di un contratto ma intenso dibattito parlamentare, caratterizzato dall’ormai consueta contrapposizione dialettica (più politico-ideologica che giuridico-economica) tra i due opposti indirizzi (quello pro-concorrenziale e quello - che potremmo definire “pro-pubblicistico” - che agita lo spettro della “privatizzazione” dei servizi pubblici), il testo definitivo della legge per la concorrenza, approvata nell’agosto 2022²⁸⁰, non contiene più il riferimento ad una “motivazione anticipata” del ricorso all’autoproduzione, né l’obbligo di trasmettere il relativo provvedimento ad AGCM, limitandosi a prevedere per i soli affidamenti soprasoglia un obbligo di “motivazione qualificata”, sostanzialmente *ex post*, informata ad una serie di criteri dai quali emergono con maggior nitidezza gli obiettivi anche (e soprattutto) sociali della gestione del servizio (art. 8, co. 1, lett. g l. n. 118/2022)²⁸¹; permane, invece, il criterio direttivo della razionalizzazione della disciplina delle modalità di affidamento e gestione e della durata dei relativi rapporti contrattuali, nel rispetto dei principi eurounitari e di proporzionalità e ragionevolezza (lett. f), e si prevede che la razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie pubbliche, *ex art.* 20 TUSP, “tenga conto delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell’autoproduzione anche in relazione ai risultati conseguiti nelle precedenti gestioni” (lett. i).

qualità e dei costi dei servizi per gli utenti, giustificano il mancato ricorso al mercato, anche in relazione ai risultati conseguiti nelle pregresse gestioni in autoproduzione”.

²⁷⁶ Prog. art. 6, co. 2, lett. g): “*previsione dell’obbligo dell’ente locale, nei casi di cui alla lettera f), di trasmettere tempestivamente la decisione motivata di utilizzare il modello dell’autoproduzione all’Autorità garante della concorrenza e del mercato, anche razionalizzando la disciplina vigente sugli oneri di trasparenza in relazione agli affidamenti in house”.*

²⁷⁷ Cfr. prog. art. 6, co. 2, lett. h) (sistema di monitoraggio costi), lett. i) (razionalizzazione periodica *ex art.* 20 TUSP), lett. l) (tutela dei livelli occupazionali mediante clausole sociali).

²⁷⁸ V. *supra*, nota 263.

²⁷⁹ PNRR, Parte 2 (Riforma e investimenti), Sez. 2A (Riforme), *sub* “Promozione della concorrenza”, par. C (Concorrenza e valori sociali), 75-76, ove si legge che “*in materia di servizi pubblici, soprattutto locali, occorre promuovere un intervento di razionalizzazione della normativa, anche prevedendo l’approvazione di un testo unico, che in primo luogo chiarisca il concetto di servizio pubblico e che assicuri - anche nel settore del trasporto pubblico locale - un ricorso più responsabile da parte delle amministrazioni al meccanismo dell’in house providing. In questa prospettiva, pur preservandosi la libertà sancita dal diritto europeo di ricorrere a tale strumento di autoproduzione, andranno introdotte specifiche norme finalizzate a imporre all’amministrazione una motivazione anticipata e rafforzata che dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, dei benefici della forma dell’in house, dal punto di vista finanziario, della qualità dei servizi e dei risultati conseguiti nelle pregresse gestioni in autoproduzione, o comunque a garantire una esaustiva motivazione dell’aumento della partecipazione pubblica. Sarà inoltre previsto un principio generale di proporzionalità della durata dei contratti di servizio pubblico, compresi quelli affidati con la modalità dell’in house”.* Cfr. anche E.A. ROSSI, *Rilievi internazionalistici su concorrenza e valori sociali a margine del PNRR*, in *Stvdi Vrbinati*, nn. 3-4, 2021, numero speciale “*Il diritto della resilienza. Legge, società e politiche economiche nel PNRR*”, a cura di G. Marra, P. Polidori, E.A. Rossi, *passim*, spec. 238.

²⁸⁰ L. 5 agosto 2022, n. 118, Legge annuale per il mercato e la concorrenza (in G.U. 12 agosto 2022, n. 188, 1 ss.).

²⁸¹ Art. 8, co. 1, lett. g) l. n. 118/2022: “*fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, previsione, per gli affidamenti di importo superiore alle soglie (...), di una motivazione qualificata, da parte dell’ente locale, per la scelta o la conferma del modello dell’autoproduzione ai fini di un’efficiente gestione del servizio, che dia conto delle ragioni che, sul piano economico e sociale, con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela ambientale e accessibilità dei servizi, giustificano tale decisione, anche in relazione ai risultati conseguiti nelle pregresse gestioni in autoproduzione”.*

La nuova legge per la concorrenza, come accennato, mira a una radicale riforma del settore, ben oltre la disciplina delle modalità di affidamento e gestione. Il primo criterio direttivo sembra prefigurare l'individuazione, in sede di esercizio della delega, di un "elenco" di servizi pubblici locali "necessari"²⁸². L'ambigua formulazione della disposizione non consente di comprendere se l'intenzione del legislatore delegante sia introdurre una norma meramente ricognitiva dei servizi locali c.d. "obbligator", ovvero quella - che sarebbe senz'altro lesiva dell'autonomia costituzionale degli enti locali - di vietare l'assunzione di servizi pubblici c.d. facoltativi, con conseguente abrogazione (tacita) dell'art. 112, co. 1, TUEL; ma il riferimento al parametro competenziale di cui all'art. 117, co. 2, lett. p) Cost. (funzioni fondamentali degli enti locali), unitamente ad elementi desumibili dagli altri criteri direttivi, fa propendere per la prima soluzione.

Si prevede poi l'introduzione di criteri per l'istituzione di nuovi regimi speciali e di esclusiva, con il superamento di quelli esistenti che non siano conformi a tali criteri e che, comunque, non risultino "indispensabili per garantire la qualità e l'efficienza del servizio" (lett. d). Ciò conferma - semmai ve ne fosse bisogno - che il proposito riformatore mira all'attuazione di una concorrenza anche *nel* mercato ancor prima che per il mercato. Tuttavia, un inciso estraneo all'originario testo del d.d.l. - introdotto con un successivo emendamento in Senato (lo stesso che ha espunto l'obbligo di motivazione anticipata per l'autoproduzione) - precisa che i predetti criteri devono tener conto (anche) "delle peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento di determinati servizi pubblici", in conformità ai principi di adeguatezza e proporzionalità e alla normativa unionale.

Ulteriori previsioni riguardano: la ripartizione dei poteri di regolazione e controllo fra i livelli territoriali di governo e le *authorities*, inclusi quelli inerenti ai regimi tariffari, nonché la separazione tra regolazione e gestione diretta (lett. c e r); i regimi di proprietà e di gestione delle reti e degli impianti, anche in relazione alla cessione dei beni in caso di subentro (lett. q); la revisione delle discipline di settore, in particolare del settore dei rifiuti e di quello idrico (lett. n); la trasparenza degli atti concernenti le scelte sul regime gestorio e il concreto andamento della gestione, dei contratti di servizio e dei dati relativi alla qualità del servizio e agli investimenti annualmente effettuati (lett. s, u e v); la partecipazione degli utenti alla definizione degli obiettivi e degli standard qualitativi del servizio (lett. t); gli aspetti della disciplina per i quali si prevede la previa intesa in Conferenza unificata, tra i quali quelli relativi all'aggregazione territoriale delle gestioni²⁸³ ed al coordinamento con gli strumenti partenariali previsti dal Codice del terzo settore (lett. e ed o)²⁸⁴.

²⁸² Art. 8, co. 1, lett. a) l. n. 118/2022: "individuazione, nell'ambito della competenza esclusiva statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, da esercitare nel rispetto della tutela della concorrenza, dei principi e dei criteri dettati dalla normativa dell'Unione europea e dalla legge statale, delle attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione delle esigenze delle comunità locali, in condizioni di accessibilità fisica ed economica, continuità, universalità e non discriminazione, e dei migliori livelli di qualità e sicurezza, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale e territoriale".

²⁸³ Su tale criterio direttivo v. ora cenni, nel quadro di una più ampia riflessione sulle attuali prospettive delle "aggregazioni di *public utilities*" e del ruolo dell'*in house*, in G. SCARAFIOCCA, *In house providing, società mista e Ambiti Territoriali Ottimali*, cit., 176-177.

²⁸⁴ Il d.d.l. governativo (art. 6, co. 3) prevedeva tra gli "oneri procedurali" per l'esercizio della delega - memore il Governo della sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale (*supra*, nota 250) - l' "intesa" (e non il mero "parere") in sede di Conferenza unificata, ma ciò solo in relazione ai criteri direttivi di cui alle lettere d) e o), concernenti, rispettivamente, la ridefinizione dei livelli territoriali ottimali di organizzazione dei servizi (con l'incentivazione dell'aggregazione delle gestioni) e la razionalizzazione del rapporto tra la disciplina dei servizi locali e i partenariati regolati dal Codice del terzo settore, "in conformità agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale" (il riferimento - ci sembra - è agli istituti di cui agli artt. 55 ss. c.t.s. e alla sentenza 26 giugno 2020, n. 131, su cui v. *infra*, Cap. 3, §7., in nota). Il testo di legge infine approvato, invariate le disposizioni ora richiamate, estende la previa intesa in Conferenza unificata alle materie di cui ai criteri direttivi contenuti nelle lettere a)-e), l)-o), q)-t) e v), da (art. 8, co. 3, l. n. 118/2022); per i criteri direttivi di cui alle lettere f)-i), u) e p) si prevede, invece, che la Conferenza unificata sia solo "sentita" dal Governo in veste di legislatore delegato: circostanza alquanto anomala, se si considera che, come visto, le lett. g) ed f) sono proprio quelle relative alle modalità di gestione dei SPL. Non meno singolare (e forse significativa) risulta, poi, la mancata previsione del parere del

Con riguardo alle discipline settoriali, oltre alla richiamata (p)revisione generale di cui all'art. 8, lett. n), recante una delega (sostanzialmente in bianco) relativa al settore dei rifiuti e alla gestione del servizio idrico, la legge contiene alcune norme autoapplicative e di immediata entrata in vigore, relativo al settore dell'energia elettrica e dei rifiuti: l'art. 7 modifica il decreto sulla liberalizzazione del settore elettrico (d.lgs. n. 79/1999), specificando criteri e condizioni delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche (tra cui la "valorizzazione economica dei canoni concessori") e autorizzando espressamente il ricorso al *project financing* "[a]l fine di promuovere l'innovazione tecnologica e la sostenibilità delle infrastrutture" anzidette; l'art. 14 (contenuto nel Capo IV, relativo all'energia e alla sostenibilità ambientale), riguardante i servizi di gestione dei rifiuti, novella il Codice dell'ambiente riducendo a due anni (rispetto ai cinque previgenti) il periodo di validità della scelta delle imprese ("utenze non domestiche") tra gestore del servizio pubblico e gestori privati per il conferimento dei rifiuti ex assimilati agli urbani, così da favorire il potenziale *switch* di tali utenze verso il mercato²⁸⁵.

Delle rilevanti novità previste dal testo governativo del d.d.l. concorrenza in tema di trasporto pubblico non di linea, puntualmente "affossate" nel corso dell'*iter* parlamentare, si darà conto in altra sede, laddove saranno esaminati i complessi rapporti fra la disciplina di tale settore e le istanze di liberalizzazione dello stesso veicolate dai servizi della *digital (sharing) economy (infra., §5.1)*; in quella sede si dirà, altresì, della delega in materia di TPL infine approvata (art. 8, co. 1, lett. m, e art. 9 l. n. 118/2022).

4. Società digitale, mercato digitale: scenari regolatori comunitari tra promozione e tutele

Nello stesso ventennio in cui, sul piano interno, imperversano le caotiche vicende normative testé ripercorse, il mondo intero assiste ad un'evoluzione senza precedenti delle tecnologie informatiche, cui si accompagna la rapidissima e pervasiva diffusione di dispositivi personali, portatili e non, capaci di sfruttare connessioni internet sempre più accessibili e veloci e di modificare radicalmente - e irreversibilmente - abitudini e stili di vita di miliardi di persone.

A partire dal nuovo millennio, anche grazie al progresso tecnologico delle infrastrutture di telecomunicazione e agli investimenti favoriti in Europa dalla liberalizzazione del settore²⁸⁶, la banda larga soppianta i *modem* di tipo analogico e consente l'accesso digitale ad internet ad alta velocità, anche in modalità *wireless (wi-fi)*, mentre l'evoluzione dello standard di rete *mobile GSM/EDGE* - che di lì a poco sarebbe confluito nel protocollo UMTS (3G)²⁸⁷ - offre la possibilità

Consiglio di Stato sui futuri decreti legislativi (parere che era stato invece previsto dalla legge delega Madia e puntualmente reso: Cons. St., n. 1075/2016, cit.): alla luce di quanto osservato *supra* con riferimento al parere sullo schema di Linee guida ANAC e ai più recenti orientamenti del Consiglio di Stato, intesi a sottrarre l'*in house* ad una dimensione di stretta eccezionalità, non sembra troppo malizioso ipotizzare si tratti di una precisa scelta *ad excludendum* del titolare dell'iniziativa legislativa (passata in sordina nel dibattito parlamentare).

²⁸⁵ Cfr. l'art. 238, co. 10, d.lgs. n. 156/2006, cit., come modificato dall'art. 7, co. 1, l. n. 118/2022.

²⁸⁶ V. *supra*, §3.2, nota 163.

²⁸⁷ Su questa evoluzione e sulle caratteristiche delle tecnologie di rete mobile menzionate nel testo, possono vedersi, con approccio perlopiù esplicativo, F. MURATORE, *Umts: mobile communications for the future*, Hoboken, 2000; H. HOLMA - A. TOSKALA (a cura di), *WCDMA for UMTS: radio access for third generation mobile communications*, III^a ed., Hoboken, 2002; A.R. MISHRA, *Fundamentals of cellular network planning and optimization: 2G/2,5G/3G*, Hoboken, 2004; G. COLUMPSI - M. LEONARDI - A. RICCI, *UMTS. Tecniche e architetture per le reti di comunicazioni mobili multimediali*, Milano, 2005.

Più avanti sarà la volta dello standard di quarta generazione LTE *Advanced* (4G): in Europa soprattutto a partire dal 2012, quando la Commissione, nel quadro degli obiettivi fissati dall'Agenda digitale (su cui v. qui, *infra*), disporrà l'ampliamento dello spettro di frequenze a disposizione delle tecnologie 4G attorno alla banda da 2Ghz, fin lì utilizzata unicamente per le reti 3G (COM - decisione di esecuzione 2012/688/UE, del 5 novembre 2012, relative all'armonizzazione delle bande di frequenze FDD 1920-1980 MHz e 2110-2170 MHz per i sistemi terrestri in grado di fornire servizi di comunicazione elettronica nell'Unione, in *www.eur-lex.eu*). Sulle caratteristiche del 4G e sulle differenze tecniche e prestazionali rispetto alle precedenti generazioni di standard di rete mobile, H. HOLMA - A. TOSKALA, *LTE for UMTS: evolution to LTE-*

di connessione ad internet da telefono cellulare, spianando così la strada all'avvento degli *smartphone* (nell'accezione in cui oggi sono comunemente intesi). Quasi in parallelo, infatti, lo sviluppo e la commercializzazione nei principali mercati di dispositivi "mobili" sempre più performanti, multifunzionali e capaci di effettuare una serie potenzialmente infinita di operazioni *online* riscontra in brevissimo tempo un successo inimmaginabile: in pochi anni *smartphone*, *laptop* di nuova generazione e (più avanti) *tablet* sempre connessi alla rete "invadono" i mercati e si diffondono in larga parte del mondo²⁸⁸, consacrando la centralità di internet e delle comunicazioni digitali in ogni ambito dell'esperienza umana²⁸⁹, al punto da avvalorare l'idea di un nuovo paradigma socio-antropologico²⁹⁰, oltre che economico, compendiato dal concetto di "società digitale", ove tende a sfumare la distinzione tra reale e virtuale, tra *offline* e *online*²⁹¹.

Nello stesso periodo, correlativamente, si consolida ed espande in misura esponenziale il "sistema" delle piattaforme digitali: la rete offre lo sfondo ad una costellazione di nuovi servizi, rispetto ai quali la piattaforma - portale o sito internet ovvero applicazione - può fungere tanto da strumento per trasporre l'offerta di beni o servizi "tradizionali" oltre i confini dello spazio fisico (si pensi all'*e-commerce*), quanto da modalità "costitutiva" di servizi in sé nuovi (si pensi ai *social network*, agli *app market* o ai servizi della *sharing economy*)²⁹².

Ad uscirne rivoluzionato è il mercato nella sua interezza, che vira così verso un nuovo "terziario avanzato", dominato dai proteiformi servizi della *digital economy* e dalle opportunità di interazione offerte agli utenti dal c.d. "web 2.0"²⁹³; ma anche il rapporto tra società e potere, con

Advanced, II^a ed., Hoboken, 2011; E. DAHLMAN - S. PARKVALL - J. SKOLD, *4G: LTE/LTE advanced for mobile broadband*, Londra, 2011; C. COX, *An introduction to LTE: LTE, LTE-advanced, SAE and 4G mobile communications*, Chichester, 2012; O. SWANTEE - S. JACKSON, *The 4G mobile revolution: creation, innovation and transformation*, Londra, 2016; A. ELNASHAR, M.A. EL-SAIDNY - M.R. SHERIF, *Design, deployment and performance of 4G-LTE networks: a practical approach*, Hoboken, 2014.

Del 5G si dirà oltre (v. *infra*, §6.).

²⁸⁸ Sul ruolo dell'industria degli *smartphone* nei processi descritti, E. WOYKE, *The smartphone: anatomy of an industry*, New York, 2014; E. KOBLENTZ, *Abacus to smartphone: the evolution of mobile and portable computers*, Scotts Valley, 2015; M. CAMPBELL-KELLY - D.D. GARCIA SWARTZ, *From mainframes to smartphones: a history of the international computer industry*, Cambridge, 2015; N. ASCHOFF, *The smartphone society*, Boston, 2021.

²⁸⁹ Su tale pervasività e sui connessi mutamenti epocali, W.H. DUTTON, *La società on line. Politica dell'informazione nell'era digitale*, trad. it., Milano, 2001; M. CASTELLS, *The Internet Galaxy. Reflections on the internet, business, society*, Londra, 2002; ID. *et al.*, *Mobile communication and society: a global perspective*, Cambridge, 2007; E. STOLTERMAN - A. CROON FORS, *Information technology and the good life*, in B. Kaplan, D.P. Truex *et al.* (a cura di), *Information System Research. Relevant theory and informed practice*, Boston, 687 ss.; D. BENNATO, *Sociologia dei media digitali. Relazioni sociali e processi comunicativi del web partecipativo*, 4^a ed., Roma-Bari, 2011; F. COLOMBO, *Il potere socio-vole. Storia e critica dei social media*, Milano, 2013; A.E. ARVIDSSON - A. DELFANTI, *Introduzione ai media digitali*, II^a ed., Bologna, 2016; C. FUCHS, *Social media: a critical introduction*, II^a ed., Londra, 2017; D. LUPTON, *Digital sociology*, Londra, 2014; W. HOUSLEY, *Digital society: an interactionist perspective*, Cardiff, 2021; S. FELSEBERGER - R. SUBRAMANIAN (a cura di), *Mobile technology and social transformation*, Londra, 2021.

²⁹⁰ Su cui si possono vedere, oltre ai contributi richiamati alla nota precedente, le interessanti riflessioni (in chiave propriamente antropologica) di D. MILLER - H. HORST, *The digital and the human: a prospectus for digital anthropology*, in ID. (a cura di) *Digital Anthropology*, Oxford, 2012.

²⁹¹ L. FLORIDI, *The fourth revolution: how the infosphere is reshaping human reality*, Oxford, 2014, 59, ove compare il termine "*onlife*", usato per descrivere l'odierna esperienza dell'iperconnessione, nella quale "non sarebbe più possibile distinguere tra *online* e *offline*": tale aspetto caratterizzerebbe la società odierna, indicata come "*hyperhistorical society*", distinguendola dalle due precedenti, connotate invece da un livello di interazione uomo-tecnologia nullo ("*prehistory*") o comunque parziale e pur sempre circoscritto a determinate attività ("*history*") (3 ss.).

²⁹² Sulla rilevanza delle "*mobile apps*" nel nuovo contesto economico dei servizi digitali, v. per tutti A. PERRUCCI, *L'ecosistema delle apps ed il ruolo della regolamentazione*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2, 2014, 82 ss. Fra gli studi istituzionali che dimostrano la costante crescita del segmento, cfr. OECD (2013), *The App Economy - OECD Digital Economy Papers (No. 230)*, Parigi, 2013; OECD, *Economics of free mobile applications: personal data as a monetization strategy*, curato da G. Cecere, F. Le Guel, V. Lefrere, Parigi, 2018. Sui servizi della *sharing economy*, intimamente connessi al "mercato" delle *apps*, v. *infra*, §§5. ss., anche per le interferenze con il sistema del trasporto pubblico locale.

²⁹³ Sugli sviluppi dell'economia digitale basata sulle *ICTs* (esclusi, quindi, i recenti sviluppi tecnologici relativi all'intelligenza artificiale, all'*IoT*, alla *blockchain* ecc.), nelle diverse fasi e nelle molteplici forme assunte, si vedano, tra gli scritti

la prima sempre più disintermediata e degerarchizzata, quindi reticolare e orizzontale²⁹⁴, e il secondo che accentua il distacco dal tradizionale paradigma pubblico-politico per aprirsi a forme di “autorità private” transnazionali oligopolistiche - i c.d. *Big Tech giants* - che si riveleranno presto in grado di condizionare significativamente la sfera collettiva e il funzionamento della democrazia, “atteggiandosi” alla stregua di veri e propri Stati²⁹⁵ e ponendo in discussione il concetto stesso di sovranità statale²⁹⁶.

Tali innovazioni, che trasformano radicalmente anche il sistema dell’informazione e dei *media*²⁹⁷ e che inaugurano una nuova dimensione delle comunicazioni interpersonali e dell’identità

(economici) di taglio generale, J. RIFKIN, *L’era dell’accesso: la rivoluzione della new economy*, trad. it., Milano, 2000; P. GARRONE - S. MARIOTTI (a cura di), *L’economia digitale*, Bologna, 2001; B.M. KOGUT, *The global internet economy*, Cambridge, 2003; E. BROUSSEAU - N. CURIEN, *Internet and digital economics: principles, methods and applications*, Cambridge, 2008; E. BRYNJOLFSSON - A. SAUNDERS, *Wired for innovation: how information technologies are reshaping the economy*, Cambridge, 2009; A.B. GAWER (a cura di), *Platform, new markets and innovation*, Cheltenham-Northampton, 2009; L. RAMACIOTTI, *New economy*, in *Dizionario di economia e finanza*, a cura dell’Istituto dell’Enciclopedia italiana, vol. II, Roma, 2012, 159 ss.; M. PEITZ - J. WALDFOGEL (a cura di), *The Oxford handbook on the digital economy*, Oxford, 2012;; S. GREENSTEIN - A. GOLDFARB - C. TUCKER, *The economics of digitization*, Cheltenham, 2013; J.M. BAUER - M. LATZER (a cura di), *Handbook on the economics of the internet economy*, Cheltenham, 2016; D. EVANS - R. SCHMALENSEE, *Matchmakers: the new economy of multisided platforms*, Boston, 2016; P. LANGLEY - A. LEYSHAN, *Platform capitalism: the intermediation and capitalisation of digital economic circulation*, in *Finance & Society*, n. 1, 2017, 11 ss.; N. SRNICEK, *Platform capitalism*, Cambridge, 2017; A. GOLDFARB - C. TUCKER, *Digital economics*, in *Journal of Economic Literature*, n. 1, 2019, 3 ss.; A. HEIN - M. SCHREIECK - T. RIASANOW - D. SOTO SETZKE - M. WIESCHE - M. BÖHM - H. KRCCMAR, *Digital platform ecosystems*, in *Electronic Markets*, vol. 30, 2020, 87 ss.; A. CANEPA, *I mercanti dell’era digitale. Un contributo allo studio delle piattaforme*, Torino, 2020, spec. 27 ss. Per un’analisi aggiornata alla c.d. “fase del consolidamento” (biennio 2011-2012), si vedere anche AGCOM, *L’ecosistema digitale*, dossier inserito nella Relazione annuale sull’attività svolta dall’Autorità nel 2012, 15 ss. (<https://www.agcom.it/documents/10179/16144/02+CAP1+L%27ECOSISTEMA+DIGITALE.pdf/e7ff8a13-6c7c-4ba8-8a15-b84d720e61aa>).

Sull’attuale fase dell’economia digitale e sulle sue imminenti prospettive, anche alla luce delle sollecitazioni provenienti dall’emergenza da Covid-19 (cui è dedicato un apposito supplemento), si veda anche l’ultimo rapporto biennale dell’OCSE sui *trend* dell’economia digitale: OECD, *Digital economy outlook 2020*, pubblicato il 27 novembre 2020 e consultabile al link www.oecd.org/digital/oecd-digital-economy-outlook-2020-bb167041-en, nonché L. SZERB - E.S. KOMLOSI - Z. ACS - E. LAFUENTE - A.K. SONG, *The digital platform economy index (2020)*, Cham, 2022; in argomento, con focus sul mercato europeo, cfr. G.B. AMENDOLA, *L’Europa e la sfida digitale*, in *Riv. pol. econ.*, n. 1, 2020, 77 ss., oltre alle più recenti rilevazioni *DESI* della Commissione, di cui si darà conto nel prosieguo; per un quadro del mercato italiano aggiornato al 2022, cfr. anche AGCOM, *I servizi internet e le piattaforme on line*, all’interno della *Relazione annuale 2022 sull’attività svolta e sui programmi di lavoro*, 29 luglio 2022, 71 ss. (<https://www.agcom.it/documents/10179/27251843/Documento+generico+29-07-2022/c049d0cb-a8ae-4a07-8eb5-7389dd61c288?version=1.0>).

²⁹⁴ Su tali aspetti, sotto diverse angolazioni, G. GRANIERI, *La società digitale*, Roma-Bari, 2006; M. CASTELLS, *Network of outrage and hope. Social movements in the internet age*, Chichester, 2012; J. VAN DICK - T. POELL - M.I. DE WAAL, *The platform society: public values in a connective world*, Oxford, 2018; in chiave (anche) giuridica, S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, 384 ss., ove si evidenzia la dimensione di internet quale «*espressione di un modo diverso d’essere della persona nel mondo, dunque come effetto di una nuova distribuzione del potere sociale*» (385).

²⁹⁵ F. MOSTERT, ‘*Digital due process*’: a need for online justice, in *Journal of intellectual property law & practice*, n. 5, 2020, 380: «*The Big Tech giants are in many ways more like governments than companies (...). Resplendent with their own constitutions, supreme courts, rules and bureaucracies, Twitter, Facebook and its subsidiaries Instagram and WhatsApp are the legislators, the executive and the judiciary of the online world, but with no separation of powers*». Cfr. anche M. MOORE - D. TAMBINI (a cura di), *Digital dominance: the power of Google, Amazon, Facebook, and Apple*, New York, 2018.

²⁹⁶ Sul punto, sono ora estremamente incisive le considerazioni di C. CONTESSA, *Il potere pubblico al tempo dei big data*, in www.giustizia-amministrativa.it (dottrina), 15 marzo 2021, spec. 4 ss.; in tema, oltre alla recente proposta di *Digital service act* europeo di cui si dirà nel testo, cfr. anche, *ex multis*, O. POLLICINO, *L’“autunno caldo” della Corte di giustizia in tema di tutela dei diritti fondamentali in rete e le sfide del costituzionalismo alle prese con i nuovi poteri privati in ambito digitale*, in *Federalismi*, n. 19, 2019, 2 ss., e L. CASINI, *Lo Stato nell’era di Google. Frontiere e sfide globali*, Milano, 2020 (oltre a molti tra i contributi che saranno richiamati *infra*, nota 366).

²⁹⁷ In argomento, cfr. V. MELONI, *Il crepuscolo dei media: informazione, tecnologia e mercato*, Bari-Roma, 2017. Per gli aspetti giuridici connessi alle “funzioni pubbliche di prestazione”, v. *infra*, Cap. 2, §9, in nota, e Cap. 3, §1, in nota.

individuale²⁹⁸, imprimono una significativa accelerazione al processo di globalizzazione già in atto²⁹⁹ e segnano l'ingresso in una nuova fase della c.d. "società dell'informazione"³⁰⁰, caratterizzata appunto dalla "convergenza" tra informatica (IT), telecomunicazioni (TC), elettronica e *media* in un nuovo (eco)sistema tecnologico³⁰¹, in cui le informazioni (e i servizi) vengono scritte attraverso linguaggi in *bit*, archiviate (e distribuite) tramite *cloud computing* e trasferite, con infinite modalità possibili, attraverso la rete: l' "era digitale" è, dunque, almeno in un primo senso (e fermo quanto si vedrà altrove, specie nel Cap. 3), quella delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC, o *ICTs*) *internet-based*³⁰².

Il mercato digitale, al pari di quello dell'informatica *stricto sensu* intesa, nasce già "liberalizzato", potendo contare su infrastrutture e fattori produttivi (materiali e immateriali) facilmente replicabili o ampliabili realizzate dal settore privato, sicché ai pubblici poteri non spetta che (stimolare e) regolare il fenomeno e i riflessi che esso determina sull'economia e sulla società³⁰³, oltre

²⁹⁸ Su tali aspetti, in chiave sociologica, possono vedersi F. COLOMBO, *op. cit.*, e M. BONAZZI, *La digitalizzazione della vita quotidiana*, Milano, 2014. Sugli effetti a livello psico-individuale, su cui vi è una vasta letteratura psicologica, ha carattere di originalità l'analisi di T. CANTELMINI, *Tecnoliquidità*, Milano, 2013, ove si pongono in relazione rivoluzione digitale e concetto di "società liquida" teorizzata da Bauman, per evidenziare l'impatto della prima sulla dimensione psichica (anche socio-relazionale) degli individui.

²⁹⁹ Sul rapporto di (mutua) implicazione che lega digitalizzazione e globalizzazione si vedano, tra gli scritti economici e sociologici, N. POSTMAN, *Come sopravvivere al futuro. Dalla tecnologia al progresso, dalla democrazia all'informazione*, trad. it., Milano, 2006; J. RIFKIN, *La terza rivoluzione industriale: come il "potere laterale" sta trasformando l'energia, l'economia, il mondo*, trad. it., Milano, 2011; R. BALDWIN, *La grande convergenza. Tecnologia informatica, web e nuova globalizzazione*, trad. it., Bologna, 2018.

³⁰⁰ Sul concetto (di matrice sociologica) di "società dell'informazione" prima della rivoluzione digitale, quale espressione della "società post-industriale" già incentrata sui media e sul valore strategico della conoscenza e della rapida circolazione delle informazioni, restano fondamentali A. TOURAINE, *La société post-industrielle. Naissance d'une société*, Parigi, 1969; D. BELL, *The coming of post-industrial society*, New York, 1976; D. LYON, *The information society. Issues and illusion*, Cambridge, 1988; A. MATTELART, *Histoire de la société de l'information*, trad. it., Parigi, 2001.

³⁰¹ R. BALDWIN, *La grande convergenza. Tecnologia informatica, web e nuova globalizzazione*, cit. Si avvera così, almeno per grandi linee, la "profezia" della convergenza a *bit* teorizzata in un celebre studio, apparso a metà degli anni '90, di N. NEGROPONTE, *Being digital*, New York, 1995; ma echi predittivi del fenomeno potrebbero forse rintracciarsi già nel concetto di "compunication" (crasi di *computer* e *telecommunication*), coniato da A.G. OETTINGER, *Communications in the national decision-making process*, in M. Greenberger (a cura di), *Computers, communications and public interest*, Baltimora, 1971, 73 ss., e in quello di "telematique", coniato da S. MORA - A. MINC, *L'informatizzazione della società*, cit.

³⁰² Non è evidentemente questa la sede adatta per ripercorrere in modo esaustivo le origini e gli sviluppi della "rivoluzione digitale" in sé considerata, appena accennati nel testo al solo scopo di delineare la cornice socio-tecnologica in cui vengono a innestarsi le "innovazioni" giuridiche dell'ultimo ventennio in materia di servizi pubblici locali (*infra*, §§ 2. ss., e Cap. 3) e quelle connesse alla transizione digitale dell'organizzazione e dell'attività amministrativa (*infra*, Cap. 2). Né una più approfondita digressione a ciò dedicata appare utile, trattandosi di mutamenti tecnologici (nei presupposti) ed economici e sociali (negli effetti) che hanno avuto luogo in epoca recentissima e dei quali i potenziali lettori di queste pagine possono tutti in qualche modo considerarsi "testimoni storici". Sul punto ci si limita dunque a rinviare, oltre che agli scritti già richiamati, al denso saggio di M. CASTELLS, *La nascita della società in rete*, trad. it., Milano, III^a ed., 2014, nonché a quelli pubblicati in M. GRAHAM - W.H. DUTTON (a cura di), *Society and the internet. How networks of information and communication are changing our lives*, 2^a ed., Oxford, 2019.

³⁰³ Sui diversi aspetti e finalità della regola(menta)zione delle piattaforme digitali (*platform governance*, *platform regulation* e concetti correlati), si vedano, anche per un'ampia rassegna della letteratura in materia, M. SCHREIECK - A. HEIN - M. WIESCHE - H. KRUMHOLTZ, *The challenge of governing digital platform ecosystems*, in C. Linnhoff-Popien, R. Schneider, M. Zaddach (a cura di), *Digital marketplaces unleashed*, Berlino-Heidelberg, 2017, 527 ss.; J.E. COHEN, *Law for the platform economy*, in *UC Davis Law Review*, vol. 51, n. 1, 2017, 133 ss.; J. VAN DIJCK - T. POELL - M.I. DE WAAL, *The platform society: public values in a connective world*, cit., spec. 137 ss.; L. AMMANNATI, *Verso un diritto delle piattaforme digitali?*, in *Federalismi*, n. 7, 2019, 6 ss.; B. CAMMAERTS - R. MANSELL, *Digital platform policy and regulation: toward a radical democratic turn*, in *International Journal of Communication*, n. 14, 2020, 135 ss.; A. CANEPA, *I mercanti dell'era digitale*, cit., 131 ss.; T. FLEW, *Regulating platforms*, New York, 2021; F. DONATI, *Verso una nuova regolazione delle piattaforme digitali*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2, 2021, 238 ss.; M. SANTANIELLO, *La regolazione delle piattaforme e il principio della sovranità digitale*, in *Rivista di Digital Politics*, n. 3, 2021, 580 ss.; T. FLEW - F. MARTIN (a cura di), *Digital platform regulation. Global perspectives in internet governance*, Londra, 2022; sulla regolazione "promozionale", in particolare, L. SZERB - E.S. KOMLOSI - Z. ACS - E. LAFUENTE - A.K. SONG, *Improving the digital platform economy: policy suggestions*, in *The digital platform economy index*, cit., 31 ss.

che integrarlo nei rapporti tra cittadini e amministrazioni e istituzioni pubbliche in genere. A questo secondo aspetto sarà interamente dedicato il successivo Capitolo. Soffermandoci qui sul primo, si tratta, com'è inevitabile data l'intrinseca natura "immateriale" e quindi "ultranazionale" dell'oggetto, di una regolazione multilivello, caratterizzata dall'esigenza di perseguire, anzitutto in sede europea, finalità molteplici e non sempre convergenti: favorire lo sviluppo del mercato unico digitale; apprestare adeguati rimedi a tutela degli individui rispetto ai non pochi rischi sottesi alla circolazione dei dati; assicurare l'accesso alla rete quale nuova condizione di effettività per l'esercizio di vecchi e nuovi diritti.

È possibile in questa sede appena accennare ad alcuni di tali profili.

Già nel 2000 veniva adottata la Direttiva sui servizi della società dell'informazione³⁰⁴, comprendenti "una vasta gamma di attività economiche svolte in linea (on line)"³⁰⁵, recepita in Italia con il d.lgs. n. 70/2003³⁰⁶, la cui disciplina risulta rivolta a favorire la più ampia circolazione e un forte sviluppo di tali servizi in Europa tramite un approccio regolatorio orientato al divieto di autorizzazione preventiva³⁰⁷ e alla tendenziale deresponsabilizzazione delle diverse figure di *internet service provider*³⁰⁸. L'esigenza di arginare lo straripante potere delle "autorità private digitali" e di superare la persistente frammentazione normativa in materia di obblighi e responsabilità delle piattaforme condurrà, ben vent'anni dopo, alla formulazione di due proposte di regolamento europeo: il c.d. *Digital Service Act*³⁰⁹, recante una serie di misure volte ad una più efficace protezione dei diritti fondamentali degli utenti, ispirate ad un approccio procedurale che mira a "responsabilizzare" le piattaforme assegnando loro un ruolo di sostanziale co-regolazione³¹⁰; e il *Digital Market Act*³¹¹, che punta a garantire la contendibilità dei mercati digitali in cui incombe la presenza dei *gatekeeper* (ossia le grandi piattaforme sistemiche che svolgono funzioni di controllo dell'accesso³¹²), attraverso l'imposizione di specifici obblighi - tra cui una migliore interoperabilità con servizi alternativi a quelli offerti dagli stessi *gatekeeper*³¹³ - volti da un lato ad evitare che la posizione dominante di cui questi godono possa (continuare a) limitare la competitività di imprese innovative "minori", dall'altro a consentire ai consumatori di cambiare piattaforma con minori complicazioni e ad assicurare loro una maggior varietà di servizi a prezzi inferiori³¹⁴. Tali proposte sono state approvate nell'autunno 2022: i due Regolamenti

³⁰⁴ Dir. 2000/31/CE dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico») (in GU L 178 del 17 luglio 2000, 1 ss.).

³⁰⁵ Considerando n. 18 della direttiva *eCommerce*.

³⁰⁶ D.lgs. 9 aprile 2003, n. 70 (in G.U. 14 aprile 2003, n. 87, S.O. n. 61, 225 ss.).

³⁰⁷ Cfr. l'art. 4, par. 1, direttiva *eCommerce*.

³⁰⁸ Cfr., in particolare, gli artt. 14, 15 e 16 direttiva *eCommerce*.

³⁰⁹ Proposta di regolamento (2020/0361 COD) del Parlamento europeo e del Consiglio, 15 dicembre 2020, relativo ad un mercato unico dei servizi digitali (legge sui servizi digitali) e che modifica la direttiva 2000/31/CE - COM(2020)825, in www.eur-lex.eu.

³¹⁰ Sulle linee di fondo della proposta, si vedano G. DE MINICO, *Fundamental rights. European digital regulation and algorithmic challenge*, in *Eur. bus. law rev.*, n. 1, 2021, 17 ss.; S. PELLERITI, *La governance privata di Facebook e la presa di coscienza del regolatore europeo: qualcosa sta cambiando?*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2, 2021, 438 ss.; M. BETZU, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, n. 2, 2021, 179 ss.; M. MIDIRI, *Le piattaforme e il potere dei dati (Facebook non passa il Reno)*, in *Dir. inf. inform.*, n. 2, 2021, 113-114; R. NIRO, *Piattaforme digitali e libertà di espressione fra autoregolamentazione e coregolazione: note ricostruttive*, in *Oss. fonti*, n. 3, 2021, 1389 ss.; A. NICITA - V. VALENTINI, *Algoritmi, concorrenza e pluralismo on line. La prospettiva del Digital Service Act*, in R. Giordano, A. Panzarola, A. Police, S. Preziosi, M. Proto (a cura di), *Il diritto nell'era digitale. Persona, mercato, amministrazione, giustizia*, Milano, 2022, 167 ss.

³¹¹ Proposta di regolamento (2020/0374 COD) del Parlamento europeo e del Consiglio, 15 dicembre 2020, relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (legge europea sui mercati digitali) - COM(2020)842, in www.eur-lex.eu.

³¹² Cfr. gli artt. 2, nn. 1-2, e 3, par. 1 della proposta di *Digital Market Act*.

³¹³ Cfr. gli artt. 5 ss. della proposta di *Digital Market Act*.

³¹⁴ Sugli obiettivi e i contenuti della proposta, cfr. F. DONATI, *Verso una nuova regolazione delle piattaforme digitali*, cit., 239 s.; G. BRUZZONE, *Verso il Digital Markets Act: obiettivi, strumenti e architettura istituzionale*, in *Riv. reg.*

entreranno in vigore nelle successive settimane e ad essi gli operatori destinatari dovranno adeguarsi entro brevi scadenze che vanno, a seconda dei casi, dalla fine del 2022 all'inizio del 2024³¹⁵.

Sempre nei primi anni 2000, l'accelerazione di un' "economia dei dati" e l'affacciarsi di un nuovo "capitalismo informazionale"³¹⁶, conseguenti ai processi accennati e consustanziali al concetto stesso di *ICTs*, rendevano necessario integrare il quadro normativo europeo di protezione dei dati personali, fin lì costituito dalle direttive 95/46/CE³¹⁷ e 97/66/CE³¹⁸ (recepite, sul piano interno, con legge n. 675/1996 ss.mm.³¹⁹), ancora dichiaratamente ispirato all'esigenza di rimuovere i limiti ai trasferimenti immateriali nel mercato comune (*free flow of data*). E così nel 2002 veniva emanata la direttiva *ePrivacy*³²⁰: mossa dalla duplice consapevolezza che "Internet ha sconvolto le tradizionali strutture del mercato fornendo un'infrastruttura mondiale per la fornitura di un'ampia serie di servizi di comunicazione elettronica" e che tali servizi "aprono nuove possibilità agli utenti ma rappresentano anche nuovi pericoli per i loro dati personali e la loro vita privata"³²¹, la direttiva realizzava un primo riequilibrio dell'asse verso la tutela dei diritti individuali "minacciati" dalle rapide trasformazioni prima accennate. Tale nuovo equilibrio si rifletteva, sul piano interno, nel *Codice della privacy*³²² adottato l'anno successivo, con cui si provvede al riordino e all'aggiornamento, oltre che all'adeguamento alla normativa comunitaria, della disciplina nazionale in materia di dati personali. Per vedere attuato un approccio maggiormente rigoroso e aggiornato al quadro delle tecnologie più diffuse applicate al mercato dei servizi

merc., n. 2, 2021, 323 ss.; M. MIDIRI, *Le piattaforme e il potere dei dati*, cit., 115-116; G. CONTALDI, *Diritto antitrust e mercati digitali*, in *Il diritto nell'era digitale*, cit., 403 ss.

³¹⁵ Regolamento (UE) n. 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2022 (in GUUE L 265/1, 12 ottobre 2022, 1 ss.)

Regolamento (UE) n. 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022 (in GUUE L 265/1, 27 ottobre 2022, 1 ss.)

³¹⁶ Secondo una fortunata espressione di M. CASTELLS, *Informationalism, networks, and the network society: a theoretical blueprint*, in ID. (a cura di), *The network society: a cross-cultural perspective*, Northampton, 2004. Il concetto sarà poi ripreso in anni recenti, alla luce dell'intensificarsi della rilevanza economica dei dati quale (meta-)mercato in sé, con un più marcato accento sulle dinamiche di "controllo sociale" insite in tale nuova forma di competizione globale, che vede come principali attori le *big corporation* che mirano a predire ed orientare il comportamento umano a fini di profitto: il riferimento è chiaramente a S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, trad. it., Roma, 2019, e D. LYON, *La cultura della sorveglianza. Come la società del controllo ci ha reso tutti controllori*, trad. it., Roma, 2020.

³¹⁷ Dir. 95/46/CE del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali (in GU L 281 del 23.11.1995, 31 ss.).

³¹⁸ Dir. 97/66/CE del 15 dicembre 1997, sul trattamento dei dati personali e sulla tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni (in GU L 24 del 30 gennaio 1998, 1 ss.).

³¹⁹ Legge 31 dicembre 1996, n. 675, sulla "Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento di dati personali" (in G.U. 8 gennaio 1997, n. 5, S.O. n. 3, 3 ss.), modificata, prima dell'abrogazione ad opera del Codice della privacy, dai d.lvi. 9 maggio 1997, n. 123; 28 luglio 1997, n. 255; 8 maggio 1998, n. 135; 13 maggio 1998, n. 171; 6 novembre 1998, n. 389; 26 febbraio 1999, n. 51; 11 maggio 1999, n. 135; 30 luglio 1999, n. 281; 30 luglio 1999, n. 282; 28 dicembre 2001, n. 467. È appena il caso di ricordare che la legge n. 675/1996 ha istituito, all'art. 30, l'Autorità garante per la protezione dei dati personali.

³²⁰ Dir. 2002/58/CE del 12 luglio 2002 relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche) (in GU L 201 del 31 luglio 2002, 1 ss.).

³²¹ Considerando n. 5 direttiva *ePrivacy*. È pure significativo il Considerando n. 6, ove si legge: "Nelle reti pubbliche di comunicazione della Comunità è in atto l'introduzione di nuove tecnologie digitali avanzate che pongono esigenze specifiche con riguardo alla tutela dei dati personali e della vita privata degli utenti. Lo sviluppo della società dell'informazione è caratterizzato dall'introduzione di nuovi servizi di comunicazione elettronica. L'accesso alle reti digitali mobili è ormai a disposizione e alla portata di un vasto pubblico. Queste reti digitali hanno grandi capacità e possibilità di trattare i dati personali. Il positivo sviluppo transfrontaliero di questi servizi dipende in parte dalla fiducia che essi riscuoteranno presso gli utenti in relazione alla loro capacità di tutelare la loro vita privata".

³²² D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (in G.U. 29 luglio 2003, n. 174, S.O. n. 123, 11 ss.), recante "Codice in materia di protezione dei dati personali".

digitali, dovrà tuttavia attendersi sino al 2016, quando la vertiginosa crescita di tali servizi frat-tanto verificatasi, con nuovi rischi per i diritti dei cittadini e problemi di sicurezza, conduce ad un ripensamento dell'intero impianto normativo, che sfocia nell'adozione del Regolamento generale sulla *data protection* (RGPD, o *GDPR*³²³), al quale l'ordinamento nazionale si adegua con il d.lgs. n. 101/2018³²⁴. Il nuovo quadro regolatorio³²⁵, ispirato ad una più accentata *accountability* del titolare del trattamento e alla logica della *privacy by design* e *by default*, si proietta in modo più consapevole nella dinamica del rapporto tra tecnologie in perenne evoluzione e tutela dei dati personali, secondo un generale approccio di neutralità tecnologica³²⁶ che si traduce, nello specifico, nei riferimenti alle "tecnologie disponibili" quale standard per misurare l'adeguatezza del trattamento³²⁷, ai trattamenti interamente automatizzati (sui quali possono basarsi decisioni idonee a produrre effetti giuridici nella sfera dell'interessato)³²⁸, al controllo del comportamento degli interessati mediante "tracciamento" su internet e conseguente profilazione della persona a fini previsionali³²⁹. La regolamentazione europea raggiunge così un nuovo punto di equilibrio nel bilanciamento tra la promozione del mercato *data-driven* e il diritto alla protezione dei dati personali e altri diritti e libertà³³⁰. Nondimeno, come da più parti osservato, anche la regolamentazione introdotta con il *GDPR* non pare del tutto adeguata a fronte del ruolo assunto negli ultimi anni dai *big data*, dall'*Internet of Things* e dall'elaborazione algoritmica per la profilazione degli utenti della rete³³¹: manca ancora, per completare il quadro regolatorio, l' "ultimo tassello"³³² costituito da una nuova disciplina *ePrivacy*, oggetto già nel 2017 di una proposta di regolamento³³³, che tarda ad essere approvata.

³²³ Reg. (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (in GUUE L 119 del 4 maggio 2016, 1 ss.). Sui contenuti del regolamento, *ex multis*, F. PIZZETTI, *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali. Il regolamento europeo 2016/679*, vol. II, Torino, 2016.

³²⁴ D.lgs. 10 agosto 2018, n. 101, recante "Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679" (in G.U. 4 settembre 2018, n. 205, 3 ss.).

³²⁵ Sul quale possono vedersi, per ampi approfondimenti su tutti i principali aspetti della disciplina e sui correlativi scenari applicativi (anche) alla luce delle nuove tecnologie - su tutte *big data*, intelligenza artificiale e *blockchain* - impiegate nell'universo delle economie digitali, i ricchi volumi di E. TOSI (a cura di), *Privacy digitale. Riservatezza e protezione dei dati personali tra GDPR e nuovo Codice Privacy*, Milano, 2019, e F. PIZZETTI (a cura di), *Protezione dei dati personali in Italia tra GDPR e codice novellato*, Torino, 2021. Sul duplice profilo della tutela dei dati personali nell'ambito dell'attività amministrativa e per il tramite di questa, v. ora M. BOMBARDELLI, (voce) *Dati personali (tutela dei)*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022 351 ss.

³²⁶ Cfr. il Considerando n. 15 *GDPR*.

³²⁷ Cfr. il Considerando n. 94 e gli artt. 57, par. 1, lett. i), e 97, par. 5, *GDPR*.

³²⁸ Cfr. i Considerandi nn. 63 e 71 e gli artt. 2, par. 1, 22 e 47, par. 1, lett. e), *GDPR*.

³²⁹ Cfr., oltre alle disposizioni richiamate alla nota precedente, il Considerando n. 24 e l'art. 4, n. 4), *GDPR*.

³³⁰ L. BOLOGNINI, *Introduzione*, XXXIII ss., e D. FULCO, 1 ss., *Gli impatti della normativa in materia di protezione dei dati personali sulla libera iniziativa economica e sulle libertà di scelta individuali*, in L. Bolognini (a cura di), *Privacy e libero mercato digitale. Convergenza tra regolazioni e tutele individuali nell'economia data-driven*, Milano, 2021; R. DE LAURENTIIS, *Economia digitale. Una regolamentazione da innovare*, Torino, 2021, 31 ss.

³³¹ Cfr., tra i molti, G. DE MINICO, *Big Data e la debole resistenza delle categorie giuridiche. Privacy e lex mercatoria*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2019, 89 ss.; A. PAPA, *La problematica tutela del diritto all'autodeterminazione informativa nella big data society*, in AA.VV. (a cura di), *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, vol. I, Padova, 2020, 486 ss.

³³² E. TOSI, *Privacy digitale, persona e mercato: tutela della riservatezza e protezione dei dati personali*, in ID. (a cura di), *Privacy digitale*, cit., 36.

³³³ Proposta di regolamento (2017/0003 COD) del Parlamento europeo e del Consiglio, 10 gennaio 2017, relativo al rispetto della vita privata e alla tutela dei dati personali nelle comunicazioni elettroniche e che abroga la direttiva 2002/58/CE (regolamento sulla vita privata e le comunicazioni elettroniche) - COM(2017)10, in *www.eur-lex.eu*. Sui contenuti della proposta, E. TOSI, *op. ult. cit.*, 41 ss.

Viene invece confermato e rafforzato l'indirizzo diretto a favorire la più ampia libera circolazione dei dati non personali³³⁴, quale base di un'economia sempre più digitalizzata³³⁵, introducendo nuove norme relative agli obblighi di localizzazione, alla messa a disposizione delle autorità competenti e alla portabilità di tali dati per gli utenti professionali³³⁶; parimenti rafforzata, come si vedrà ampiamente nell'ultima parte del presente lavoro (*infra*, Cap. 3, spec. §§3. ss.), è la disciplina sugli *open (government) data* e sul riutilizzo privato, a fini anche commerciali, dei dati detenuti dai soggetti pubblici³³⁷.

Sul versante delle telecomunicazioni, sempre più "ibridate" in vario modo con le tecnologie digitali e ad esse strumentali, si realizza nel 2009 la terza stagione di riforma comunitaria: il *Telecoms package*³³⁸, senza mutare l'impostazione di fondo del *Framework 2002*³³⁹, rafforza le tutele del cittadino-utente, con una rivisitazione degli obblighi del servizio universale per l'accesso alla rete internet veloce, in un contesto in cui l'Europa sembra porre maggiore attenzione alla regolazione *pro-sociale* rispetto ad un passato in cui l'intervento appariva dominato dalla logica pro-concorrenziale³⁴⁰. Nel 2015 il regolamento sulla *net-neutrality*³⁴¹ introduce misure dirette ad assicurare "l'accesso ad un'internet aperta" secondo un approccio tecnologicamente neutrale, formalizzando il diritto di accedere ad informazioni e contenuti *online* e diffonderli³⁴²

³³⁴ Reg. (UE) 2018/1807 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, relativo a un quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali nell'Unione europea (in GUUE L 303 28 novembre 2018, 59 ss.). Su tale regolamento v. anche *infra*, Cap. 3.

³³⁵ Cfr. il Considerando n. 1 reg. (UE) 2018/1807.

³³⁶ Cfr., sui tre profili menzionati nel testo, rispettivamente, gli artt. 4, 5 e 6 reg. (UE) 2018/1807.

³³⁷ Direttiva (UE) n. 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico (c.d. direttiva *PSI2*), che ha rifiuto, abrogandola, la precedente direttiva 2003/98/CE (c.d. *PSI1*). Essa è stata da ultimo recepita nel nostro ordinamento, con il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 200 (su cui v. *infra*, Cap. 3, spec. Y.).

³³⁸ Dir. 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, recante modifica della direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, della direttiva 2002/58/CE relativa al trattamento di dati personali ed alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche e del regolamento (CE) 2006/2004 sulla cooperazione tra autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa a tutela dei consumatori (in GU L 337 18 dicembre 2009, 11 ss.); dir. 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, recante modifica delle direttive 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, 2002/19/CE relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica ed alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime e 2002/20/CE relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (in GU L 337 18 dicembre 2009, 37 ss.); reg. (CE) 1211/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, che istituisce l'Organismo dei regolatori europei per le comunicazioni elettroniche (BEREC) e l'Ufficio (in GU L 337 18.12.2009, 1 ss.). In argomento, cfr. B. ARGOLAS, *Il nuovo quadro regolatorio delle comunicazioni elettroniche*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2011, 191 ss.; F. BASSAN (a cura di), *Diritto delle comunicazioni elettroniche. Telecomunicazioni e televisione dopo la terza riforma comunitaria del 2009*, Milano, 2010; M. OROFINO, *Il Telecoms package: luci ed ombre di una riforma molto travagliata*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 2, 2010, 513 ss.

³³⁹ Sul quale si veda *supra*, par. 3.2, nota 163.

³⁴⁰ M. OROFINO, *La politica europea delle telecomunicazioni (comunicazioni elettroniche): la nuova sfida della net-neutrality*, in *Eurojus.it*, n. 2, 2017, 7; F. GASPARI, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Dir. econ.*, n. 1, 2019, 93 ss.

³⁴¹ Reg. (UE) 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta e che modifica la direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e il regolamento (UE) n. 531/2012 relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione (in GUUE L 310, 26 novembre 2015, 1 ss.). Sulla disciplina introdotta dal regolamento, cfr. G. DE MINICO, *Net neutrality come diritto fondamentale di chi verrà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2016, 20 ss.; M. OROFINO, *La declinazione della net-neutrality nel Regolamento europeo 2015/2120. Un primo passo per garantire un'Internet aperta?*, in *Federalismi*, n. 2, 2016, 12 ss.; M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *La funzione amministrativa neutrale*, Bari, 2017, 309 ss. Si ricorda, inoltre, che nello stesso anno era stata adottata la direttiva (UE) n. 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche delle regole relativa ai servizi della società dell'informazione (in GUUE L 241, 17 settembre 2015, 1 ss.).

³⁴² Cfr. gli artt. 1, par. 1, 3 e 4 reg. (UE) 2015/2120.

e imponendo condizioni eque e non discriminatorie agli operatori nella fornitura del traffico dati per garantire la fruibilità universale dei servizi di accesso alla rete, tra cui il divieto di sovrapprezzi legati al *roaming* all'interno dell'Unione³⁴³. Nel 2018 è infine adottato il “Codice europeo delle comunicazioni elettroniche”³⁴⁴, che, oltre a provvedere ad un riordino complessivo della materia, innova il previgente quadro includendo la promozione degli investimenti in reti, fisse e mobili, a banda ultralarga come obiettivo primario, da perseguire anche attraverso la rivisitazione dell'autorizzazione generale per la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica, la limitazione dei diritti di uso individuali dello spettro radio e la semplificazione delle procedure autorizzatorie per l'installazione di infrastrutture³⁴⁵, nonché mediante l'ampliamento delle competenze e il rafforzamento dell'indipendenza delle autorità nazionali di regolazione³⁴⁶, cui corrisponde il ridisegno e il potenziamento del ruolo dell'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e del suo Ufficio di supporto, oggetto di un apposito regolamento contestuale³⁴⁷. In Italia è stato emanato alla fine del 2021³⁴⁸ il decreto legislativo di recepimento predisposto dal MISE³⁴⁹, con il quale si è introdotta, tra l'altro, “una nozione di servizio universale che rispecchi[a] il progresso tecnologico, l'evoluzione del mercato e della domanda degli utenti”, mediante l'inclusione nel perimetro dello stesso non solo dei servizi *ultra-broadband* (banda ultralarga) ma anche dei servizi di comunicazione interpersonale, con il conseguente assoggettamento alla relativa disciplina della gran parte delle imprese c.d. “*over-the-top*”, massimizzando così le indicazioni contenute nella direttiva³⁵⁰. La normativa di recepimento, inoltre, è destinata ad un virtuoso intreccio con il programma di investimenti (interni) per la banda larga ultraveloce previsto dal PNRR³⁵¹.

Resta da dire, su un piano più generale, che le iniziative europee in “materia digitale” sono assurte al rango di vera e propria politica dell'Unione solo a partire dal maggio 2015, quando la Commissione, nell'ambito della più ampia Strategia “Europa 2020” e dell'Agenda digitale che

³⁴³ Cfr. gli artt. 1, par. 2, e 7 reg. (UE) 2015/2120.

³⁴⁴ Dir. (UE) 2018/1972 dell'11 dicembre 2018 che istituisce il Codice Europeo delle comunicazioni elettroniche (rifusione) (in GUUE L 321, 17 dicembre 2018, 36 ss.). Sui contenuti del Codice, cfr. F. DALLE NOGARE, *Regolazione e mercato delle comunicazioni elettroniche. La storia, la governance delle regole e il nuovo Codice europeo*, Torino, 2019, spec. 53 ss. e 262 ss.; F. SARZANO - F. MARINI BALESTRA, *Comunicazioni elettroniche europee. Direttiva (UE) 2018-1972. 5G, fibra, cybersecurity, concorrenza e tutela degli utenti*, Milano, 2019; M. OROFINO, *La “multilevel” governance delle comunicazioni elettroniche 20 anni dopo il Framework 2002*, in *Federalismi*, n. 4, 2022, 696 ss.

³⁴⁵ Su tutti questi aspetti, cfr. gli artt. 12 ss., 45 ss., 56 ss. dir. (UE) 2018/1972.

³⁴⁶ Cfr., tra gli altri, gli artt. 5 ss. e 61 ss. dir. (UE) 2018/1972.

³⁴⁷ Reg. (UE) 2018/1971 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e l'Agenzia di sostegno al BEREC (Ufficio BEREC), modifica il regolamento (UE) 2015/2120 e abroga il regolamento (CE) 1211/2009 (in GUUE L 321 del 17 dicembre 2018, 1 ss.).

³⁴⁸ Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207 (in G.U. 9 dicembre 2021, n. 292, S.O. n. 43, 1 ss. Sulle principali novità introdotte può vedersi l'agile panoramica contenuta in AGCOM, *Relazione annuale 2022*, cit., 16 ss.

³⁴⁹ Secondo quanto previsto dall'art. 4 della legge 22 aprile 2021, n. 53 (legge di delegazione europea 2019-2020) (in G.U. 23 aprile 2021, n. 97, 1 ss.), che delegava al Governo “l'adozione di un nuovo Codice delle comunicazioni elettroniche” (lett. a); tuttavia, il decreto di recepimento (v. nota precedente) ha poi “mantenuto” come *sedes materiae* il Codice di cui al d.lgs. n. 259/2003, cit., del quale sono sostituiti gli artt. da 1 e 98 (Titoli I e II) ed i relativi allegati tecnici. Lo schema di decreto predisposto dal MISE è consultabile, con allegato un quadro schematico dei contributi raccolti in fase di consultazione pubblica, al link <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/362840.pdf>.

³⁵⁰ Cfr. artt. 84 ss. dir. (UE) 2018/1972; art. 4, lett. c) l. n. 53/2021, cit.; artt. 94 ss. d.lgs. n. 259/2003, come mod. dal d.lgs. n. 207/2021; all. A delibera AGCOM n. 225/22/CONS, spec. 14; in particolare, sui nuovi artt. 94, co. 2, 98-*sexiesdecies*, 95 e 98-*viciesquater* v. AGCOM, *Relazione annuale 2022*, cit., 18. L'ampliamento/aggiornamento del servizio universale in sede di recepimento della direttiva, in senso conforme a quanto poi disposto dal d.lgs. n. 207/2021, era stato auspicato da F. BASSANINI - A. PERUCCI, *Tutela della concorrenza e regolazione dei mercati digitali*, in *Riv. pol. econ.*, n. 1, 2020, 157 (nt. 26), e da A. MALTONI - A. VENTURI, *Investimenti e strumenti di investimento pubblici, per la smart city*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano, 2020, 468; M. OROFINO, *La “multilevel” governance delle comunicazioni elettroniche 20 anni dopo il Framework 2002*, cit., 709 ss.

³⁵¹ Sul punto v. *infra*, §6.

ne costituiva una delle sette iniziative faro³⁵², ha lanciato la strategia per il *Digital single market*³⁵³, quale parte del mercato comune avente tra le sue finalità quelle di rimuovere le barriere frontaliere per l'accesso ai servizi digitali e porre le condizioni per la crescita di tali servizi, al contempo rafforzando la "sovranità digitale" dell'Europa: da allora numerose delle 36 iniziative previste si sono concretizzate in atti di diritto derivato (o di indirizzo), anche ulteriori rispetto a quelli sin qui richiamati³⁵⁴, tra cui gli atti in materia di sicurezza delle reti e dei servizi ICT (la direttiva NIS³⁵⁵ ed il *Cybersecurity Act*³⁵⁶), oltre alle già richiamate proposte di *Digital Service Act* e *Digital Market Act*.

L'emergenza pandemica e l'istituzione del *NextGenEU*³⁵⁷ hanno dato nuovo impulso all'opera delle istituzioni comunitarie per l'attuazione della transizione digitale in Europa, inquadrata ora tra le sei priorità della Commissione per il 2019-2024³⁵⁸ e oggetto di risorse aggiuntive rispetto alla già corposa dotazione finanziaria prevista per il QFP 2021-2027³⁵⁹. E proprio

³⁵² Sull'Agenda digitale europea v. *infra*, Cap. 2, spec. §5.

³⁵³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - COM(2015)192, del 6 maggio 2015, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, in www.eur-lex.eu.

³⁵⁴ Per un quadro completo delle iniziative attuate nel quinquennio 2014-2019 nell'ambito della politica del *Digital single market*, si veda A. DE STREEL, *Contribution to growth: European Digital Single Market. Delivering improved rights for European citizens and businesses*, Lussemburgo, 2019. Ci si limita qui a richiamare, tra gli atti adottati prima della COM(2015)192, soltanto il reg. (UE) 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE (c.d. reg. *eIDAS*), anch'esso finalizzato, attraverso la regolamentazione dell'identità e della sottoscrizione digitale, dei servizi di recapito certificato e di *long term data preservation*, a "incoraggiare i consumatori, le imprese e le autorità pubbliche verso l'erogazione di servizi elettronici anche di tipo innovativo" (Considerando n. 1) e a "migliorare l'efficacia dei servizi elettronici pubblici e privati" (Considerando n. 2): sui contenuti del regolamento, si veda G. FINOCCHIARO, *Una prima lettura del reg. UE n. 910/2014 (c.d. eIDAS): identificazione on line, firme elettroniche e servizi fiduciari*, in *Nuove leggi civ. comm.*, n. 3, 2015, 419 ss.; sui servizi fiduciari qualificati v. anche *infra*, Cap. 2, §4.

³⁵⁵ Dir. (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione (GUUE L 194 19 luglio 2016, 1 ss.). Si veda ora anche la proposta di direttiva (2020/0359 COD) del Parlamento europeo e del Consiglio, 16 dicembre 2020, relativa a misure per un livello comune elevato di cibersicurezza nell'Unione, che abroga la direttiva (UE) 2016/1148 - COM/2020/823 (proposta di "direttiva NIS 2"), in www.eur-lex.eu, sulla quale, tra i primi commenti, R. BRIGHI - P.G. CHIARA, *La cybersecurity come bene pubblico: alcune riflessioni normative a partire dai recenti sviluppi nel diritto dell'Unione Europea*, in *Federalismi*, n. 21, 2021, 18 ss., spec. 36 ss.

³⁵⁶ Reg. (UE) 2019/881 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo all'ENISA - Agenzia dell'Unione europea per la cibersicurezza, e alla certificazione della cibersicurezza per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e che abroga il regolamento (UE) n. 526/2013 («regolamento sulla cibersicurezza») (in GUUE L 151 del 7 giugno 2019, 15 ss.).

³⁵⁷ Sul quale si veda, oltre ai numerosi atti in cui il piano articola (richiamati nei siti internet delle istituzioni dell'Unione), il dispositivo per la ripresa e la resilienza, che costituisce il principale strumento di intervento del *NextGenEU*, istituito e disciplinato dal reg. (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021 (in GUUE L 57 18 febbraio 2021, 17 ss.). Sul *NGEU* e sulle sue modalità di attuazione v. *ex multis* G. CONTALDI, *La normativa per l'attuazione del programma Next Generation EU*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2021, 245 ss.; G. MORGESE, *La governance europea del Next Generation EU*, in *PasSaggi cost.*, n. 2, 2021, 68 ss.; C. DE LA PORTE - M.D. JENSEN, *The next generation EU: an analysis of the dimensions of conflict behind the deal*, in *Social Policy & Administration*, n. 2, 2021, 388 ss.; E. JONES, *Next Generation EU: solidarity, opportunity, and confidence*, in *European Policy Analysis*, n. 11, 2021, 1 ss.; L. CODOGNO - P. VAN DEN NOORD, *Assessing Next Generation EU*, in *LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series*, n. 166, febbraio 2021, 1 ss.; R. CHRISTIE - G. CLAEYS - P. WEIL, *Next Generation EU borrowing: a first assessment*, in *Policy Contribution (Brugel)*, n. 22, 2021, 2 ss.; R. CRESCENZI - M. GIUA - G.V. SONZOGNO, *Mind the Covid-19 crisis: an evidence-based implementation of Next Generation EU*, in *Journal of Policy Modeling*, n. 2, 2021, 278 ss.; utili riferimenti di sintesi anche in G. D'ARRIGO - P. DAVID, *Next Generation EU e PNRR italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Catanzaro, 2022, 16 ss.

³⁵⁸ Cfr., tra gli altri, gli artt. 3, lett. b) e 18, par. 4, lett. f) e g), nonché le pertinenti voci agli all. V, VI e VII, reg. (UE) 2021/241.

³⁵⁹ Si veda, per le cifre in dettaglio, il prospetto relativo alla *Heading 1* del *NextGenEU* ("Single market, innovation and digital") nel documento pubblicato a cura della Direzione generale Bilancio della Commissione, *The EU's 2021-*

muovendo dalla constatazione che “*the Covid-19 pandemic has radically changed the role and perception of digitalisation in our societies and economies, and accelerated its pace*”, è stato tracciato dalla Commissione il nuovo corso della “via europea” al “decennio digitale”³⁶⁰.

È ancora da segnalare che nell’aprile 2021 è istituito con regolamento il *Programma “Europa digitale”*³⁶¹ per il periodo 2021-2027, strutturato in cinque obiettivi specifici³⁶² che mirano alla “trasformazione digitale dell’economia, dell’industria e delle società europee”³⁶³ ed alla promozione delle “politiche di innovazione, ricerca e sviluppo tecnologico a vantaggio di cittadini e imprese”³⁶⁴, anche attraverso l’istituzione (della rete) dei Poli europei dell’innovazione digitale³⁶⁵, dotati di autonomia organizzativa e operativa, e la previsione di apposite sinergie³⁶⁶ con le azioni finanziate dal recente *Programma “Orizzonte Europa”*³⁶⁷ (incluso il nuovo partenariato europeo per le attività R&I³⁶⁸) e dal *Programma “InvestEU”*³⁶⁹.

Delle iniziative unionali in materia di banda ultralarga 5G si dirà più avanti, sempre in questo Capitolo (*infra*, §6.).

Sullo sfondo delle accennate evoluzioni emergono, quale *fil rouge* che collega i numerosi ambiti di intervento postulati dalla *digital age*, le epocali “sfide” del costituzionalismo contemporaneo: il diritto (sociale) *ad internet*, la tutela dei diritti *da internet*, le diverse declinazioni dei

2027 long-term budget and the NextGenerationEU, Lussemburgo, 29 aprile 2021, 14, disponibile al seguente link: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1>.

³⁶⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 9 marzo 2021 - COM(2021)118, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, in www.eur-lex.eu. Per una panoramica degli atti e delle strategie attraverso cui, imperversante la pandemia da Covid-19, prende forma il nuovo (per)corso avviato dalla Commissione, cfr. F. BASSANINI - A. PERUCCI, *Tutela della concorrenza e regolazione dei mercati digitali*, cit., 137 ss., spec. 145 ss.

³⁶¹ Reg. (UE) 2021/694 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, che istituisce il programma Europa digitale e abroga la Decisione (UE) 2015/2240 (in GUUE L 166 11 maggio 2021, 1 ss.).

³⁶² Cfr. l’art. 3, par. 2, e gli artt. da 4 a 9, oltre all’all. I, reg. (UE) 2021/694.

³⁶³ Art. 3, par. 1, reg. (UE) 2021/694.

³⁶⁴ Cfr. il Considerando n. 14 reg. (UE) 2021/694.

³⁶⁵ Artt. 2, n. 5, e 16 reg. (UE) 2021/694.

³⁶⁶ Cfr. l’art. 13 e l’all. III reg. (UE) 2021/694.

³⁶⁷ Reg. (UE) 2021/695 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 aprile 2021, che istituisce Orizzonte Europa - il programma quadro di ricerca e innovazione, che stabilisce le sue regole di partecipazione e diffusione e che abroga i regolamenti (UE) n. 1290/2013 e (UE) n. 1291/2013 (in GU L 170 12 maggio 2021, 1 ss.)

³⁶⁸ Cfr. gli artt. 2, n. 3, e 10 reg. UE 2021/695.

³⁶⁹ Reg. (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 marzo 2021, che istituisce il Programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017 (in GUUE L 107 26 marzo 2021, 30 ss.).

diritti esercitati *su internet*³⁷⁰ e, più in generale, la dimensione di un nuovo statuto di garanzie dell' "io digitale"³⁷¹.

5. La *smart "digital" city* e l'intreccio tra servizi pubblici e servizi privati di interesse pubblico *app-based*

Le epocali trasformazioni descritte nel precedente paragrafo e connesse all'avvento delle tecnologie digitali hanno contribuito in misura assai rilevante a rimodellare i contesti urbani

³⁷⁰ Le "quattro forme di impatto" delle tecnologie digitali sui diritti fondamentali sono evidenziate da M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali e nuove tecnologie: una mappa del dibattito italiano*, in *Journal of Institutional Studies/Revista de Estudos Institucionais*, n. 2, 2020, 395 ss. Su tali aspetti si vedano, nell'ambito di una letteratura oramai sterminata e con differenti focus, almeno P. COSTANZO, (voce) *Internet (dir. pubbl.)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, app., Torino, 2000, 347 ss.; ID., *Miti e realtà dell'accesso ad internet (in una prospettiva costituzionalistica)*, in P. Caretti (a cura di), *Studi in memoria di Paolo Barile*, Firenze, 2012, 9 ss.; ID., *La «democrazia digitale» (precauzioni per l'uso)*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2019, 71 ss.; V. FROSINI, *L'orizzonte giuridico dell'Internet*, in *Dir. inf. inform.*, n. 2, 2000, 271 ss.; S. RODOTÀ, *Una Costituzione per Internet?*, in *Pol. dir.*, n. 3, 2010, 337 ss.; ID., *Il diritto di avere diritti*, cit., 384 ss.; ID., *Il mondo nella rete. Quali diritti, quali vincoli*, Roma-Bari, 2014; T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a internet*, in *Munus*, n. 1, 2011, 121 ss.; ID., *L'accesso ad internet come diritto fondamentale*, in E. Castorina (a cura di), *Servizi pubblici, diritti fondamentali, diritto europeo*, Napoli, 2016, 695 ss.; ID., *Liberté, Égalité, Internet*, 2^a ed., Napoli, 2019; ID., *Il costituzionalismo nella società tecnologica*, in *Dir. inf.*, n. 3, 2020, 465 ss.; O. POLLICINO - E. BERTOLINI - V. LUBELLO (a cura di), *Internet: regole e tutela dei diritti fondamentali*, Roma 2013; M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso ad internet*, Napoli, 2011; L. CUOCOLO, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet, tra retoriche globali e dimensione sociale*, in *Pol. dir.*, nn. 2-3, 2012, 263 ss.; G. DE MINICO, *Internet. Regola ed anarchia*, Napoli, 2012; ID., *Libertà digitali. Luci e ombre*, Torino, 2018; ID., *Libertà in Rete. Libertà dalla Rete*, Torino, 2020, spec. 35 ss.; G. SARTOR, *Human rights and information technologies*, Oxford, 2017; T.E. FROSINI - O. POLLICINO - E. APA - M. BASSINI (a cura di), *Diritti e libertà in internet*, Milano, 2017; O. POLLICINO, *Tutela dei diritti fondamentali nell'era digitale e contesto valoriale: una indagine transatlantica*, in *MediaLaws*, n. 2, 2018, 39 ss.; ID., *L' "autunno caldo" della Corte di giustizia in tema di tutela dei diritti fondamentali in rete e le sfide del costituzionalismo alle prese con i nuovi poteri privati in ambito digitale*, cit., 2 ss.; ID., *Judicial protection of fundamental rights on the internet. A road towards digital constitutionalism?*, Oxford-New York, 2021; M. SUSI (a cura di), *Human rights, digital society and the law: a research companion*, New York, 2019; R.F. JØRGENSEN (a cura di), *Human rights in the age of platforms*, Cambridge, 2019; E. MOS-TACCI, *Critica della ragione algoritmica: internet, partecipazione politica e diritti fondamentali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2019, 55 ss.; M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali e nuove tecnologie: una mappa del dibattito italiano*, cit., 395 ss.; C. COLAPIETRO, *Le sfide del "Costituzionalismo digitale": un approccio originale al rapporto tra diritto e nuove tecnologie*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, n. 2, 2021, quad. n. 3, Atti del seminario "Diritto e nuove tecnologie tra comparazione e interdisciplinarietà", novembre 2021, 7 ss.; B. CUSTERS, *New digital rights: imagining additional fundamental rights for the digital era*, in *Computer Law & Security Review*, vol. 44, 2022, 1 ss.; si vedano inoltre i contributi pubblicati in AA.VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione*, vol. I, Genova, 2020 (in particolare gli scritti di T.E. FROSINI, *Il costituzionalismo nella società tecnologica*, 1 ss., P. PASSAGLIA, *Ancora sul fondamento costituzionale di internet. Con un ripensamento*, 41 ss., A. POGGI, *Diritto a internet o diritto alla libertà di manifestazione del pensiero*, 131 ss., P. CARETTI, *Il pluralismo informativo e la rete*, 145 ss.), nonché ora quelli in R. RAZZANTE (a cura di), *La rete che vorrei. Per un web al servizio di cittadini e imprese dopo il Covid19*, Milano, 2^a ed., 2022. Sul punto v. anche *infra*, Cap. 2, §11.

Si veda altresì il principio n. 20 del *Pilastro europeo dei diritti sociali* proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 16 novembre 2017 in occasione del Vertice Sociale di Göteborg (consultabile in www.ec.europa.eu), che chiude il Capo III relativo alla "Protezione sociale e inclusione", per cui "ogni persona ha il diritto di accedere a servizi essenziali di qualità", tra i quali vengono incluse - insieme a "l'acqua, i servizi igienico-sanitari, l'energia, i trasporti, i servizi finanziari" - anche "le comunicazioni digitali", prevedendosi "per le persone in stato di bisogno (...) un sostegno per l'accesso a tali servizi". Il Pilastro è ora assistito da un *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, lanciato dalla Commissione il 4 marzo 2021 quale risposta alla grave crisi sociale generata dall'emergenza pandemica (COM/2021/102, in www.eur-lex.eu), nell'ambito del quale si prevede un *Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027* (in www.ec.europa.eu) supportato da appositi "poli per l'istruzione digitale" da istituire nel corso del 2022 (sul punto v. anche *infra*, Cap. 2, §9.). Per un primo bilancio e un quadro aggiornato degli obiettivi, v. ora la Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - COM(2021)819, del 10 dicembre 2021, *Tutela dei diritti fondamentali nell'era digitale - Relazione annuale 2021 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, spec. parr. 2-6.

³⁷¹ A. CELOTTO, (voce) *Diritti (dir. cost.)*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg. VII, Milano, 2017, 296; ID., *Il difficile bilanciamento fra scienza, etica e diritto*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1, 2019, 49.

(comuni e aree metropolitane) in cui si svolge la vita della comunità e si sviluppano le relazioni economico-sociali al suo interno, incidendo profondamente anche sul mercato dei servizi di rilevanza economica localmente erogati³⁷².

Per un verso, infatti, la circolazione istantanea e pervasiva delle informazioni e l'accessibilità di piattaforme e *mobile app* da qualsiasi luogo, oltre a generare in capo a consumatori e utenti una nuova consapevolezza circa la qualità e i contenuti dei servizi offerti in contesti anche distanti³⁷³, consente ai nuovi servizi "platform/app-based" di raggiungere potenzialmente qualsiasi ambito territoriale. Per altro verso, la naturale vocazione "transterritoriale" delle tecnologie digitali, capaci per definizione di azzerare le distanze nel mondo reale, non ha del tutto "trasceso" la dimensione di prossimità (fisica) che da sempre caratterizza il vivere associato, ma anzi - al netto delle transitorie restrizioni dovute alla pandemia - si è integrata al suo interno, saldandosi a quei bisogni individuali e sociali, in larga parte preesistenti, che si proiettano necessariamente nel territorio (ad es., mobilità, turismo, facilitazione dell'incontro domanda-offerta nelle compravendite, nelle locazioni e nei servizi, esigenze ricreative ecc.): si è così progressivamente delineata e compresa la rilevanza dell'economia digitale quale "fenomeno principalmente urbano"³⁷⁴.

La "rivoluzione digitale" evoca, non a caso, il concetto di "smart city", idealtipo di città nel quale si compendiano obiettivi di sostenibilità - ambientale, energetica e finanziaria³⁷⁵ - e di benessere e inclusione sociale in un quadro sistemico di sviluppo tecnologico e infrastrutturale, alla cui realizzazione sono chiamati a partecipare le amministrazioni locali e i diversi *stakeholder* che operano nei territori³⁷⁶. Tale concetto, che malgrado una certa "vaghezza" ha trovato ampio

³⁷² In questa sede si darà conto principalmente, anche se non esclusivamente, dell'impatto dei nuovi servizi privati abilitati dalle tecnologie digitali sul sistema dei servizi pubblici locali (con particolare riguardo al settore del TPL); sulla "digitalizzazione" dei servizi pubblici, ossia sui processi di trasformazione digitale di servizi (anche locali) di cui si assume la "pubblicità", ci si soffermerà altrove, laddove saranno esaminate le diverse dimensioni del concetto di "servizio pubblico digitale" (v. *infra*, Cap. 2, §9., per la digitalizzazione di servizi pubblici "tradizionali", ma anche Cap. 3, per i servizi "nativi digitali" riguardanti la fornitura di dati del settore pubblico).

³⁷³ S. LICCIARDELLO, *Percorsi di diritto pubblico dell'economia*, cit., 184: «La rivoluzione informatica ha avuto l'effetto non soltanto di potenziare i flussi di informazione tra imprese e favorire lo scambio commerciale ma anche di canalizzare informazioni verso i cittadini permettendo una più chiara percezione della qualità dei servizi offerti e permettendo una comparazione fra modelli e contenuti di uno stesso servizio prestato da amministrazioni diverse o da amministrazioni di Stati diversi. Il che può sollecitare procedimenti volti a migliorare la qualità dei servizi localmente erogati».

³⁷⁴ Come afferma, richiamando un'ampia bibliografia straniera a sostegno dell'assunto, G. SMORTO, *Autonomie locali e politiche pubbliche per l'economia digitale*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2019, 891: «Nel dibattito sugli effetti della rivoluzione tecnologica sui mercati ci eravamo abituati in questi anni a profezie su un futuro lontano dalle città. Grazie all'impiego delle tecnologie digitali - è la tesi - la comunicazione e l'interazione a distanza divengono molto più semplici ed economiche che in passato, con la conseguenza di attenuare l'esigenza, tipica di un'economia di tipo industriale, della prossimità fisica di persone e risorse per lo svolgimento dell'attività di produzione e di scambio di beni e servizi. In contrasto con questa diffusa previsione, si è invece verificata in questi anni una radicale trasformazione che vede le città sempre più al centro dei nuovi processi economici. L'economia digitale - è la conclusione - è un fenomeno principalmente urbano». Interessanti considerazioni sul punto ora contenute anche in A. MICIELI, *Città e capitalismo delle piattaforme*, in F. Pizzolato - G. Rivosecchi - A. Scalone (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Torino, 2022, 336 ss.

³⁷⁵ Sulle diverse declinazioni del concetto di sostenibilità, v. *supra*, Z.

³⁷⁶ Ci sembra questo, in estrema sintesi, il massimo comune denominatore definitorio ricavabile dai numerosi (ed eterogenei) contributi in tema di *smart city*: senza pretese di esaustività, cfr. M. VIANELLO, *Smart cities. Gestire la complessità urbana nell'era di internet*, Rimini, 2013; R.P. DAMERI - C. ROSENTHAL-SABROUX (a cura di), *Smart city. How to create public and economic value with high technology in urban space*, New York, 2014; F. FRACCHIA - P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *Federalismi*, n. 22, 2015, 2 ss.; E. CARLONI - M.V. PIÑEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2015, 865 ss.; E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, n. 4, 2015, 1267 ss.; M. CAPORALE, *L'intelligenza si ripartisce o si divide? A proposito di smartness, livelli di governo e una certa idea di città*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2015, 857 ss.; ID., *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, in *Federalismi*, n. 2, 2020, 30 ss., ora in versione aggiornata in R. Cavallo Perin (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, 2021, 261 ss.; J.B. AUBY - V. DE GREGORIO V., *Le smart cities in Francia*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2015, 975 ss.; II.DD. (a cura di), *Données urbaines et smart cities*, Boulogne-Billancourt, 2017; A. PENSI, *L'inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, in *GiustAmm.it.*, n. 9, 2015, 1 ss.; N. KOMNINOS, *The age of*

intelligent cities: smart environments and innovation-for-all strategies, New York 2015; T.M. VINOD KUMAR (a cura di), *E-Governance for Smart Cities*, Singapore, 2015; R. FERRARA, *The smart city and the green economy in Europe: a critical approach*, in *Dir. e proc. amm.*, nn. 2-3, 2015, 635 ss.; E. RIVA SANSEVERINO - R. RIVA SANSEVERINO - V. VACCARO (a cura di), *Atlante delle smart city. Comunità intelligenti europee ed asiatiche*, 3a ed., Milano, 2015; I. BERETTA (a cura di), *L'umanesimo della smart city: inclusione, innovazione, formazione*, Lecce, 2015; C. MORANDI - A. ROLANDO - S. DI VITA (a cura di), *From smart city to smart region. Digital services for an internet of places*, Cham, 2016; V. ALBINO - U. BERARDI - R.M. DANGELICO, *Smart cities: definitions, dimensions, performance, and initiatives*, in *Journal of Urban Technology*, vol. 22, n. 1, 2015, 3 ss.; E. ALBA - F. CHICANO - G. LUQUE (a cura di), *Smart Cities*, Berlino, 2016; G. OLIVIERI - V. FALCE (a cura di), *Smart cities e diritto dell'innovazione*, Milano, 2016; E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, n. 2, 2016, 235 ss.; S. ANTONIAZZI, *Smart City: quadro generale di atti, programmi e competenze di livello sovranazionale, nazionale e locale*, in G.F. Ferrari (a cura di), *La prossima città*, Milano, 2017, 479 ss.; ID., *Smart city: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, in *Federalismi*, n. 10, 2019, 2 ss.; F. GASPARI, *Smart city, agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Napoli, 2018, spec. 49 ss.; ID., *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Dir. econ.*, n. 1, 2019, 71 ss.; C. NAPOLI, *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana*, in *Le Regioni*, n. 2, 2019, 445 ss.; V. AGUADO I CUDOLA - V. PARISIO - O. CASANOVAS I IBÁÑEZ (a cura di), *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, Barcellona, 2018, e in particolare i contributi di S. ANTONIAZZI, *Smart City nell'esperienza italiana: l'intreccio di riferimenti normativi, di competenze degli enti territoriali e il ruolo della società di gestione di servizi pubblici*, 176 ss., e V. PARISIO, *Smart cities, digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, diritto: spunti di riflessione*, 157 ss.; J.N. PELTON - I.B. SINGH (a cura di), *Smart Cities of today and tomorrow. Better technology, infrastructure and security*, Cham, 2019; T.E. BROWN, *Human rights in the smart city: regulating emerging technologies in city places*, in L. Reins (a cura di), *Regulating new technologies in uncertain times*, L'Aia, 2019, 47 ss.; G. URBANO, *Le "Città intelligenti" alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Ist. fed.*, n. 2, 2019, 463 ss.; P. ANDREOZZI, *Le politiche di digitalizzazione e 'smart city'*, in *Riv. amm. rep. it.*, nn. 11-12, 2019, 629 ss.; S. JOSS - F. SENGERS - D. SCHRAVEN - F. CAPRIOTTI - Y. DAYOT, *The smart city as global discourse: storylines and critical junctures across 27 cities*, in *Journal of Urban Technology*, vol. 26, n. 1, 2019, 3 ss.; G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano, 2020; ID. (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, Milano, 2021; G.C. RICCIARDI - A. VENTURI, *Investimenti e finanziamenti in infrastrutture digitali per le smart cities in una prospettiva comparata ed europea. Uno studio introduttivo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 4, 2020, 1094 ss.; T. FAVARO, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. ed.*, n. 2, 2020, 87 ss.; S. PETTIROSSI, *Tra smart city e smart land: le agende urbane delle Regioni italiane*, in *Ist. fed.*, n. 1, 2020, 207 ss.; ID., *Smart city: la città autonoma*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 3, 2020, 1 ss.; M. MORA RUIZ (a cura di), *Smart cities, innovación social y jurídica o el reto de la transición ecológica*, Valencia, 2021; A. AQUILI, *La smart city e le infrastrutture digitali*, in *Munus*, n. 3, 2021, 641 ss.; R. CAVALLI PERIN - G.M. RACCA, *Smart cities for an intelligent way of meeting social needs*, in J.B. Auby (a cura di), *Le future du droit administratif/The future of administrative law*, Parigi, 2019, 431 ss.; C. ACOCELLA - G. LANEVE, *Città intelligenti e diritti: nuove prospettive di consumo nel prisma della socialità*, in *P.A. Persona e amministrazione*, n. 2, 2021, 105 ss.; J. HAËNTJENS, *Smart city, ville intelligent: quels model pour demain?*, Parigi, 2021; E.A. RIJSHOUWER - E.M. LECLERCQ - L. VAN ZONEN, *Public views of the smart city: towards the construction of a social problem*, in *Big Data & Society*, vol. 9, n. 1, 2022, 1 ss.; C. BENETAZZO, *Appalti innovativi e città del futuro tra innovazione e partecipazione*, in F. Pizzolato - G. Rivosecchi - A. Scalone (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Torino, 2022, 282 ss.; Y. GUERRA, *Il fenomeno delle smart city come esempio di co-regolazione delle nuove tecnologie. La democrazia locale di fronte alle sfide globali*, in AA.VV., *Processi di regolazione e tecnologie digitali. Il ruolo dei privati*, Torino, 2022, 81 ss.; L. PREVITI, *Smart city, mobilità, energia: nuove prospettive di sviluppo urbano al tempo della transizione*, in *Munus*, n. 1, 2022, 89 ss.; Si vedano, inoltre, i contributi pubblicati in *European Review of Digital Administration & Law*, n. 1, 2021, *Monographic Section "Smart cities"*, a cura di J.B. Auby, M. Almeida Cerreida, S. Díez Sastre.

spazio nel dibattito scientifico e ricevuto un qualche riconoscimento in alcuni atti nazionali³⁷⁷ ed europei³⁷⁸, risultando per più aspetti connesso con le linee di azione di *Green deal* europeo³⁷⁹ e con gli ambiti di intervento trasversali del PNRR³⁸⁰, risulta infatti legato a doppio filo alla

³⁷⁷ Al paradigma-obiettivo della “*smart city*” fa espresso riferimento la “Strategia italiana per la banda ultralarga e la crescita digitale 2014-2020”, presentata dalla Presidenza del Consiglio il 3 marzo 2014 (v. https://presidenza.governo.it/GovernoInforma/documenti/piano_crescita_digitale.pdf), che identifica(va) nella promozione delle “*smart city & communities*” una delle “azioni attraverso cui accelerare la crescita del Paese” (111 ss.), nonché il Programma “*Smarter Italy*” per gli acquisti di soluzioni innovative da parte delle PP.AA. (d.m. MISE 31 gennaio 2019, in G.U. 20 marzo 2019, n. 67, 42 ss.). Sul piano normativo, si segnala l’art. 20 d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. con l. 17 dicembre 2012, n. 221, recante “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese” (in G.U. 18 dicembre 2012, n. 294, S.O. n. 208, 72 ss.): tale disposizione, rubricata “Comunità intelligenti” e modificata (in senso riduttivo) dal d.lgs. n. 179/2016, affida ad AgID la definizione di strategie e obiettivi, il coordinamento del processo attuativo e la predisposizione degli strumenti tecnologici ed economici “per il progresso delle comunità intelligenti” (locuzione, quest’ultima, che il legislatore non si preoccupa di definire ma che sembra denotare la volontà di valorizzare la componente “uman[ocentric]a” delle *smart cities*: in questo senso M. CAPORALE, *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, cit., 36, e S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, cit., 17); il co. 9 della stessa disposizione rimette ad AgID l’istituzione e la gestione di una “Piattaforma nazionale per le comunità intelligenti”, ad oggi ancora mai entrata in funzione (un primo prototipo è stato rilasciato solo nel febbraio 2021, nell’ambito del Progetto pilota “*Smart Ivrea*”: v. <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2021/02/18/comunita-intelligenti-entra-vivo-il-progetto-smart-ivrea>). Invero, un riferimento alle “comunità intelligenti” era già contenuto nell’art. 47, co. 2, d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, conv. con l. 4 aprile 2012, n. 35 in G.U.), che attribuiva alla competenza della Cabina di regia - poi inglobata da AgID - l’attuazione dell’Agenda digitale e la realizzazione delle infrastrutture tecnologiche per le comunità intelligenti; disposizione poi abrogata dal cit. d.lgs. n. 179/2016. Su queste norme cfr. anche A. CASINELLI, *Le città e le comunità intelligenti. Commento al ‘Decreto crescita 2.0’*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3, 2013, 240 ss.; E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana*, cit., 243-244; F. FRACCHIA - P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, cit., 6 ss. Approfondimenti sui progetti per le *smart cities* in Italia al link <https://innovazione.gov.it/argomenti/smart-cities/>.

³⁷⁸ La Commissione e il Comitato delle Regioni definiscono la *smart city* come “*a place where traditional networks and services are made more efficient with the use of digital and telecommunication technologies for the benefit of its inhabitants and business*”, precisando che essa “*goes beyond the use of digital technologies for better resource use and less emissions. It means smarter urban transport networks, upgraded water supply and waste disposal facilities and more efficient ways to light and heat buildings. It also means a more interactive and responsive city administration, safer public spaces and meeting the needs of an ageing population*”: cfr. la Comunicazione della Commissione - COM(2012)4701, del 10 luglio 2012, *Smart Cities and Communities - European Innovation Partnership*, e il Parere del Comitato europeo delle regioni - CDR (2974) 2020/C 39/17, del 9 ottobre 2019, *Le città intelligenti: nuove sfide per una transizione giusta verso la neutralità climatica: come realizzare gli OSS nella pratica?* (in GUUE C 39/78, 5 febbraio 2020, 78 ss.). La Commissione ha, inoltre, realizzato nel gennaio 2014 il documento “*Mapping smart cities in EU*” (cfr. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOL-ITRE_ET\(2014\)507480_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOL-ITRE_ET(2014)507480_EN.pdf)), che tuttavia è rimasto privo di un seguito; più aggiornato è il “*2022 Smart City Index Report*”, elaborato dalle Università di Yonsei (Sud Corea) e di Cambridge, giunto alla sua 3^a ed., 7 ss., che analizza 31 *smart cities* (12 europee, tra le quali non figura però alcuna città italiana). Per ulteriori approfondimenti si rinvia all’apposita pagina sul portale dell’UE - www.ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en, ove pure per il documento recante la guida interattiva “*Smart city marketplace*”, realizzata per la Commissione nel giugno 2021 da G. Kaiser - E. Pejstrup: lo *Smart city marketplace* è una piattaforma digitale che opera quale punto di raccordo di un *network* di investimenti per la realizzazione di *smart cities*, coordinato dalla Commissione, al quale partecipano 17 investitori; esso include 6 *Action clusters* e 23 *Initiatives*, con un totale di 127 proposte ricevute, già valutate finanziabili per oltre 600 milioni di euro (per approfondimenti, v. <https://smart-cities-marketplace-brochure.eu/2021/#page=2>).

³⁷⁹ Cfr. COM/2019/640, *The European Green Deal*, cit.; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - COM(2020)562, del 17 luglio 2020, *Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l’Europa. Investire in un futuro a impatto climatico zero nell’interesse dei cittadini*; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - COM(2021)550, del 14 luglio 2021, “*Pronti per il 55%*”: realizzare l’obiettivo climatico dell’UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica.

³⁸⁰ Il riferimento è, in particolare, alle Missioni 1 (“Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”), 2 (“Rivoluzione verde e transizione ecologica”) e 3 (“Infrastrutture per una mobilità sostenibile”) del PNRR, di cui si dirà nel prosieguo. Al modello-obiettivo della *smart city* viene, invece, ricondotto in modo puntuale (ed esplicito) l’intervento relativo ai *Piani urbani integrati* (Investimento 2.2) contenuto nella Missione 5 del PNRR (“Inclusione e Coesione”), sotto-missione “Infrastrutture Sociali, Famiglie, Comunità e Terzo Settore”, che è “*dedicato alle periferie delle Città Metropolitane e prevede una pianificazione urbanistica partecipata, con l’obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città smart e sostenibili, limitando il consumo di suolo edificabile. Nelle aree metropolitane si potranno realizzare sinergie di*

diffusione e al miglior utilizzo in ambito locale delle ICTs, che ne costituiscono un aspetto necessario e qualificante: il (preteso) paradigma della “*smart city*”, pur nell’indeterminatezza dei suoi significati che lo rende una categoria ancora scarsamente utile in chiave (strettamente) giuridica³⁸¹, è in ogni ambito disciplinare e in ogni proposta ricostruttiva declinato anche nell’ottica della “comunità digitale” (*digital city*)³⁸².

In tale contesto fioriscono - oltre a servizi digitali in senso stretto, cioè privi di un substrato e/o di un’immediata proiezione materiale (v. *infra*, Cap. 2, §3) - servizi abilitati dalle tecnologie digitali, offerti dal mercato privato, che hanno come loro referente il territorio e che interagiscono

pianificazione tra il Comune ‘principale’ ed i Comuni limitrofi più piccoli con l’obiettivo di ricucire il tessuto urbano ed extraurbano, colmando deficit infrastrutturali e di mobilità (...). L’investimento prevede la predisposizione di programmi urbanistici di rigenerazione urbana partecipati, finalizzati al miglioramento di ampie aree urbane degradate, alla rigenerazione e alla rivitalizzazione economica, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona e al miglioramento dell’accessibilità e dell’intermodalità delle infrastrutture anche allo scopo di trasformare territori metropolitani vulnerabili in territori efficienti, sostenibili e produttivi, aumentando, ove possibile, il loro valore” (M5C2.2). Sul punto, F. NOTARI, *La trasformazione digitale al servizio dello sviluppo sostenibile*, Roma, 2021, 202; C. ACOCELLA - G. LANEVE, *Città intelligenti e diritti: nuove prospettive di consumo nel prisma della socialità*, cit., 128, spec. nt. 81 (per il ruolo che il Piano riserva alla co-progettazione con gli ETS ai sensi dell’art. 55 c.t.s.); per le risorse e i dettagli dei progetti finanziabili, cfr. l’all. 1 all’art. 21, co. 3, d.l. 6 novembre 2021, n. 152, conv. con l. 29 dicembre 2021, n. 233 (in G.U. 31 dicembre 2021, n. 310, S.O. n. 48, 28 ss.), nonché, per i dati dei 31 progetti poi finanziati, il d.m. Interno 22 aprile 2022 (consultabile qui: <https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/documentazione/decreto-22-aprile-2022>).

³⁸¹ Come rileva E. HO, *Smart subjects for a smart Nation? Governing (smart)mentalities in Singapore*, in *Urban Studies*, vol. 54, n. 13, 2017, 3102, «*Like many buzzwords, the ‘smart city’ label is a discursive umbrella for multiple, sometimes competing narratives. Thus, there are several, overlapping ways to understand what a ‘smart city’ is, as much as there is no universal definition of one*»; analogamente, C. BENETAZZO, *Appalti innovativi e città del futuro tra innovazione e partecipazione*, cit., 283-284 - rilevato che «*non esiste una definizione normativa in senso stretto, ma una nozione ampia dai confini giuridicamente incerti, che deriva prevalentemente da atti europei di soft law e da accordi internazionali, da programmi e da progetti in fase di attuazione*» - afferma che «*[l]a vera consistenza della nozione va (...) ricercata nella prassi, dove il progetto di smart city (...) prende forma attraverso politiche locali, atti a carattere convenzionale e di autoregolazione, partenariati pubblico-privati, strumenti di governance. (...) Per meglio comprendere il significato di questo modello è, dunque, più importante conoscerne le applicazioni pratiche che delinearne una puntuale definizione teorica, dato che esso ricade in un complesso ambito interdisciplinare, oggetto di studi empirici per i profili tecnici e di una faticosa ricostruzione normativa come modello di organizzazione e di governo smart del territorio urbano e/o per le opportunità offerte ai cittadini e alle imprese*». Sulla (limitata) rilevanza giuridica del concetto, cfr. anche M. CAPORALE, *L’intelligenza si ripartisce o si condivide?*, cit., 857; E. CARLONI, *Città intelligente e agenda urbana*, cit., 240; E. FERRERO, *Le smart cities nell’ordinamento giuridico*, cit., 1267-1269 (e 1278, ove si rileva che la dimensione giuridica della *smart city* è, al momento, da ricondursi alla *soft law*); R. FERRARA, *The smart city and the green economy in Europe*, cit., 646-647 (che sottolinea l’attuale rilevanza soprattutto sociologica del concetto).

³⁸² Tale aspetto, ossia l’intendimento della città “*smart*” come realtà urbana anche (necessariamente) “digitale”, è evidenziato dalla pressoché totalità dei contributi in tema di *smart city* (inclusi quelli menzionati alla nota 371), oltre che dalla già richiamata definizione della Commissione (v. nota 373): cfr., a titolo meramente esemplificativo, M. VIANELLO, *Smart cities*, cit., 20 ss. e 53 ss.; O. GASSMANN - J. BÖHM - M. PALMIÉ, *Smart cities. Introducing digital innovation to cities*, Bingley, 2019, spec. 25 ss.; T. OLIVEIRA - V.N. COELHO - H. RAMALHINHO - M. OLIVER, *Digital cities and emerging technologies*, in V.N. Coelho, I.M. Coelho, T.A. Oliveira, L. Satoru (a cura di), *Smart and digital cities. From computational intelligence to applied social sciences*, Cham, 2019, 197 ss.; F. GASPARI, *Città intelligenti e intervento pubblico*, cit., 71-72 e 90-91; A. COCCHIA, *Smart and digital city: a systematic literature review*, in *Smart city. How to create public and economic value with high technology in urban space*, cit., 35 ss.; F. FRACCHIA - P. PANTALONE, *Smart city: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, cit., 9-10; S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, cit., 5 (nt. 8), 17; F. GASPARI, *Smart city, agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, cit., 13 ss.; I.S. FONSECA, *Smart cities and law, e-governance and rights: do we need a global digital transition strategy for the city?*, in *European review of Digital Administration & Law*, n. 1, 2021, 47 ss.; C. ACOCELLA - G. LANEVE, *Città intelligenti e diritti: nuove prospettive di consumo nel prisma della socialità*, cit., 134 ss.; J. HAËNTJENS, *Smart city, ville intelligent: quels model pour demain?*, cit., 27 ss.; C. BENETAZZO, *Appalti innovativi e città del futuro tra innovazione e partecipazione*, in *La città oltre lo Stato*, cit., 292 ss. Cfr. anche CED, *Libro bianco sull’economia digitale*, 15 luglio 2020, spec. par. 3.3 (“*Internet of Things, Smart and Digital City*”), 93 ss. Ciò, beninteso, non significa che il concetto di città/comunità “intelligente” si risolva in quello di città “digitale”, essendo quest’ultimo un aspetto qualificante e necessario del primo che tuttavia non lo esaurisce, come puntualmente ricorda, tra gli altri, J.B. AUBY, *Smart cities: a brief introduction*, in *European review of Digital Administration & Law*, n. 1, 2021, 5.

con l' "ecosistema" di servizi pubblici già presenti. Tali servizi costituiscono sovente espressione della c.d. *sharing economy*, fondata sul ruolo di intermediazione svolto dalle piattaforme digitali³⁸³ e capace di generare nuovi mercati locali che innovano i modelli di scambio propri del contesto urbano, connotandoli in senso "collaborativo" e sostenibile³⁸⁴.

³⁸³ Sul fenomeno economico-sociale in sé considerato, le prime analisi (organiche) sono fatte risalire agli scritti di R. BOTSMAN - R. ROGERS, *What's mine is yours: the rise of collaborative consumption*, New York, 2010 (poi in versione ampliata con il titolo *What's mine is yours. How collaborative consumption is changing the way we live*, Londra, 2011; tradotto in italiano solo nel 2017: *Il consumo collaborativo. Ovvero quello che è mio è anche tuo*, Milano, trad. it. 2017); L. GANSKY, *The mesh: why the future of business is sharing*, New York, 2010; più avanti di A. SUNDARARAJAN, *The sharing economy. The end of employment and the rise of crowd-based capitalism*, Cambridge, 2016. Rilevanti per la ricostruzione delle origini e degli sviluppi del fenomeno anche K. BRADLEY - D. PARGMAN, *The sharing economy as the commons of the 21st Century*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy & Society*, vol. 10, n. 2, 2017, 231 ss.; E. MARTOS-CARRIÓN - C. MIGUEL, *Sharing economy: history, definitions and related concepts*, in B. Taheri, R. Rahimi, and D. Buhalis (a cura di), *The sharing economy: perspectives, opportunities and challenges*, Oxford, 2021; N. AGARWAL - R. STEINMETZ, *Sharing economy: a systematic literature review*, in A. Brem (a cura di), *Emerging issues and trends in innovation and technology management*, Singapore, 2021, 125 ss.; V. ČESNUITYTĖ - A. KLIMCZUK - C. MIGUEL - G. AVRAM (a cura di), *The sharing economy in Europe. Developments, practices, and contradictions*, Cham, 2022; e in lingua italiana, M.A. MAGGIONI, *La sharing economy. Chi guadagna e chi perde*, Bologna, 2017; G. SMORTO - T. BONINI, *Sharable! L'economia della condivisione*, Roma, 2017; D. PELLEGRINI, *Sharing economy. Perché l'economia collaborativa è il nostro futuro*, Milano, 2017.

Tra gli scritti giuridici, nell'ambito di una produzione ormai vastissima che abbraccia tutti i settori dell'ordinamento, oltre a quelli in tema di mobilità urbana che si richiameranno nel prosieguo cfr. G. SMORTO, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in *Merc. conc. reg.*, n. 2, 2015, 245 ss.; ID., *Sharing economy e modelli di organizzazione*, in AA.VV., *Atti del IX Colloquio scientifico sull'impresa sociale*, Trento, 2015, 1 ss.; ID., *Economia della condivisione ed antropologia dello scambio*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1, 2017, 119 ss.; E. POLIZZI - M. BASSOLI (a cura di), *Le politiche della condivisione. La sharing economy incontra il pubblico*, Milano, 2016; A. ARGENTATI, *La sharing economy davanti al giudice amministrativo. Il caso delle attività ricettive extra-alberghiere*, in *Merc. conc. reg.*, n. 3, 2016, 567 ss.; A. QUARTA, *Il ruolo delle piattaforme digitali nell'economia collaborativa*, in *Contr. impr. eur.*, n. 2, 2017, 554 ss.; I. PAIS, *Nuove comunità tra economia e società*, in G. Arena, C. Iaione (a cura di) *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, 2015, 83 ss.; N.M. DAVIDSON - M. FINCK - J.J. INFRANCA (a cura di), *The law of the sharing economy*, Cambridge, 2018; D. DI SABATO - A. LEPORE (a cura di), *Sharing economy. Profili giuridici*, Napoli, 2018; P.L. PETRILLO - C. HONORARI, *Diritti e libertà alla prova dell'economia della condivisione. Prime note di confronto tra Europa e America Latina*, in *Federalismi*, n. 13, 2018, 2 ss.; C. ALVISI - A. CLARONI, *Problemi di governo della sharing economy nel settore delle locazioni turistiche e del bike-sharing*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2019, 917 ss.; N. PICA, *Attività sottoposte a regolamentazione amministrativa e sharing economy. Il caso delle locazioni turistiche (cd. Home sharing)*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2020, 893 ss.; V. CAPPELLI, *Il mercato dell'energia alla prova della sharing economy*, in *Nuova giur. civ. comm.*, n. 6, 2020, 1398 ss.; S. VALAGUZZA, *Nuovi scenari per l'impresa pubblica nella sharing economy*, cit., 283 ss.; E.N. FRAGALE, *Il problema dei centri storici tra le sfide poste dalla 'sharing economy' e le nuove istanze di salvaguardia*, in *Munus*, n. 3, 2020, 549 ss.; M. CORRALES COMPAGNUCCI - N. FORGÓ - T. KONO - S. TERAMOTO - E.P. VERMEULEN (a cura di), *Legal tech and the new sharing economy*, Singapore, 2020; R. DE LAURENTIIS, *Regolazione della sharing economy*, in ID. (a cura di), *Economia digitale. Una regolamentazione da innovare*, Torino, 2021, 139 ss. (e 27 ss.); G. MENEGUS, *Processi di regolazione della sharing economy: oltre la self-regulation*, in *Oss. fonti*, n. 3, 2021, 1411 ss.; C.A. MAURO, *La sharing economy nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) tra Stato e mercato*, in *Riv. trim. dir. econ.*, n. 1, 2022, 83 ss.

A livello europeo, si segnalano la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - COM(2016)365, del 2 giugno 2016, *Un'agenda europea per l'economia collaborativa* (su cui, per tutti, A. DELL'ATTI, *L'agenda europea per la c.d. economia collaborativa*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2, 2016, 107 ss.), ed il Parere del Comitato delle regioni - CDR (2698/2015) 2016/C 051/06, del 5 dicembre 2015, *La dimensione locale e regionale dell'economia della condivisione* (in GUUE C 51/28, 10 febbraio 2016, 28 ss.) (su cui, per tutti, G. SMORTO, *Sharing economy e modelli di organizzazione*, cit.).

³⁸⁴ Cfr. sul punto D. MCLAREN - J. AGYEMAN, *Sharing cities. A case for truly smart and sustainable cities*, Cambridge, 2015; N.M. DAVIDSON - J.J. INFRANCA, *The sharing economy as an urban phenomenon*, in *Yale Law & Policy Review*, n. 2, 2016, 216 ss.; ILDD., *Regulating the urban sharing economy*, in *The urban sharing economy*, cit., 27 ss.; M. BERNARDI, *From smart city to sharing city. New perspectives in sharing economy era*, Milano, 2017, spec. 89; F. ARTIOLI, *Digital platforms and cities: a literature review for urban research*, in *Science Po Urban School Working Paper Series*, n. 1, 2018, 1 ss., spec. 21 ss.; A. RUTKOWSKA-GURAK - A. ADAMSKA, *Sharing economy and the city*, in *International Journal of Management and Economics*, vol. 55, n. 4, 2019, 346 ss., spec. 352 ss.; V. VIDAL - M. FUSTER, *Sharing cities: overview of public policies of platform economy*, in M. Fuster (a cura di), *Sharing cities: a worldwide cities overview*

Il carattere fortemente innovativo delle attività economiche in questione - che tramite una semplice *app* per *smartphone* “organizzano” un’offerta ampia e personalizzabile che consente all’utente la comparazione tra numerose soluzioni presenti nella zona per conseguire la prestazione di suo interesse - ha determinato in alcuni settori tradizionalmente ricondotti all’area del servizio pubblico (o, comunque, sottoposti a forme di regolazione conformativa) locali tensioni in larga parte inedite che attengono, in ultima analisi, al fondamento stesso di quest’ultimo. Si tratta infatti, in alcuni casi, di servizi rivolti ad un’utenza ampia e indifferenziata, destinati al soddisfacimento di bisogni generali e talora caratterizzati da obblighi a contrarre previsti dalle *policies* delle piattaforme, ai quali si associano - stanti le chiare interferenze con l’offerta di utilità analoghe organizzata dai pubblici poteri - un possibile effetto di «sostituzione esercitato dalle stesse [piattaforme] nelle pratiche di governance urbana, nel momento in cui si assumono la responsabilità dei servizi precedentemente forniti dall’ente locale»³⁸⁵.

È in questo senso che «l’esigenza di riscrivere il quadro ordinamentale dei servizi pubblici locali è vicenda relativamente recente, dovuta (...) ad alcuni cambiamenti sociali e tecnologici che hanno profondamente inciso sui mercati di riferimento»³⁸⁶, rendendo necessaria la ricerca nuovi equilibri tra garanzia pubblica di certe prestazioni e libertà di impresa. Esigenza, questa, che riflette l’idea risalente e quantomai attuale (già messa in luce: *supra*, §§1 ss.) di una ontologica “mutevolezza” dei confini e dei contenuti possibili del servizio pubblico, di una sua naturale “sensibilità tecnologica” (e storicità) correlata «al manifestarsi di nuovi bisogni sociali e all’invenzione di nuovi mezzi tecnici per il loro soddisfacimento»³⁸⁷.

Senonché, come si vedrà, nella recente esperienza italiana è talvolta mancata la capacità (anzitutto politica) di adattare il quadro giuridico-istituzionale ai nuovi fenomeni economici e di ricondurli entro un “programma di servizio pubblico”³⁸⁸ senza comprimerne gli aspetti più innovativi e senza limitare i benefici che essi apportano alle comunità locali: alcune tipologie di servizi della *sharing economy*, che avrebbero potuto in vario modo essere “attratte” nell’orbita della regolazione conformativa pur preservando l’interesse dei cittadini-utenti a poter fruire di servizi

on platform economy policies with a focus on Barcelona, Barcellona, 2018, 59 ss.; S. PROFETI - V. TARDITI, *Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli enti locali?*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2019, 861 ss.; D. DONATI, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, *ivi*, 947 ss.; S. VITH - A. OBERG, M.A. HÖLLERER - R.E. MEYER, *Envisioning the “sharing city”: governance strategies for the sharing economy*, in *Journal of Business Ethics*, vol. 159, n. 4, 2019, 1023 ss.; J.I. SÁNCHEZ-VERGARA - M. GINIEIS - E. PAPAIOKONOMO, *The emergence of the sharing city: a systematic literature review to understand the notion of sharing city and explore future research paths*, in *Journal of Cleaner Production*, vol. 295, n. 1, 2021, 2 ss.; G. PAVANI, *European sharing and collaborative cities: the Italian way*, in *Eur. pub. law*, n. 1, 2022, 79 ss.

³⁸⁵ F. GIGLIONI, *La sfida dell’innovazione sulla regolazione pubblica*, in *Munus*, n. 3, 2013, 463.

³⁸⁶ G. PIPERATA, *I servizi pubblici locali tra ri-municipalizzazione e de-municipalizzazione*, in *Munus*, n. 1, 2016, p. V. La rilevanza dell’evoluzione tecnologica nel problema teorico della ricostruzione dei servizi pubblici è notazione comune anche nella letteratura meno recente, seppur solo incidentale: cfr., tra gli altri, F. MERUSI, (voce) *Servizio pubblico*, in *Noviss. dig. it.*, XVII, Torino, 1970, 219-220; G. CAIA, *Organizzazione dei servizi pubblici locali. Figure, regime e caratteristiche*, in *Foro amm.*, n. 1, 1991, 3173; R. CAVALLO PERIN, *Comuni e Province nella gestione dei servizi pubblici*, cit., 55 (i quali richiamano tutti un’analogia osservazione dei primi commentatori della legge sulla municipalizzazione: C. CAMERA - A. MAGNANI, *Commento legge 29 marzo 1903, n. 103, sull’assunzione diretta dei pubblici servizi da parte del comune*, cit., 29); v. anche la nota successiva e *infra*, §5.2, spec. in nota.

³⁸⁷ G. ZANOBINI, *L’esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, cit., 193: «mentre le funzioni pubbliche hanno un campo di esplicazione quasi rigido, o almeno mutabile lentamente e raramente, i servizi pubblici possono estendersi e moltiplicarsi indefinitivamente e parallelamente al manifestarsi di nuovi bisogni sociali e all’invenzione di nuovi mezzi tecnici per il loro soddisfacimento (...). Si può parlare di funzioni pubbliche che sono tali per loro natura, o almeno per i principi generali del diritto pubblico di un dato ordinamento; ma non si può parlare di servizi che siano pubblici per natura o per necessità d’ordine giuridico generale».

³⁸⁸ Per richiamare una nota espressione di R. CAVALLO PERIN, *La struttura della concessione di servizio pubblico locale*, cit., spec. 24 ss., 66 ss., 105 ss., 136, con l’avvertenza però che - a dispetto del titolo dell’opera - essa è utilizzata per indicare anche taluni modi di conformazione pubblicistica dell’attività privata d’impresa sottoposta a regimi autorizzatori, cioè quel modulo organizzatorio di pubblici servizi che oggi viene definito “concorrenza nel mercato” (sul punto v. *infra*, Cap. 2, §§1. ss.): a questo (dimensione oggettivo-funzionale del pubblico servizio) ci riferiamo ovviamente nel testo.

innovativi altamente personalizzabili e a prezzi contenuti, sono rimasti invece fatalmente incagliati nella “morsa” dei preesistenti regimi vincolistici e degli interessi (anticompetitivi, prima che anti-innovativi) degli *incumbent*³⁸⁹.

5.1 Gli scenari di (mancata) liberalizzazione del trasporto pubblico locale nel prisma della *digital (sharing) economy*

Il settore nel quale le tendenze evolutive ed involutive fin qui descritte possono meglio apprezzarsi è indubbiamente quello del trasporto pubblico locale, (ambito di) servizio pubblico *par excellence*³⁹⁰, “investito” dalle variegate manifestazioni della *sharing (e smart) mobility*³⁹¹, sempre più centrali - fermo il distinguo di cui si dirà subito - nel quadro delle politiche per

³⁸⁹ M. CLARICH, *Istituzioni, nuove tecnologie, sviluppo economico*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2017, 80.

³⁹⁰ G. CAIA, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenza di riordino)*, in *Oss. AIC*, n. 3, 2018, 332, ove si rileva altresì «che quello di trasporto è l'unico “servizio” precisamente qualificato come “servizio pubblico” nel diritto europeo, mentre gli altri vengono ricondotti alla più ampia categoria dei “servizi di interesse generale”» (sul punto v. sempre *infra*, Cap. 2, §1. ss.). Sui servizi di trasporto pubblico terrestre in generale - per tali intendendosi quelli (su strada e su ferrovia) oggi disciplinati dal Reg. (UE) n. 2007/1370 - si rinvia, senza pretese di esaustività, a M.A. CARNEVALE VENCHI, (voce) *Trasporti pubblici (amministrazione dei)*, in *Enc. dir.*, vol. XLIV, Milano, 1992, 1065 ss., e ID., (voce) *Trasporti pubblici in concessione*, *ivi*, vol. XIV, 1101 ss.; A. BRANCASI (a cura di), *Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*, Bologna, 2003; N. RANGONE, *I trasporti pubblici di linea*, in *Trattato di diritto amministrativo* (Cassese), cit., t. III, *Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, 2265 ss.; D.U. GALETTA - M. GIAVAZZI, *Trasporti terrestri*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti, G. Greco, t. IV, 2^a ed., Milano, 2007, 2173 ss.; M. MARESCA - D. MARESCA, *Servizi di trasporto*, in M.A. Sandulli, R. De Nictolis (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. IV, *Esecuzione. Settori speciali. Appalti con regimi speciali*, Milano, 2019, 543 ss.; L. SALTARI, (voce) *Trasporto pubblico*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 1179 ss.

Sul trasporto pubblico locale, oltre ai contributi che saranno richiamati nel prosieguo per i profili di più stretta attinenza ai temi qui trattati, si vedano, tra quelli più recenti, A.G. ARABIA - D. GARIGLIO - C. RAPALLINI, *La governance del trasporto pubblico locale*, Milano, 2004; E. MOSTACCI - G. ROMEO, *La regolamentazione del trasporto pubblico locale in Europa: un'analisi comparata*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2, 2007, 944 ss.; C.F. IAIONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale. Bus e taxi alla fermata delle liberalizzazioni*, Napoli, 2008; A. CLARONI, *Il trasporto pubblico locale. Funzione sociale e processi di riforma del settore*, Bologna, 2012; G. ALBANO - A. HEIMLER - M. PONTI, *Concorrenza, regolazioni e gare: il trasporto pubblico locale*, in *Merc. conc. reg.*, n. 1, 2014, 117 ss.; S. VASTA, *Diritti e obblighi dei passeggeri nel trasporto pubblico locale*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 4, 2015, 1123 ss.; T.F. GIUPPONI, *Le frontiere del trasporto pubblico locale, tra competenze normative e situazioni giuridiche soggettive. Verso un “diritto alla mobilità”?*, in E. Castorina (a cura di), *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo*, Napoli, 2016, 893 ss.; A. CANDIDO, *Verso quale trasporto pubblico locale? Il diritto sociale alla mobilità*, in *Federalismi*, n. 23, 2016, 2 ss.; T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2020, 563 ss.; P. CHIRULLI, *Servizi pubblici “deregolamentati”? Il caso del trasporto pubblico locale*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile*, vol. III, *Problemi e prospettive*, Bologna, 2020, 401 ss.; A. LONGO, *Le competenze degli enti locali in materia di trasporto pubblico locale davanti la Corte costituzionale*, in *Dir. econ.*, n. 2, 2022, 173 ss.; F. CLEMENTI - L. LANZILLOTTA, *Il trasporto pubblico locale di linea e non di linea*, n. 11, 2022, 1 ss.; vedasi, inoltre, i numerosi contributi in F. ROVERSI MONACO - G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale*, vol. I (*Principi generali e disciplina di settore*) e vol. II (*Situazione ordinamentale e prospettive*), Napoli, 2018 (e in particolare, per il taglio generale, gli scritti nel vol. I di G. DE VERGOTTINI, *Concorrenza e servizi agli utenti nel trasporto pubblico regionale e locale*, 15 ss., E. BOSCOLO, *Il finanziamento statale del trasporto pubblico locale tra spesa storica e costi standard*, 167 ss., e quelli nel vol. II di A. ROMANO, *Efficienza della gestione ed affidabilità del servizio nel trasporto pubblico regionale e locale*, 13 ss.; M. DUGATO, *Regolazione e gestione del trasporto pubblico locale tra principi generali e disciplina di settore*, 19 ss.; T.F. GIUPPONI, *Trasporto pubblico locale e diritti dei cittadini-utenti: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, 29 ss.).

³⁹¹ Pur una definizione, pur scontata a questo punto del discorso, G. SMORTO, *Verso una disciplina giuridica della sharing mobility nell'Unione europea*, in *Diritto & Questioni pubbliche, Special Issue*, giugno 2020, 22: «La sharing mobility costituisce la realizzazione, nell'ambito della mobilità, dei principi cardine della c.d. economia della condivisione o col-laborativa (...): un'espressione che designa modelli di organizzazione economica che impiegano le tecnologie digitali per consentire lo scambio di merci e la fornitura di servizi grazie all'intermediazione di una piattaforma per il coordinamento di domanda e offerta».

l'implementazione di (eco)sistemi di mobilità urbana "intelligenti" e sostenibili³⁹² (inclusi ora anche negli strumenti di programmazione settoriale³⁹³), promosse a livello unionale³⁹⁴ e nazionale³⁹⁵, ora anche nell'ambito del PNRR³⁹⁶.

³⁹² Su questi aspetti della "nuova" concezione di mobilità urbana, tra loro variamente interconnessi, G. GREA - U. TORTORI, *Le coordinate della mobilità intelligente dalla tecnologia alla condivisione*, in L. Senn (a cura di), *Smart City, la città si reinventa: strumenti, politiche e soluzioni per un futuro sostenibile*, Milano, 2015, 84 ss. F. EL ZARWI - A. VIJ WALKER - J.L. ELSEVIER, *A discrete choice framework for modeling and forecasting the adoption and diffusion of new transportation services*, in *Transportation Research, Part C (II)*, vol. 79, 2017, 207 ss.; L. AMMANNATI, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti*, in *Federalismi*, n. 4, 2018, 2 ss.; C.F. IAIONE, *Sharing economy e diritto dell'innovazione. Il caso della mobilità urbana*, in *Munus*, n. 1, 2019, 197 ss.; M.F. TOMMASINI, *The rental contract. Bike sharing and car sharing as sustainable forms of mobility*, in *Italian Law Journal*, n. 1, 2019, 225 ss.; E. FISHMAN (a cura di), *The sharing economy and the relevance for transport*, Cambridge, 2019; A. PALLADINO, *Public transportation in the era of the sharing economy: towards a reconceptualization of urban mobility*, in *Eur. rev. pub. law*, n. 1, 2020, 559 ss.; G. SMORTO, *Verso una disciplina giuridica della sharing mobility nell'Unione europea*, cit., 22 ss.; E. CARUSO, *Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa*, in *Diritto & Questioni pubbliche, Special Issue*, giugno 2020, 45 ss.; T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, cit., 579 ss.; C. POLETTI, *Loi d'orientation des mobilités: du droit au transport au droit à la mobilité*, in *Droit Administratif*, n. 11, 2020, 17 ss.; D. ARCIDIA-CONO - M. DUGGAN (a cura di), *Sharing mobilities. Questioning our right to the city in the collaborative economy*, Abingdon-New York, 2020; M. FINCK - M. LAMPING - V. MOSCON - H. RICHTER (a cura di), *Smart urban mobility. Law, regulation and policy*, Berlino, 2020; T. SIGLER - J. CORCORAN (a cura di), *The urban sharing economy*, Northampton, 2021, 137 ss.; G. DELLA CAVE, «Comunità intelligenti», enti locali, mobilità sostenibile: le Smart City al cospetto del potere pubblico, in *Dir. econ.*, n. 2, 2021, 396 ss.; L. KAPPLER, *La sostenibilità dei sistemi di trasporto e della mobilità nelle città*, in *Munus*, n. 3, 2021, 621 ss.; C. GARAU - G. DESOGUS - B.E. BARABINO - M. CONI, *Accessibility and public transport mobility for a smart(er) island*, in *Sustainable Cities and Society*, vol. 87, n. 2, 2022; C. SILVANO, *Efficiency and digital divide within online public services: the smart mobility case*, in *CERIDAP - Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, n. 1, 2022, 146 ss.; E. GUARNIERI, *Città, trasporto pubblico locale e infrastrutture nella stagione della mobilità sostenibile: la sinergia dell'insieme*, in *Federalismi*, n. 16, 2022, 151 ss.; L. PREVITI, *Smart city, mobilità, energia*, cit., 91 ss.

³⁹³ A livello di pianificazione comunale - che, come noto, in materia di mobilità urbana si colloca "a valle" di un intricato quadro di competenze statali e regionali - il riferimento è, in particolare, al Piano urbano della mobilità (P.U.M) istituito dalla l. n. 340/2000 e più di recente evolutosi nel *Piano urbano di mobilità sostenibile* (P.U.M.S.), di cui al d.m. 4 agosto 2017 del MIT (oggi MIMS), recante le Linee guida per l'elaborazione dei PUMS, adottato ai sensi dell'art. 3, co. 7, d.lgs. n. 257/2016 che recepisce la direttiva 2014/94/UE: sul P.U.M.S., per tutti, D. DONATI, *Le città collaborative*, cit., 947 ss.; AA.VV., *Innovazione tecnologica e governo della mobilità*, Rapporto 2018 a cura della Società Italiana di Politica dei Trasporti, Rimini, 2018, 286 ss.; T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, cit., 584 s.

³⁹⁴ Cfr., tra gli atti più recenti, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - COM(2020)789, del 9 dicembre 2020, *Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro (covid)*, spec. par. 1.7 e 1.56, e la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - COM(2021)811, del 14 dicembre 2021, *Il nuovo quadro dell'Unione per la mobilità urbana*, spec. par. 1.7, ove per ampi riferimenti (agli obiettivi e) ai "servizi di mobilità multimodale digitale". Deve ricordarsi che l'adozione e diffusione di sistemi di trasporto "intelligenti" figura tra le finalità di promozione e armonizzazione dell'Unione già dalla Direttiva 2010/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sul quadro generale per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti nel settore del trasporto stradale e nelle interfacce con altri modi di trasporto (in GU L 207/9 6 agosto 2010), recepita con il d.l. n. 179/2012, conv. con l. 221/2012, cit. (art. 8), e da ulteriori atti di normazione secondaria ivi previsti: per "sistemi di trasporto intelligenti" (o "ITS") si intendono, ai sensi della citata direttiva, "sistemi in cui sono applicate tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nel settore del trasporto stradale, infrastrutture, veicoli e utenti compresi, e nella gestione del traffico e della mobilità nonché per interfacce con altri modi di trasporto" (art. 4, n. 1). Sulla direttiva ITS e la normativa interna di recepimento cfr. AA.VV., *Innovazione tecnologica e governo della mobilità*, cit., 177-178, 181-182 e 190. Si segnala, inoltre, che la direttiva ITS risulta ora integrata dal Regolamento delegato (UE) 2017/1926 della Commissione, del 31 maggio 2017, relativo ai servizi di informazione sulla mobilità multimodale (in GU L 271/1 21 ottobre 2017).

³⁹⁵ A titolo puramente esemplificativo, si pensi alla recentissima riforma dell'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale - ora denominato *Osservatorio nazionale per il supporto alla programmazione e il monitoraggio del trasporto pubblico locale e della mobilità locale sostenibile* - attuata con l'art. 8 d.l. 16 giugno 2022, n. 68 (c.d. decreto *Infrastrutture-bis*), conv. con modificazioni dalla legge 5 agosto 2022, n. 108 (in G.U. 5 agosto 2022, n. 182, S.O. n. 29, 19 ss.): esso è chiamato "alla predisposizione periodica di modelli di elaborazione dei dati trasportistici, economici e

In Italia, come in molti altri Paesi europei, l'approccio giuridico-istituzionale agli innovativi servizi della *sharing mobility* si è concretizzato in due opposte "politiche" regolatorie, a seconda dei sotto-tipi di servizio considerati e della correlativa interferenza con regimi legali di riserva delle attività di trasporto individuale e collettivo. Un primo approccio, di carattere *lato sensu* promozionale (e talora proattivo), ha riguardato i servizi di noleggio in *sharing* di mezzi di (auto)trasporto senza conducente (*car sharing, bike sharing* ecc.)³⁹⁷: tale approccio si è tradotto perlopiù in forme di regolazione "*soft*" finalizzate ad incentivare il ricorso a tali servizi avendo al contempo cura di disciplinarne gli aspetti connessi alla gestione del territorio³⁹⁸, fino a spingersi in alcuni contesti all'inclusione degli stessi servizi nella complessiva offerta del gestore del

ambientali per la programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale integrata, ove possibile, con programmi di mobilità, di soluzioni innovative di mobilità sostenibile (...), ivi compresi i servizi di noleggio senza conducente (...) con la possibilità di effettuare noleggi anche per pochi minuti senza interazione con personale dedicato (sharing mobility)" (co. 2, lett. a), nonché "*all'acquisizione di dati e alla predisposizione di modelli di elaborazione digitale utili a definire gli elementi minimi per la predisposizione dei Pian urbani per la mobilità sostenibile (PUMS)"* (lett. c). Per l'espletamento di questi compiti, l'Osservatorio stipulerà apposite convenzioni con le amministrazioni, con l'ART e con le aziende di trasporto pubblico locale "*finalizzate a favorire l'acquisizione e lo scambio di dati (...), anche con modalità automatizzate e mediante l'interoperabilità tra le banche dati esistenti"*, secondo modalità individuate dall'AgID (co. 3). L'art. 8, co. 6, d.l. n. 68/2022 prevede che "*per promuovere la sperimentazione di servizi di sharing mobility, limitatamente agli anni 2022, 2023, 2024, lo 0,3% della dotazione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale (...) è destinato al finanziamento di specifici progetti"* individuati con (uno o più) decreti del MIMS previa intesa in Conferenza unificata.

³⁹⁶ Il riferimento è, da un lato, agli interventi trasversali previsti dal PNRR nell'ambito della Missione 2 ("Rivoluzione verde e transizione ecologica"), in particolare alla sotto-missione M2C2.4, "Sviluppare un trasporto locale più sostenibile" (per il quale l'Investimento 4. prevede risorse per 8,58 miliardi); dall'altro, specificamente alla Missione 3, "Infrastrutture per una mobilità sostenibile", M3C1, "Investimenti sulla rete ferroviaria" e M3C2, "Intermodalità e logistica integrata", per un totale di 25,4 miliardi di investimenti previsti (per quanto qui più interessa, si segnala che nelle attribuzioni ai prodotti CGE della Missione 3 il 22,6% delle risorse è destinato agli investimenti in prodotti informatici, elettronici ed ottici è destinato). Sul punto, v. ora l'approfondimento di M.B. ARMIENTO, *Il PNRR e la mobilità locale sostenibile*, in B.L. Boschetti, E.A. Vendramini (a cura di), *FuturAP. Rapporto sul Futuro e l'innovazione dell'Amministrazione Pubblica-2022*, Milano, 2022, 141 ss., nonché E. GUARNIERI, *Città, trasporto pubblico locale e infrastrutture nella stagione della mobilità sostenibile*, cit., 184 ss.

³⁹⁷ Per i servizi di noleggio di dispositivi per la micromobilità elettrica (monopattini, *hoverboard* ecc.) si farà un discorso a parte *infra*, §5.2, essendo a tali servizi dedicata una disciplina *ad hoc* e ponendo essi problemi "di servizio pubblico" in larga parte diversi da quelli esaminati in questa sede.

³⁹⁸ G. DELLA CAVE, «Comunità intelligenti», *enti locali, mobilità sostenibile*, cit., 390: «Per tale tipologia di mobilità, dunque, il dato esperienziale mostra una predilezione della P.A. per una regolazione 'light', volta a garantire perlopiù le condizioni di sicurezza e di decoro affinché la circolazione dei dispositivi smart si svolga nel rispetto delle condizioni di sicurezza stradale sia per gli utenti sia per gli altri fruitori dello spazio pubblico. In buona sostanza, il potere pubblico - al cospetto della complessa scelta tra favorire la novità (il che consiglierebbe una regolazione ancora più 'soft', se non addirittura un'assenza di intervento pubblico) e definire un quadro normativo compiuto - sceglie per l'introduzione di regole volte a tutelare interessi più rilevanti (circolazione stradale, ordine e sicurezza urbana, uso del suolo pubblico)». Sul punto, con inquadramento nell'ottica della sussidiarietà orizzontale, v. anche F. FRACCHIA - P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, cit., 17-18; S. ANTONIAZZI, *Smart City: quadro generale di atti, programmi e competenze di livello sovranazionale, nazionale e locale*, in G.F. Ferrari (a cura di), *La prossima città*, Milano, 2017, 479 ss.; C.F. IAIONE, *Sharing economy e diritto dell'innovazione*, cit., 191 ss.; E. CARUSO, *Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa*, cit., 57-58.

trasporto pubblico di linea su strada³⁹⁹, quasi sempre un organismo *in house*, che viene così a caratterizzarsi come azienda (di trasporto pubblico) *multi-utility*⁴⁰⁰.

Come accennato, si tratta infatti di servizi che - pur dove restino “privati” - contribuiscono agli obiettivi di intermodalità del “sistema” di trasporto locale complessivamente inteso, invertendo il concetto di *smart mobility* nell’accezione più ampia, che comprende *target* sottesi a diverse politiche, come quella energetica e ambientale⁴⁰¹, e (cor)risponde all’aspirazione degli utenti ad avere servizi con elevata personalizzazione, secondo il paradigma della *Mobility-as-a-Service (MaaS)* che identifica il contenuto del servizio nel risultato di spostamento anziché nelle singole prestazioni di trasporto, richiedendo pertanto forme di integrazione fra i sistemi di offerta e pagamento dei gestori pubblici e privati⁴⁰². Dunque, pur quando non ricadano nel perimetro del

³⁹⁹ Ciò è avvenuto (o dovrebbe avvenire) in particolari situazioni di fallimento di mercato. Un caso - tristemente “vicino” a chi scrive - è quello del Comune di Catania: dopo un breve periodo in cui alcuni operatori (tra cui il noto *brand* “Enjoy” del gruppo Eni) avevano implementato i propri servizi di *vehicle sharing* nel territorio di quel comune, i veicoli erano stati poi ritirati da quest’ultimo a seguito di numerosi episodi di danneggiamento e furto; a fronte di questo anomalo “fallimento di mercato”, il Comune, tramite la società *in house* “AMTS S.p.A.” già concessionaria del servizio di trasporto di linea, ha istituito nel 2020 un servizio di *car e bike sharing* (sulle dinamiche dell’assunzione di servizi di *sharing mobility* v. anche *infra*, §5.2), cui AMTS ha provveduto mediante un accordo di cooperazione - riconducibile al modello di partenariato pubblico-pubblico ex art. 5, co. 6, d.lgs. n. 50/2016 - con “AMAT S.p.A.”, omologa concessionaria *in house* del Comune di Palermo che già autoproduceva il servizio di *vehicle sharing* denominato “AmiGO”.

⁴⁰⁰ Cfr., nel senso della tendenziale ammissibilità di tale soluzione, S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, cit., 19 ss.; AA.VV., *Innovazione tecnologica e governo della mobilità*, cit., 41.

⁴⁰¹ Così L. AMMANNATI, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile*, cit., 8 e 17, dove l’A. evidenzia altresì il ruolo cruciale delle tecnologie digitali in queste dinamiche: «i dirompenti effetti della digitalizzazione stanno producendo una nuova realtà intermodale. Grazie alle tecnologie (...) il significato di mobilità sta mutando e si sta trasformando in quello di servizio. Infatti il costante processo di digitalizzazione nell’accesso e nel funzionamento dei trasporti rende ora possibile intendere la mobilità come un servizio». Sul punto anche COM(2020)789, cit., par. 1.36: “La multimodalità senza soluzione di continuità resa possibile dalle soluzioni digitali è fondamentale nelle aree urbane e suburbane. La crescente pressione sui sistemi di trasporto di passeggeri ha rafforzato la domanda di soluzioni nuove e innovative, con l’integrazione dei diversi servizi di trasporto in un servizio accessibile su richiesta, secondo il concetto della mobilità come servizio (*Mobility as a Service - MaaS*). Molte città stanno nel contempo assistendo a una transizione verso servizi di mobilità condivisa e collaborativa (automobili condivise, biciclette, servizi di trasporto a chiamata e forme di micromobilità), agevolati dall’emergere di piattaforme intermediarie, consentendo in tal modo la riduzione del numero di veicoli nel traffico quotidiano”. Cfr. altresì AA.VV., *Innovazione tecnologica e governo della mobilità*, cit., *passim* e spec. 102, 204 e, con particolare riferimento agli aspetti ambientali, 370 ss.

⁴⁰² La “*MaaS - Mobility-as-a-Service*” è intesa, in un’accezione minima comune, quale “*integration of various forms of transport services into a single mobility service accessible on demand*” (così, ad es., il documento realizzato da ERTICO-ITS Europe con il patrocinio della Commissione, *Mobility as a Service (maas) and sustainable urban mobility planning*, Bruxelles, settembre 2019, 5), o, secondo una più esaustiva definizione offerta dalla Commissione già nel 2016, come “*a mobility distribution model in which a customer’s major transportation needs are met by services integrating transportation infrastructures, transportation services, information and payment services and others more. This approach is possible thanks to the increased use of ICT in transport, the removal of barriers between different transport modes and their users, as well as the emergence of new collaborative economy solutions*” (doc. Direzione generale della mobilità e dei trasporti della Commissione, del 7 luglio 2016 - SWD[2016]226, *The implementation of the 2011 White Paper on Transport “Roadmap to a Single European transport Area: towards a competitive and resource-efficient transport system” five years after its publication: achievements and challenges*, 38). Centrale è, dunque, il ruolo delle piattaforme digitali per l’elaborazione dell’offerta e per l’acquisto di una prestazione di trasporto unitaria, ancorché “segmentabile” sotto il profilo dei mezzi e delle modalità impiegate e/o degli operatori coinvolti, come osservano M. CIUFFINI - L. REFRIGERI - S. ASPERTI, *La sharing mobility in Italia*, in *Diritto & Questioni pubbliche, Special Issue*, giugno 2020, 209: «L’integrazione commerciale tra servizi di mobilità diversi, con piena interoperabilità dei rispettivi sistemi di pagamento, si realizza oggi con le piattaforme MaaS. Con questo tipo di piattaforme, i consumatori possono acquistare servizi di mobilità forniti da uno o più operatori utilizzando un’unica piattaforma e un unico pagamento. La piattaforma fornisce agli utenti un journey planner intermodale, un sistema di prenotazione, informazioni in tempo reale e un unico metodo di pagamento per tutti i modi di trasporto integrati nella piattaforma».

Per approfondimenti sul modello, cfr. S. HIETANEN, *‘Mobility as a Service’: the new transport model?*, in *Eurotransport*, vol. 12, n. 2, *ITS & Transport Management Supplement*, 2014, 2 ss.; M. FINGER - N. BERT - D.E. KUPFER, *Mobility-as-a-service: from the Helsinki experiment to a European model?*, in *European Transport Regulation Observer*, n. 1, 2015, 1 ss.; Y. LI - T. VOEGE, *Mobility as a Service (MaaS): challenges of implementation and policy required*, in *Journal*

servizio pubblico, i servizi in parola concorrono alla progressiva ridefinizione del trasporto pubblico locale, che viene ad identificarsi non più «con la singola modalità di trasporto, ma con il sistema della mobilità nel relativo complesso»⁴⁰³, «da intendere come servizio che deve essere organizzato unitariamente, e come tale “assunto” dall’ente locale, che ne diviene responsabile»⁴⁰⁴. In questa nuova complessità, che richiede di ripermire il “limes tra pubblico e privato” nell’intero settore⁴⁰⁵, un ruolo di primo piano gioca lo “sperimentalismo giuridico urbano”, che genera nei vari contesti territoriali «schemi di governance differenziati, sperimentali e soprattutto adattativi»⁴⁰⁶.

L’altro approccio, di segno opposto, ha riguardato i servizi di (*digital*) *sharing mobility* con conducente, i quali, pur essendo anch’essi potenzialmente forieri di importanti benefici per l’utenza, si sono ben presto scontrati con il pregresso assetto normativo e con le resistenze dei relativi portatori di interesse, rivelando - semmai ve ne fosse bisogno - quanto l’ambiente giuridico-istituzionale non sia elemento neutro rispetto alla diffusione e alla permanenza delle innovazioni all’interno del sistema produttivo⁴⁰⁷. E proprio con riferimento a tali servizi anche la Corte costituzionale - constatata la “recente emersione di talune forme di trasporto di persone a chiamata, rese possibili dalla diffusione di nuovi strumenti tecnologici, a proposito delle quali sono stati sollevati, da varie prospettive, problemi di compatibilità con la vigente legislazione statale in tema di autoservizi pubblici non di linea” - ha potuto osservare che “l’evoluzione tecnologica, e i cambiamenti economici e sociali conseguenti, suscitano questioni variamente discusse non solo nelle sedi giudiziarie, ma anche presso le autorità indipendenti e le istituzioni politiche, per la pluralità degli interessi coinvolti e i profili di novità dei loro intrecci”⁴⁰⁸.

Transportation Technologies, vol. 7, n. 2, 2017, 95 ss.; C. MULLEY, *Mobility as a Services (MaaS): does it have a critical mass?*, *Transport Reviews*, vol. 37, n. 3, 2017, 247 ss.; D.A. HENSHER, *Future transport contracts under a mobility as a service (MaaS) regime in the digital age: are they likely to change?*, in *Transportation Research, Part A (I)*, vol. 98, 2017, 86 ss.; L. BARRETO - A. AMARAL - S. BALTAZAR, *Urban mobility digitalization: towards Mobility as a Service (MaaS)*, in *International Conference on Intelligent Systems (IS)*, 25-27 settembre 2018, Funchal, 850 ss.; A. PALLADINO, *I servizi di trasporto pubblico non di linea all’esame dei nuovi paradigmi della mobilità urbana e della sharing economy*, in *Munus*, n. 2, 2018, 664-665; AA.VV., *Innovazione tecnologica e governo della mobilità*, cit., 88 ss.; G. SMORTO, *Verso una disciplina giuridica della sharing mobility nell’Unione europea*, cit., 22-23; C. BROWN - M. HARDMAN - N. DAVIES - R.I. ARMITAGE, *Mobility as a Service: defining a transport utopia*, in *Future Transportation*, n. 2, 2022, 300 ss.; C. SILVANO, *Efficiency and digital divide within online public services: the smart mobility case*, cit., 148 ss. Si segnala che l’Italia, nel quadro degli investimenti del PNRR, punta alla creazione di un modello di “MaaS” attraverso un progetto pilota, gestito dal MIMS e dal MITD, del valore di 40 milioni, che nel 2022 coinvolge 3 città metropolitane “leader” e 7 territori “follower”: sul punto v. *infra*, Cap. 2, §9.

⁴⁰³ T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, cit., 385.

⁴⁰⁴ P. CHIRULLI, *Servizi pubblici “deregolamentati”? Il caso del trasporto pubblico locale*, cit., 420.

⁴⁰⁵ A. ROMANO, *Efficienza della gestione ed affidabilità del servizio nel trasporto pubblico regionale e locale*, cit., 14.

⁴⁰⁶ C.F. IAIONE, *Sharing economy e diritto dell’innovazione*, cit., 219.

⁴⁰⁷ Così M. CLARICH, *Istituzioni, nuove tecnologie, sviluppo economico*, cit., 79-80, con riferimento alla vicenda “Uber-Pop”, della quale si dirà subito nel testo; l’A. poi soggiunge che “[p]iù in generale, le innovazioni tecnologiche che stanno alla base del modello della cosiddetta sharing economy, da un lato, creano benefici per gli utenti e nuovi spazi di occupazione; dall’altro, incontrano resistenza da parte delle imprese meno innovative che trova eco nelle sedi politiche e istituzionali promuovendo l’introduzione di regimi vincolistici non sempre giustificati dalla necessità di tutelare interessi pubblici».

⁴⁰⁸ Corte Cost., 15 dicembre 2016, n. 265 (in *Giur. cost.*, n. 6, 2016, 2298 ss.), rispettivamente §§4.1 e 5. Con tale sentenza, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una legge regionale che riservava i servizi di trasporto non collettivo a chiamata ai soggetti già abilitati alla prestazione di servizi di taxi ed NCC, per violazione della competenza esclusiva statale in tema di concorrenza (su cui v. anche *supra*, §, in nota), atteso che “definire quali soggetti siano abilitati ad offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica”, sicché “tale profilo rientra a pieno titolo nell’ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell’art. 117 Cost.”. Tra i commenti alla pronuncia, si vedano O. POLLICINO - V. LUBELLO, *Un monito complesso ed una apertura al dibattito europeo rilevante: Uber tra giudici e legislatori*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2016, 2479 ss. (in versione aggiornata anche in *Oss. cost.*, n. 2, 2017, 1 ss.); M. MIDIRI, *Evoluzione tecnologica, anacronismi legislativi e nuove esigenze di regolazione*, *ivi*, 2016, 2307 ss.; ID., *Nuove tecnologie e regolazione: il caso Uber*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2018, 1017 ss.; D. TEGA, *Uber in Piazza del Quirinale n. 41: la «gig economy» arriva alla Corte costituzionale*, in *Le Regioni*,

Paradigmatico, in tal senso, è il noto “Caso UberPop”. La piattaforma *Uber* - divenuta nel settore una “autonomia” per indicare un’intera tipologia di servizi (analoghi)⁴⁰⁹ - fornisce, tramite un’applicazione per *smartphone*, un servizio retribuito (denominato appunto “*UberPop*”) di messa in contatto di conducenti non professionisti che utilizzano il proprio veicolo con persone che intendono effettuare spostamenti urbani: geolocalizzato il conducente più vicino tra quelli disponibili in quel momento, l’utente può attraverso l’app prenotare la corsa di suo interesse pagando la relativa tariffa⁴¹⁰. Si tratta, dunque, di servizi «*distinti da quelli che normalmente si fanno rientrare nella nozione di carpooling (in cui si ha la mera condivisione di un tratto comune, stabilito dal conducente e non dal passeggero) ed, al contrario, molto simili alle prestazioni offerte da taxi e NCC*», la cui peculiarità risiede nel carattere non “professionistico” dei conducenti affiliati, privi di qualsiasi titolo abilitativo⁴¹¹.

Una prima “contropinta” ascrivibile al rigidismo giuridico-istituzionale di cui si discute si è avuta ad opera dei giudici di merito nazionali, che a cavallo tra il 2015 e il 2017 hanno in più occasioni inibito la prestazione del servizio in questione, accogliendo in sede cautelare e di merito le censure di concorrenza sleale “generica” ex art. 2598 n. 3) c.c. mosse dalle associazioni di categoria dei tassisti⁴¹². Il definitivo “tramonto” di *UberPop* in Italia come in altri Paesi europei è stato però sancito dalla nota sentenza della Grande Sezione della Corte di Giustizia nell’*affaire “Uber Spain”*, che ha configurato il servizio come parte integrante di un vero e proprio servizio di trasporto non collettivo organizzato dalla piattaforma: il “*servizio d’intermediazione deve (...) essere considerato parte integrante di un servizio complessivo in cui l’elemento principale è un servizio di trasporto, e di conseguenza rispondente non alla qualificazione di ‘servizio della*

n. 3, 2017, 685 ss.; L. BELVISO, *Il trasporto locale non di linea fra tradizione e innovazione tecnologica. Anche la Corte costituzionale si pronuncia*, in *Riv. reg. merc.*, n. 1, 2017, 170 ss.; A. PALLADINO, *I servizi di trasporto pubblico non di linea all’esame dei nuovi paradigmi della mobilità urbana e della sharing economy*, cit., 651 ss.

⁴⁰⁹ H. SCHNEIDER, *Uber: innovation in society*, New York, 2017, 33.

⁴¹⁰ Una più esaustiva descrizione del (funzionamento del) servizio *UberPop* è quella di L. BELVISO, *Il caso Uber negli Stati Uniti e in Europa fra mercato, tecnologia e diritto. Obsolescenza regolatoria e ruolo delle Corti*, in *Medialaws*, n. 1, 2018, 146: «*quel che tale operatore economico ha prodotto e immesso sul mercato è un’applicazione software mobile (app) su smartphone. E, in particolare, l’app di Uber consente l’incontro fra domanda e offerta di mobilità urbana: ciò, costituendo una community, in cui gli iscritti, drivers (sul piano dell’offerta) e utenti (sul piano della domanda), possono geo-localizzarsi, visualizzare le distanze e i tempi di attesa, mettersi in contatto, infine accordarsi per la prestazione di trasporto. A fronte del servizio di mobilità reso dal driver è dovuto il corrispettivo da parte dell’utente. Tale quota (...) è determinata dal gruppo e quantificata con un algoritmo automatizzato secondo il meccanismo del surge pricing, metodologia in base alla quale il prezzo della prestazione cresce (fino al 500%) all’aumentare della domanda. Il pagamento peraltro viene anche mediato da Uber, che, dapprima, introita l’intero importo, poi, trattenuta una parte (circa il 20%) per i servizi di competenza, provvede ad accreditare al driver la restante quota (circa l’80%). Al termine della corsa, trasportanti e trasportati si valutano vicendevolmente e Uber può, in presenza di livelli di feedback ritenuti non adeguati, decidere di disattivare i profili dei membri della community*».

⁴¹¹ E. CARUSO, *Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa*, cit., 63. Non si trascurano le rilevanti questioni giuslavoristiche e tributarie poste dai servizi in questione, che su questi specifici versanti di disciplina vengono ascritti al fenomeno della “*gig economy*”: non potendosi a tali questioni nemmeno accennare in questa sede, si rinvia alla cospicua letteratura, specie giuslavoristica, formata nell’ultimo decennio in tema di *riders* e più in generale di *gig workers*, anche alla luce di alcuni interventi legislativi (art. 2 d.lgs. n. 81/2015) che hanno posto complessi problemi di inquadramento (lavoro autonomo etero-organizzato) e degli orientamenti giurisprudenziali sul punto (“Caso *Foodora*” ecc.), nazionali ed eurounitari.

⁴¹² Trib. Milano, sez. spec. impr., ordd. 25 maggio e 9 giugno 2015, R.G. 16612/2015 e 16702/2015 (su cui cfr. V.C. ROMANO, *Nuove tecnologie per il mitridatismo regolamentare: il caso Uber Pop*, in *Merc. conc. reg.*, n. 1, 2015, 133 ss.; A. COMELLI - L. GIOVE, *Il blocco delle app “Uber pop”*: concorrenza sleale nei confronti del servizio pubblico di taxi, in *Dir. ind.*, 252 ss.; A. PALMIERI, *In tema di blocco cautelare di un servizio di trasporto non autorizzato*, in *Foro it.*, 2015, 2938 ss.; SERAFINI S., *La concorrenza sleale per violazione della normativa pubblicitaria del trasporto urbano non di linea: il caso Uber*, in *Corr. giur.*, 2015, 368 ss.); Trib. Torino, sez. I civ., sent. 24 marzo 2017, n. 1553 (su cui cfr. G. RESTA, *Uber di fronte alle Corti europee*, in *Dir. inf. inform.*, n. 2, 2017, 330 ss.); Trib. Roma, sez. civ. IX, ord. 7 aprile 2017, R.G. 76465/2017 (pronuncia poi “ribaltata” in sede di merito con sent. 26 maggio 2017, n. 2857, rimasta isolata: cfr. M. CAPUTI, *Uber: una app da disapplicare?*, in *Foro it.*, 2017, 2139 ss.; M. SEBASTIANI, *Uber contro tutti. Tutti contro Uber*, in *Astrid*, n. 9, 2017, 5 s.).

società dell'informazione (...) ma di *'servizio nel settore dei trasporti'*⁴¹³ (come tale suscettibile di restrizioni concorrenziali *extra ordinem* ad opera delle normative nazionali; sul regime invece nativamente e necessariamente "liberalizzato" dei servizi della società dell'informazione di cui alla dir. n. 2003/31 e al d.lgs. n. 70/2003, v. cenni *supra*, §4.).

Tale qualificazione ha come ovvio corollario l'obbligo delle piattaforme in questione di conformarsi ad ogni regime autorizzatorio, previsto dalla legislazione nazionale, connesso allo svolgimento delle attività di trasporto non di linea, stante l'esclusione di queste ultime dall'ambito di applicazione della direttiva *Bolkestein* (art. 2, par. 2, lett. *d* dir. n. 2006/123). Per effetto di tali restrizioni, analogamente a quanto è avvenuto in altri Paesi europei⁴¹⁴, in Italia gli autisti di *Uber* devono, per poter prestare la loro opera, essere iscritti nell'apposito ruolo e muniti della relativa (licenza o) autorizzazione all'esercizio della professione, ai sensi della legge quadro sul trasporto pubblico non di linea⁴¹⁵: resta così esclusa la formula che faceva leva proprio sulla collaborazione (economicamente interessata) di autisti occasionali e non professionisti, potendo oggi la

⁴¹³ Corte di Giustizia, Grande Sezione, 20 dicembre 2017, in C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi c. Uber System Spain SL* (in *Foro it.*, n. 12, 2017, 2357 ss.), par. 40, ed anche 35, 37 e 38. La Corte ha accolto pressoché *in toto* le conclusioni presentate dall'Avvocato Generale Maciej Szpunar all'udienza dell'11 maggio 2017, par. 41 (nt. 14), e parr. 43, 56, 57, 61, e 65, secondo cui il servizio *UberPop* "non si limita a mettere in relazione domanda e offerta, ma crea, essa stessa, l'offerta, oltre a disciplinarne le caratteristiche essenziali e ad organizzarne il funzionamento", non potendo per ciò stesso essere considerato come "un semplice intermediario tra conducenti e passeggeri" né "equipara[to] alle piattaforme di intermediazione": al contrario, *UberPop* "funge da vero e proprio organizzatore e operatore di servizi di trasporto urbano" dal momento che "la prestazione di messa in contatto del passeggero con il conducente non è (...) né autonoma, né principale rispetto alla prestazione di trasporto".

Sulla storica pronuncia esiste una vasta produzione di commento: senza pretese di esaustività, oltre a molti fra i contributi che sono stati e saranno richiamati, cfr. F. TRILLO PÁRRAGA, *Uber ¿Sociedad de la información o prestadora de servicios de transporte? Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 20 de diciembre de 2017*, in *Revista de derecho social*, n. 80, 2017, 127 ss.; M.Y. SCHAUB, *Why Uber is an information society service*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, vol. 7, n. 3, 2018, 109 ss.; M. FINCK, *Distinguishing internet platforms from transport services: Elite Taxi v. Uber Spain*, in *Common Market Law Review*, vol. 55, n. 5, 2018, 1619 ss.; M. TURCI, *Sulla natura dei servizi offerti dalle piattaforme digitali: il caso Uber*, *Nuova giur. civ. comm.*, nn. 7-8, 2018, 1088 ss.; D. RENDERS - D. DE VALKENEER, *Arrêt 'Asociación Profesional Elite Taxi': Uber, un service de transport freiné dans sa course?*, in *Journal de droit européen*, vol. 246, n. 2, 2018, 47 ss.; V. HATZOPOULOS, *La première prise de position de la Cour en matière d'économie collaborative*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 54, n. 2, 2018, 273 ss.; ID., *After Uber Spain: the EU's approach on the sharing Economy in need of review?*, in *European Current Law*, vol. 5, 2019, 413 ss.; L. BELVISO, *Il caso Uber negli Stati Uniti e in Europa fra mercato, tecnologia e diritto*, cit., 156 ss.; D. TEGA, *La Corte di giustizia qualifica i servizi offerti da Uber*, in *Federalismi*, n. 3, 2018, 1 ss.; A. PALMIERI, *Uber Pop: fine delle corse in (mezza) Europa?*, in *Foro it.*, n. 5, 2018, 95 ss.; A. DE FRANCESCHI, *Uber Spain and the "identity crisis" of online platforms*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, n. 1, 2018, 1 ss.; A. PREVIATO, *Il Caso Uber al vaglio della Corte di Giustizia europea: una sentenza che ridefinisce i termini della sharing economy*, in *Dir. pubbl. eur.*, n. 1, 2018, 50 ss.; E. DI RAUSO, *Il caso Uber: la sharing economy tra common law e civil law e la Corte di giustizia europea*, in *Diritto e innovazione*, n. 4, 2020, 55 ss.; L. GROZDANOVSKI, *Les services fournis par les plateformes numériques: quelle qualification juridique pour quels enjeux?*, in *Journal des Tribunaux*, n.g. 6818, 2020, 449 ss.; M. SIERADZKA, *Asociación Profesional Elite Taxi vs Uber Systems Spain SL: differences between the internet platform and the transport service*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 1, nn. 5-6, 2020, 263 ss.

⁴¹⁴ In chiave comparatistica, per una panoramica sugli indirizzi di regolazione dei servizi (del tipo) di *Uber(Pop)* adottati nei principali Paesi occidentali, si veda, prima della sentenza *Uber Spain*, il ricco volume di E. MOSTACCI - A. SOMMA (a cura di), *Il caso Uber: la sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, Milano, 2016, ed in particolare i saggi degli stessi AA., *Un arabesco regolatorio tra Federazione e Stati federati: l'avvento di Uber negli Stati Uniti* (19 ss.), *Uber nei sistemi di common law: Regno Unito, Canada e Australia alla prova dei servizi di ridesharing* (89 ss.), *La sharing economy nel confronto tra common e civil law* (187 ss.), e quello di A. SOMMA, *Uber nei Paesi di civil law: tra democrazia economica, ordoliberalismo e venti neoliberali*, 157 ss.; con riferimento alla fase successiva alla pronuncia, v. tra gli altri P.L. PETRILLO - C. HONORARI, *Diritti e libertà alla prova dell'economia della condivisione*, cit., 9 ss.; L. BELVISO, *Il caso Uber negli Stati Uniti e in Europa*, cit., 148 ss. (per gli Stati Uniti) e 152 ss. (per i principali Paesi europei); E. DI RAUSO, *Il caso Uber: la sharing economy tra common law e civil law*, cit., 50 ss.; V. BURATTI, *The "Uberization" of public service*, in *CERIDAP - Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, n. 2, 2022, 9 ss.

⁴¹⁵ Artt. 5, co. 1, lett. a) e b), 6, co. 5, e 8, co. 1, L. 15 gennaio 1992, n. 21, Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea (in G.U. 23 gennaio 1992, n. 18, 6 ss.).

prestazione di trasporto mediante la piattaforma essere resa da quei soli conducenti che, in buona sostanza, rivestano già la qualità di tassisti o NCC in forza dei corrispondenti titoli abilitativi (si tratta del diverso servizio di intermediazione, pure offerto dalla piattaforma, denominato “Uber-Black”). Viene dunque compresa la dimensione del fenomeno più innovativa, nonché foriera di maggiori benefici per le comunità locali⁴¹⁶.

Lo stato delle cose descritto non muta, ma viene anzi confermato, ora che la legge quadro, a seguito di recenti modifiche, precisa che gli utenti del servizio NCC possono richiedere e prenotare la prestazione “anche mediante l’utilizzo di strumenti tecnologici”⁴¹⁷. Per il resto, infatti, sebbene la Corte costituzionale avesse da tempo sollecitato una regolamentazione dei servizi di trasporto non di linea connessi all’affermarsi delle nuove tecnologie⁴¹⁸, non si è registrato sul punto alcun intervento specifico: da un lato, è scaduta inutilmente la delega conferita al Governo dalla legge per la concorrenza 2017, che tra i criteri per una più generale revisione della disciplina degli autoservizi pubblici non di linea includeva l’adeguamento dell’offerta del settore “alle nuove forme di mobilità che si svolgono grazie ad applicazioni web che utilizzano piattaforme tecnologiche per l’interconnessione dei passeggeri e dei conducenti”, anche sulla scia delle posizioni espresse da AGCM ed ART⁴¹⁹; dall’altro, non risulta ad oggi adottato, né verosimilmente lo sarà mai, il regolamento (d.P.C.M. su proposta del MIMS e MISE) cui la l. n. 12/2019 aveva demandato la disciplina della “attività delle piattaforme che intermediano tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea” (art. 10-bis, co. 8 d.l. n. 135/2018).

⁴¹⁶ Così V. GIOMI, *Mercati in attesa del mercato. La trasferibilità del provvedimento amministrativo tra ragioni pubbliche dinamiche private*, Torino, 2019, 174-175. Nello stesso senso si erano espressi, tra gli altri, A. BOITANI - S. COLOMBO, *Taxi, Ncc, Uber: scontro finale o alba di coesistenza?*, in *Merc. conc. reg.*, n. 1, 2017, 76.

⁴¹⁷ Art. 10-bis, co. 1, lett. a) ed e) d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, inserito in sede di conversione dalla l. 11 febbraio 2019, n. 12 (in G.U. 12 febbraio 2019, n. 36, 49 ss.), che ha così integrato gli artt. 3, co. 1, e 11, co. 4, l. n. 21/1992.

⁴¹⁸ Corte cost., n. 265/2016, cit., §5.: “con riguardo ad alcune modalità di trasporto ‘a chiamata’ mediante applicazioni informatiche, interrogativi analoghi a quelli oggi posti a questa Corte sono attualmente in discussione anche in seno all’Unione europea, in molti degli Stati che ne fanno parte, nonché in numerosi altri ordinamenti in tutto il mondo. Nel contesto di un dibattito così animato, relativo a fenomeni la cui diffusione è grandemente agevolata dalle nuove tecnologie, è comprensibile che, soprattutto dalle aree metropolitane più direttamente interessate, si levi la domanda di un inquadramento giuridico univoco e aggiornato. È dunque auspicabile che il legislatore competente si faccia carico tempestivamente di queste nuove esigenze di regolamentazione”.

⁴¹⁹ Non può in questa sede darsi conto in modo esaustivo delle posizioni espresse dall’Autorità per la concorrenza e da quella per i trasporti in ordine alla regola(menta)zione dei servizi del tipo *UberPop*: posizioni per vero non sempre in piena sintonia, atteso che ad un atteggiamento più “conservativo” dell’ART si è contrapposto un diverso approccio dell’AGCM, che, pur ribadendo “che l’attività in questione non può essere svolta a discapito dell’interesse pubblico primario di tutelare la sicurezza delle persone trasportate, sia con riferimento all’efficienza delle vetture utilizzate e all’idoneità dei conducenti, che tramite adeguate coperture assicurative per il trasporto di persone”, ha in più occasioni auspicato “una regolamentazione minima di questo tipo di servizi”, con l’intento di “sottolineare con forza gli evidenti benefici concorrenziali e per i consumatori finali derivanti da una generale affermazione delle nuove piattaforme di comunicazione”, ossia “una maggiore facilità di fruizione del servizio di mobilità, una migliore copertura di una domanda spesso insoddisfatta, una conseguente riduzione dei costi per l’utenza e, nella misura in cui si disincentiva l’uso del mezzo privato, un decongestionamento del traffico urbano” (AS1222, 2-3). Tra i numerosi atti adottati dalle due Autorità, si vedano: AGCM, segnalazione AS1222 del 29 settembre 2015, *Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea* (bollettino n. 39/2015); ID., segnalazione AS1354 del 10 marzo 2017, *Riforma del settore della mobilità non di linea* (bollettino n. 9/2017); ID., parere AS1305 del 27 ottobre 2016, *Art - Metodologia per l’individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento* (bollettino n. 38/2016); ID., segnalazione AS1620 del 15 ottobre 2019, *Disciplina dell’attività di noleggio con conducente* (bollettino n. 49/2019); ART, segnalazione del 21 maggio 2015, *Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull’autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità*; ID., segnalazione del 30 settembre 2015, *Avviso su parere interlocutorio del Consiglio di Stato, sez. I, n. 757/2015*; ID., delibera del 30 marzo 2017, n. 48, *Atto di regolazione recante la definizione della metodologia per l’individuazione degli ambiti di servizio pubblico*. Sul punto, ampiamente, M. SEBASTIANI, *Uber contro tutti*, cit., 8 s., e E. CARUSO, *Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa*, cit., 66 ss.; sulle “sfide” cui l’ART è chiamata “a fronte dell’innovazione tecnologica e dei nuovi modelli di business”, v. anche B. MARINALI, *I servizi pubblici: vecchi problemi e nuove regole*, in *I servizi pubblici: vecchi problemi e nuove regole*, cit., 178 ss.

Dai numerosi contributi in argomento emerge la diversità di posizioni quanto alla possibile qualificazione giuridica “pubblica” dei servizi di trasporto “intermediati” dai nuovi operatori del mercato digitale⁴²⁰; e del resto, per l’opinione prevalente fino ad anni recenti, neanche il servizio NCC - in quanto non destinato a un’utenza indifferenziata e non soggetto a regolazione tariffaria comunale, a differenza di quello di taxi - sarebbe qualificabile come pubblico servizio in senso proprio⁴²¹, anche se le modifiche apportate alla legge quadro dal già richiamato art. 10-*bis* d.l. n. 135/2018 potrebbero forse condurre ad una soluzione diversa⁴²², anche per effetto di un nuovo recente intervento della Corte costituzionale, che incidendo proprio sulla predetta disposizione sembrerebbe aver ulteriormente “avvicinato” le due tipologie di autoservizi di trasporto pubblico non di linea⁴²³.

⁴²⁰ Senza pretese di esaustività, cfr. O. PINI, *Le nuove frontiere del servizio pubblico locale: Uber tra regolazione, giurisprudenza e ruolo delle autonomie*, in *Nuove auton.*, n. 3, 2015, 401 ss., spec. 403 ss. e 425 s.; V.C. ROMANO, *Nuove tecnologie per il mitridatismo regolamentare*, cit., 133 ss., spec. 137; A. SOMMA, *Il caso Uber. Mercati amministrati e disciplina del trasporto pubblico non di linea*, in *Il caso Uber: la sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, cit., 2 ss.; E.C. RAFFIOTTA, *Trasporti pubblici locali non di linea e nuove tecnologie: il caso Uber nel diritto comparato*, in *Munus*, n. 1, 2016, 75 ss., spec. 92-93; G. PIZZANELLI, *Innovazione tecnologica e regolazione incompiuta*, *ivi*, 97 ss., spec. 109 ss.; V. TURCHINI, *Il caso Uber tra libera prestazione dei servizi, vincoli interni e spinte corporative*, *ivi*, 115 ss., spec. 127 ss.; E. CARUSO, *Regolazione del trasporto pubblico non di linea e innovazione tecnologica. Il caso Uber*, in *Dir. econ.*, n. 1, 2018, 223 ss., spec. 241 ss. e 250 ss.; ID., *Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa*, cit., 45 ss., spec. 56 ss.; S. TORRICELLI, *Uber nel mercato italiano del trasporto pubblico non di linea. Un ospite senza invito*, in *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, n. 13, 2017, 147 ss., spec. 161 ss.; A. PALLADINO, *I servizi di trasporto pubblico non di linea all’esame dei nuovi paradigmi della mobilità urbana e della sharing economy*, in *Munus*, n. 2, 2018, 651 ss., spec. 678 ss.; C.F. IAIONE, *Sharing economy e diritto dell’innovazione*, cit., 219 ss.; A. CANEPA, *Il dilemma della regolazione della piattaforme: l’introduzione dell’Uber-test fra affermazione di nuovi strumenti e parziale inefficacia di quelli classici*, in *I servizi pubblici: vecchi problemi e nuove regole*, cit., 143 ss. e 150 ss.; V. BRIGANTE, *Digitalization and public services: critical notes concerning emerging ways of administrating*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 1, 2021, 256 ss.; V. BURATTI, *The “Uberization” of public service*, cit., 14 ss.

Della questione si occupa in parte, incidentalmente, anche Cons. Stato, sez. I, parere 23 dicembre 2015, n. 3586, in www.giustizia-amministrativa.it (su cui v. O. PINI, *op. ult. cit.*, 419 ss.; L. BELVISO, *Il trasporto locale non di linea fra tradizione e innovazione tecnologica*, cit., 179-180, spec. nt. 11; E. CARUSO, *op. ult. cit.*, 241 ss.; V. BURATTI, *op. ult. cit.*, 6-7).

⁴²¹ Cons. St., parere n. 3586/2015, cit. In questo senso è anche la prevalente dottrina, che riconduce invece l’attività di taxi alla categoria del servizio pubblico (ma non senza voci contrarie): cfr. M.A. CARNEVALE VENCHI, (voce) *Trasporti pubblici in concessione*, cit., 1109-1110; L. MARTINI, *L’autotrasporto pubblico non di linea: il servizio taxi*, in *Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*, cit., 251; N. RANGONE, *I trasporti pubblici di linea*, cit., 2266; C.F. IAIONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale*, cit., 155-156; M. DELSIGNORE, *Il contingentamento dell’iniziativa economica privata. Il caso non unico delle farmacie non aperte al pubblico*, Milano, 2011, 192-193; E. MOSTACCI - A. SOMMA, *op. ult. cit.*, 2 ss. e 144 ss.; S. TORRICELLI, *Uber nel mercato italiano del trasporto pubblico non di linea*, cit., 154 ss.; L. BELVISO, *Il trasporto locale non di linea fra tradizione e innovazione tecnologica*, cit., 176 ss.; E. CARUSO, *Regolazione del trasporto pubblico non di linea e innovazione tecnologica*, cit., 251; ID., *Trasporto pubblico non di linea e mobilità condivisa*, cit., 61-62; V. GIOMI, *Mercati in attesa del mercato*, cit., 168.

⁴²² Come osserva A. MASSERA, *I servizi pubblici tra regole della concorrenza e responsabilità pubblica*, cit., 453.

⁴²³ Corte cost. 26 marzo 2020, n. 56, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, poiché ritenuto sproporzionato e irragionevole (anche alla luce del principio di libera iniziativa economica), l’obbligo per i vettori NCC di rientro in rimessa alla fine di ciascuna prestazione e prima dell’inizio di una nuova corsa: sulla pronuncia cfr. V. GIOMI, *Vecchi e nuovi spazi legislativi per il servizio NCC dopo il vaglio della Consulta: un’occasione per riflettere*, in *Forum Quad. Cost.*, n. 2, 2020, 618 ss.; P. COLASANTE, *Il punto di equilibrio nella tutela della concorrenza: la Corte rende più labili i confini fra i servizi di taxi e di noleggio con conducente*, in *Oss. AIC*, n. 4, 2020, 167 ss.; D. CASCANO, *La riforma del trasporto pubblico locale non di linea del 2018 e suoi profili di illegittimità costituzionale*, in *Dir. trasp.*, nn. 2-3, 2020, 624 ss.; G. MAZZANTINI, *Il ruolo della Corte costituzionale nell’incantare la diffusione dei principi di better regulation nella regolazione concorrenziale dei mercati: la sentenza n. 56/2020*, in *Oss. Fonti*, n. 2, 2021, 515 ss.; E. CARUSO, *Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa*, cit., 71 ss.; ID., *La disciplina del trasporto pubblico non di linea alla luce della sentenza n. 56/2020 della Corte costituzionale*, in *Munus*, n. 1, 2020, 111 ss.; F. LUCIANÒ, *La nuova disciplina in materia di taxi ed NCC alla prova della Corte costituzionale, tra tutela della concorrenza e vizi in ridondanza. Nota alla sentenza n. 56/2020*, in *Federalismi*, n. 26, 2020, 94 ss.; M. MIDIRI, *La Corte apre (con prudenza) alle piattaforme digitali d’intermediazione*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2020, 670 ss.; A. FABBI, *La Corte*

Al di là delle questioni di inquadramento, però, quel che pare quasi unanimemente condiviso - e che più rileva ai fini che qui interessano - è che la disciplina conformativa di un'attività economica di interesse generale, qual è il trasporto pubblico non di linea, concepita anche per concorrere a soddisfare il bisogno di mobilità delle comunità locali, ha finito per contraddire la sua ragione giustificativa, divenendo lo "scudo" con cui «gruppi di interesse molto concentrati riescono ormai da tempo ad opporsi efficacemente a qualsiasi forma di liberalizzazione del mercato che metterebbe in pericolo la loro rendita sostanzialmente monopolistica»⁴²⁴: la persistenza dell'ormai anacronistica disciplina vincolistica contenuta nella legge quadro ha infatti oppresso lo slancio dell'innovazione in un settore dei servizi locali in cui essa aveva mostrato di produrre maggiori benefici per gli utenti⁴²⁵, proprio alla luce di quei canoni di continuità, accessibilità dei prezzi e qualità - anche in termini di "personalizzazione" della prestazione - che (soli) dovrebbero giustificare, nell'ottica della sussidiarietà economica, l'intervento pubblico in senso restrittivo della libera iniziativa economica e della concorrenza⁴²⁶.

È perciò largamente condivisa l'idea che, per superare il paradosso descritto, sia necessario un intervento di apertura concorrenziale del settore che, senza dismettere la rilevanza oggettivamente "public(istic)a" degli interessi coinvolti dalle attività economiche in questione e senza trascurare l'affidamento degli operatori tradizionali (ai quali andrebbero riconosciute adeguate misure compensative)⁴²⁷, restituisca ai cittadini la "libertà" di scegliere quali servizi possono meglio soddisfare le loro (mutevoli) esigenze di mobilità, rimuovendo quegli ostacoli regolatori ai processi di innovazione (del mercato) dei trasporti non di linea che non trovino giustificazione in esigenze di interesse pubblico generale. Un intervento di liberalizzazione che, cioè, da un lato consacri - con paradosso solo apparente - l'inerenza delle attività di trasporto pubblico non di linea all'area delle attività di interesse economico generale conformabili attraverso obblighi di

costituzionale e il trasporto pubblico non di linea (sullo sfondo il caso Uber e la liberalizzazione del mercato), in *Corr. giur.*, n. 7, 2021, 906 ss. (in questi ultimi due commenti, in particolare, si sostiene - con percorsi argomentativi però solo in parte coincidenti - che l'intervento della Corte avrebbe peraltro indirettamente aperto la strada ad un intervento del legislatore per "rimettere in gioco" i servizi del tipo *UberPop*).

⁴²⁴ E. RAFFIOTTA, *Trasporti pubblici locali e nuove tecnologie*, cit., 75-76.

⁴²⁵ A. CANEPA, *Il design della regolazione in un'economia "uberizzata" fra problemi di definizione del mercato, tutela degli utenti e ricerca di regola efficaci*, in *Riv. trim. dir. econ.*, n. 4, 2016, 24-25, dove, evidenziati gli svantaggi per l'utenza (e le diseconomie) derivanti dalla conformazione del trasporto non di linea come mercato regolato ad accesso riservato, si passano in rassegna gli speculari benefici assicurati agli utenti da servizi del tipo *UberPop*: «la presenza di più operatori in grado di offrire il servizio senza svolgere la professione in modo continuativo consente di gestire i flussi in modo più razionale e più adeguato alla reale domanda della singola fascia oraria. Inoltre la possibilità di prenotazione con il supporto informatico garantisce immediatezza e automaticità nel ricevere informazioni generali e specifiche sulla prenotazione (es. quali e quanti autisti sono presenti sulla tratta, i tempi di attesa per la singola destinazione e quando l'autista sta per arrivare). Inoltre la piattaforma, oltre a garantire l'accesso al servizio e tutte le comunicazioni favorisce una più rapida ripartizione dei compiti ed è in grado di garantire maggiore accuratezza e velocità. A questi elementi si aggiunge la semplicità di utilizzo per l'utente attraverso l'installazione gratuita di un'app sul cellulare che permette lo scambio di informazioni in modo esaustivo e allo stesso tempo tempestivo».

⁴²⁶ Sono particolarmente incisive, e pienamente condivise da chi scrive, le parole di S. TORRICELLI, *Uber nel mercato italiano del trasporto pubblico non di linea*, cit., 164-165, «Uber riempie uno spazio che il servizio pubblico ha lasciato scoperto, perché non ha saputo rispondere alle esigenze degli utenti, in primo luogo in termini di prezzo, in secondo luogo in termini di continuità del servizio, in terzo luogo in termini di qualità della prestazione. Se il mercato è in grado di praticare prezzi più bassi - nonostante per il servizio pubblico i prezzi siano fissati dall'amministrazione -, una continuità del servizio più certa - sebbene l'amministrazione, per il servizio pubblico, abbia imposto un obbligo di accettare tutte le richieste di prestazione -, una migliore qualità - a dispetto delle molte norme contenute in atti regolamentari che dovrebbe assicurare al servizio pubblico una qualità adeguata -, ciò significa che il servizio pubblico non è più tale e che il mercato può meglio assicurare i bisogni che quel servizio pubblico doveva assicurare. Un paradosso che deriva dal non avere adeguato con sufficiente prontezza la disciplina del settore, se non addirittura di avere nascosto, attraverso la retorica del servizio pubblico, una disciplina solo protettiva di interessi corporativi».

⁴²⁷ A. BOITANI - S. COLOMBO, *Taxi, Ncc, Uber: scontro finale o alba di coesistenza?*, cit., 78: «Qualsiasi tentativo di riformare il settore deve prevedere modalità per garantire una compensazione, opportunamente graduata, per la perdita di valore delle licenze che i tassisti subiscono a causa dell'entrata di nuovi operatori, senza però addossarne il costo alla collettività».

servizio pubblico, dall'altro (e correlativamente) le "trasformi" in servizi di pubblica utilità, ossia erogati *nel* mercato (regolato), senza barriere contingenti in entrata, da operatori privati in concorrenza tra loro⁴²⁸. In un quadro normativo così (r)innovato, troverebbe concretizzazione, con riferimento ai nuovi servizi di mobilità *à la UberPop*, l'auspicio secondo cui «*[u]na adeguata attività di regolazione, che accompagni (...) questa nuova attività di mercato, dovrebbe concludere la parabola che in molti altri settori ha caratterizzato il passaggio dal monopolio legale alla liberalizzazione controllata dei servizi pubblici*»⁴²⁹.

Ad un simile risultato potrebbe pervenirsi, secondo un approccio più conservativo, anche "per gradi", partendo da un consistente ampliamento delle licenze di taxi e dei contingenti autorizzatori per gli NCC, da sempre molto al di sotto di livelli adeguati di efficienza allocativa⁴³⁰. Il nuovo impianto normativo potrebbe, inoltre, attribuire (con varie soluzioni possibili) un qualche tipo di rilievo alla distinzione, nell'ambito degli operatori che offrono la propria prestazione di trasporto mediante la piattaforma, tra vettori che operano in modo continuativo e professionale ed autisti occasionali, ai fini di una regolamentazione opportunamente graduata e flessibile che, al contempo, tuteli adeguatamente l'interesse alla sicurezza della circolazione⁴³¹; ciò che potrebbe peraltro condurre, come auspicato dall'AGCM, alla "definizione di un terzo genere di fornitori di servizi di mobilità non di linea (in aggiunta ai taxi e agli NCC)"⁴³².

A delle prospettive siffatte, e dunque di (parziale) liberalizzazione del settore del trasporto pubblico non di linea⁴³³, preludeva il già richiamato disegno di legge delega per la concorrenza e il mercato: il progetto di art. 8 del disegno di legge originariamente presentato dal Governo

⁴²⁸ Per queste categorie in cui si scinde e precisa la nozione (generica) di "servizio pubblico", di cui nel testo è posta in evidenza quella "oggettivistica" tipica delle attività liberalizzate (ma) conformate in senso pubblicistico (c.d. servizi di pubblica utilità), v. *infra*, §5.1, e ampiamente Cap. 2, §1, anche per i pertinenti riferimenti dottrinali.

⁴²⁹ S. TORRICELLI, *Uber nel mercato italiano del trasporto pubblico non di linea*, cit., 165. In senso analogo, tra gli altri, M. MIDIRI, *Evoluzione tecnologica, anacronismi legislativi, nuove esigenze di regolazione*, cit., 2307 ss.; E.C. RAFFIOTTA, *Trasporti pubblici locali non di linea e nuove tecnologie*, cit., 75 ss.; G. PIZZANELLI, *Innovazione tecnologica e regolazione incompiuta: il caso dei servizi di trasporto non di linea*, cit., 97 ss.; V. TURCHINI, *Il caso Uber tra libera prestazione di servizi, tra vincoli interni e spinte corporative*, cit., 115 ss.

⁴³⁰ E. CARUSO, *Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa*, cit., 62: «*La quantità sub-ottimale di licenze e autorizzazioni rilasciate, ben lontana da una soglia di efficienza, che si trasforma in rendite monopolistiche, il prezzo del servizio taxi in molti casi incompatibile con l'accessibilità e l'universalità che dovrebbe invece caratterizzare le prestazioni di pubblico servizio, le lunghe attese cui è sottoposta l'utenza specie nei punti strategici (aeroporti, stazioni), l'assenza di strumenti tali da assicurare l'effettivo rispetto da parte dei tassisti degli OPS, sono solo alcuni degli elementi per cui (...) una 'manutenzione' della disciplina del settore pare ormai improcrastinabile*».

⁴³¹ S. CATROVINCI ZENNA, *La regolazione del trasporto pubblico locale e l'evoluzione del concetto di mobilità: sfide e prospettive*, 2021, Roma, 192-193.

⁴³² AGCM, segnalazione AS1354 (*Riforma del settore della mobilità non di linea*), cit., 5.

⁴³³ Come noto, il più credibile tentativo di parziale liberalizzazione del settore si è avuto in Italia con il c.d. decreto Bersani (art. 6 d.l. 4 luglio 2006, n. 233), le cui novità sono state tuttavia eliminate in sede di conversione (l. 4 agosto 2006, n. 248) in seguito alle forti pressioni dei tassisti: cfr. G. CARDOSI, *Il servizio taxi*, in E.M. Tripodi (a cura di), *Le attività economiche liberalizzate dai decreti Bersani*, Rimini, 2007, 199 ss.; C.F. IAIONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale*, cit., spec. 175 ss.; E. RAFFIOTTA, *Trasporti pubblici non di linea e nuove tecnologie*, cit., 82 ss. Significativa dello spiccato corporativismo che ostacola le innovazioni nel settore è, altresì, la vicenda dell'app "Mytaxi", che avrebbe consentito l'ingresso nel settore di una tecnologia simile a quella utilizzata da Uber, ma la cui diffusione è stata fortemente ostacolata dalla resistenza oligopolistica delle compagnie di radio-taxi: sul punto cfr. V. MELI, *Concorrenza tra piattaforme di smistamento della domanda di taxi e concorrenza tra tassisti: l'applicazione del diritto "antitrust" al conflitto tra Mytaxi e le cooperative radiotaxi*, in *Orizzonti Dir. comm.*, n. 1, 2019, 31 ss.; cenni anche in C.F. IAIONE, *Sharing economy e diritto dell'innovazione*, cit., 204; E. CARUSO, *Regolazione del trasporto pubblico non di linea e innovazione tecnologica*, cit., 255 (spec. nt. 130). Sulla vicenda è poi intervenuta l'AGCM, che ha valutato le clausole contrattuali e/o statutarie di esclusiva delle cooperative di radio-taxi contrarie agli artt. 101 e/o 102 TFUE, con provvedimenti 27 giugno 2018, n. 27244 (caso I801A - Roma) e 27245 (caso I801B - Milano) - confermati dal Consiglio di Stato, rispettivamente, con sentenze 14 dicembre 2020, n. 7991 e 15 dicembre 2020, n. 8061, e con sentenze 4 giugno 2020 nn. 3501, 3502 e 3503 (tutte in www.giustizia-amministrativa.it) -, nonché, da ultimo, con delibera 27 aprile 2021, n. 29644 (caso A521 - Torino); a fronte della constatazione dell'inottemperanza di quest'ultimo provvedimento, con delibera 21 dicembre 2021, n. 29957 (A521C) l'Autorità ha contestato alla cooperativa la violazione di cui all'art. 15, co. 2, l. n. 287/1990.

sulla scorta della Relazione AGCM (v. *supra*, §3.1) conteneva la delega ad adottare un decreto legislativo “per la revisione della disciplina in materia di trasporto pubblico non di linea” finalizzato anche all’ “adeguamento dell’offerta di servizi alle nuove forme di mobilità che si svolgono mediante applicazioni web che utilizzano piattaforme tecnologiche per l’interconnessione dei passeggeri e dei conducenti”, nonché alla “promozione della concorrenza, anche in sede di conferimento delle licenze, al fine di stimolare standard qualitativi più elevati” (prog. art. 8, lett. b e d)⁴³⁴.

Come anticipato, tuttavia, la disposizione è stata stralciata nel corso dell’*iter* parlamentare, nel quale hanno trovato cassa di risonanza, *more solito*, le vibranti proteste dei tassisti: la legge per la concorrenza infine approvata (l. n. 118/2022) mantiene lo *status quo* in materia, sbarrando ancora una volta la strada ad una riforma necessaria - stavolta - non solo e non tanto nell’ottica della concorrenza. Permane nella legge soltanto un riferimento all’estensione della disciplina generale sulle modalità di gestione e affidamento dei servizi pubblici al trasporto pubblico locale *tout court* (art. 8, lett. m, l. n. 118/2022, su cui v. *infra*).

La diffusa retorica dei portatori di interesse, che agitano lo spettro di una “invasione” delle multinazionali *à la Uber*, oltre a non recare in sé alcun concreto argomento di interesse generale, stride, in verità, con l’evidenza dei benefici sociali che un mercato dei trasporti non di linea aperto alle innovazioni genera non solo a favore dell’utenza ma anche degli *sharers* (autisti non professionisti), producendo effetti di “redistribuzione economica” in luogo delle attuali concentrazioni di sfruttamento delle licenze⁴³⁵. La sfida dovrebbe essere, piuttosto, quella di costruire un governo locale capace di recepire e indirizzare i fenomeni economici innovativi che interferiscono con il TPL mediante approcci normativi di tipo sperimentale⁴³⁶:

in quest’ottica, l’apertura del mercato, pur dove regimata in una logica di servizio pubblico, o più correttamente di attività conformata pubblicisticamente a livello (legale e) locale, ben potrebbe aprire la strada a nuovi processi di innovazione veicolati direttamente dalle forze imprenditoriali che il tessuto locale o regionale esprime (ad es., tramite la creazione di piattaforme di *sharing mobility* che competano nelle diverse realtà locali con quelle delle multinazionali⁴³⁷).

Non resta che chiedersi, dunque, se ancora una volta una concreta prospettiva di apertura concorrenziale, in questo caso in favore dei servizi di “mobilità digitale” collaborativa, possa venire da un intervento dell’Unione europea, come alcuni recenti atti di indirizzo sembrano far

⁴³⁴ Che quello indicato nel testo fosse lo scopo (ben noto al dibattito pubblico dei mesi scorsi) della volutamente ambigua (disposizione di) delega era rilevato, tra gli altri, anche da E. GUARNIERI, *Città, trasporto pubblico locale e infrastrutture nella stagione della mobilità sostenibile*, cit., 170.

⁴³⁵ Su tale aspetto si soffermano, in particolare, D.E. RAUCH - D. SCHLEICHER, *Like Uber, but for local government law: the future of local regulation of the sharing economy*, in *Ohio State Law Journal*, vol. 76, n. 4, 2015, spec. 953 ss.

⁴³⁶ Cfr. T. COHEN, *Being ready for the next Uber: can local government reinvent itself?*, in *European Transport Research Review*, n. 10, 2018, spec. 7 ss.

⁴³⁷ Tanto più che oggi, grazie al progresso e all’ampia diffusione delle competenze di programmazione digitale (specie di *mobile app*), «non sembrano esistere, lato costi, economie di scala tali da precludere la duplicazione delle piattaforme», da cui la loro “sostituibilità” dal lato della domanda di intermediazione, sia degli utenti finali che degli autisti, almeno con riferimento a specifici mercati regionali o locali: AA.VV., *Innovazione tecnologica e governo della mobilità*, cit., 205, 292.

presagire⁴³⁸ e come da tempo parte della dottrina auspica, rilevando la maggior adeguatezza di una dimensione sovranazionale della regola(menta)zione in questo settore⁴³⁹.

Allargando lo sguardo al trasporto pubblico di linea, è noto come alcuni autori abbiano tratto argomento dagli autoservizi di trasporto *à la Uber* per invocare (o, meglio, per ribadire la necessità di) un intervento legislativo che imponga, ove possibile in base alle caratteristiche del mercato, una liberalizzazione “regolata” su base locale anche della tipologia di servizi di trasporto pubblico ora menzionata, in cui oggi domina invece un modello organizzativo basato sull’affidamento in concessione ad un solo operatore - di solito una società *in house* della stessa amministrazione locale⁴⁴⁰ - accompagnata da un diritto di esclusiva del servizio⁴⁴¹: modello organizzativo che scontrerebbe, in tesi, il mancato adeguamento della disciplina interna (d.lgs. n. 422/1997 ss.mm.) al Reg. n. 2007/1370, il quale richiederebbe invece di valutare la fattibilità di una gestione concorrenziale mediante confronto competitivo nel mercato tra più operatori, ammettendo l’“assunzione” del servizio nella forma della sottrazione al mercato (e, quindi, della concorrenza solo *per* il mercato) esclusivamente in presenza di *market failures* (locali)⁴⁴².

Ebbene, la diffusione di servizi di mobilità condivisa abilitati dalle piattaforme digitali (tanto più se “liberati” dalle attuali limitazioni imposte dalla normativa vigente e/o integrati nell’offerta dei gestori del servizio pubblico) potrebbe, in un’ottica che valorizza la nuova concezione unitaria e funzionale di mobilità come servizio in sé considerato (v. *supra*), orientare le valutazioni

⁴³⁸ COM(2021)811, cit., par. 1.7: *“La digitalizzazione consente anche di utilizzare nuovi servizi di mobilità come il car-sharing e il bike-sharing a flusso libero, il trasporto a chiamata e servizi di taxi o di consegna innovativi, offerti principalmente tramite applicazioni mobili. Questi servizi rappresentano (...) un’importante opportunità per le imprese europee. Le imprese di trasporto a chiamata possono porsi come autentici fattori di svolta, offrendo dei servizi di veicoli privati a noleggio con conducente (NCC) in concorrenza con i servizi di taxi tradizionali. I tassisti spesso considerano sleale la concorrenza delle imprese di trasporto a chiamata se queste ultime non devono osservare le stesse norme imposte ai taxi. Allo stesso tempo le imprese di trasporto a chiamata e gli operatori NCC considerano obsolete le norme che disciplinano la loro attività. Nel 2022 la Commissione presenterà orientamenti mirati sulle norme riguardanti i servizi di taxi e NCC. Tali orientamenti integrano le proposte recentemente formulate dalla Commissione in materia di condizioni di lavoro eque nell’economia delle piattaforme”*.

⁴³⁹ In questo senso, tra gli altri, G. PIZZANELLI, *Innovazione tecnologica e regolazione incompiuta*, cit., 109; A. CANEPA, *Il dilemma della regolazione delle piattaforme*, cit., 153 e 159; V. BRIGANTE, *Digitalization and public services*, cit., 267.

⁴⁴⁰ Sulla configurazione normativa dell’*in house* quale modalità ancora “ordinaria” di affidamento del TPL di linea, ai sensi del Reg. UE n. 2007/1370, v. *supra*, §3., spec. in nota.

⁴⁴¹ Sulle privative comunali e le concessioni con diritto di esclusiva, vedasi per tutti G. FONDERICO, *Il comune regolatore*, cit., 133 ss., spec. 141 ss.

⁴⁴² È questa la tesi sostenuta da L.R. PERFETTI, *Le procedure di affidamento dei trasporti pubblici locali*, in *Munus*, n. 1, 2015, 143 ss., e più di recente ID., *Modelli di affidamento del servizio nei trasporti pubblici locali*, in *Il trasporto pubblico locale*, vol. I (*Principi generali e disciplina di settore*), cit., 91 ss., il quale, in coerenza con la nota ricostruzione generale del servizio pubblico elaborata dallo stesso A. nella prospettiva del diritto europeo (v. *infra*, Cap. 2, §1.), individua le ragioni a sostegno di un modello di servizio pubblico (anche) in senso oggettivo proprio nel TPL, configurato in tesi dal Reg. n. 2007/1370 come attività liberalizzata nel suo complesso, rispetto alla quale residuerebbe in capo all’ente locale *«il solo compito di regolarla perché consegua meglio il suo fine ovvero di intervenire assumendola quando la società non si mostri in grado di assolvere il compito in modo adeguato»*. In senso sostanzialmente analogo G. CAIA, *Economicità ed efficienza nei servizi pubblici di trasporto regionale e locale*, in *Federalismi*, n. 23, 2018, 2 ss., stigmatizza il mancato adeguamento della normativa interna al Regolamento, cioè la *«mancanza di una normativa che permetta di superare (almeno in parte) il sistema basato su concessioni amministrative accompagnate dalla esclusiva di gestione»* (2), sostenendo che *«si dovrebbe (...) pervenire, per statuizione del legislatore, ad una liberalizzazione di determinate attività di prestazioni di servizi almeno nelle realtà territoriali in cui, in base ad un’analisi di mercato, la libera iniziativa economica è idonea a garantire il soddisfacimento delle esigenze degli utenti. Pertanto, laddove sussistano i presupposti e le condizioni per una liberalizzazione del servizio, si potrebbe ipotizzare il passaggio dall’attuale sistema delle concessioni, che generalmente sono accompagnate dall’attribuzione al concessionario di un diritto di esclusiva, ad un sistema autorizzatorio che consenta l’espletamento del servizio ad una pluralità di operatori in concorrenza tra loro (c.d. “concorrenza nel mercato”)*» (9). Sul punto si vedano anche M.A. SANDULLI, *Affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su strada e riforma dei servizi pubblici locali*, in *Federalismi*, n. 13, 2010, 1 ss., e, più di recente, G. MATTIOLI, *L’affidamento in house del servizio di tpl di passeggeri su strada e per ferrovia*, cit., 113 ss., M.F. TROPEA, *Affidamento in house del servizio di trasporto pubblico locale: sulla auspicata straordinarietà del ricorso a tale procedura*, cit., 419 ss.

che l'amministrazione è chiamata a effettuare in ordine alla sufficienza del mercato (anche eventualmente regolato) a soddisfare i bisogni individuali e collettivi cui tende l'organizzazione del trasporto di linea, incidendo non solo sulla modulazione delle caratteristiche quali-quantitative del servizio (linee, frequenza ecc.) ma anche, a monte, sull'individuazione del modello organizzativo che risulti più efficiente alla luce della (concreta) domanda di mobilità previamente accertata in ciascuna realtà locale (comunale o sovracomunale). In questa prospettiva, il servizio pubblico in senso stretto dovrebbe "misurarsi" con le realtà economiche dei nuovi servizi e l'amministrazione locale comprendere in che misura e per quali specifici aspetti esso assolve ancora una funzione (sociale) realmente correttiva e integrativa del mercato: il trasporto di linea andrebbe conseguentemente ridimensionato, o comunque rimodulato, se e nei limiti in cui il bisogno pubblico di mobilità in chiave integrata risulti o possa risultare soddisfatto dalla complessiva offerta di mercato presente nel territorio, comprensiva dei servizi di (*digital*) *sharing mobility*, alla luce degli stessi principi-obiettivi che informano il servizio pubblico (continuità, universalità, efficienza, accessibilità dei prezzi ecc.)⁴⁴³. Così, ove il servizio di linea risulti inefficiente e vi sia una richiesta di forme di mobilità alternative che "copra" una porzione significativa della domanda di trasporto e sia corrisposta da un'offerta di mercato adeguata in termini quali-quantitativi e di prezzi, «non potrà predicarsi una tutela aprioristica delle 'tradizionali' forme di servizio pubblico, né tantomeno di un regime di monopolio legale»⁴⁴⁴.

È in questo senso, dunque, che secondo l'impostazione riferita i servizi di mobilità *app-based* suggerirebbero l'apertura alla concorrenza anche del segmento del trasporto pubblico - quello di linea - maggiormente caratterizzato da un modello organizzativo anche "soggettivamente" public(istic)o, nel quale cioè spicca un ruolo direttamente o indirettamente gestionale (e non solo organizzativo-regolatorio) dell'ente locale: la crescente domanda di mobilità "intelligente" e personalizzabile potrebbe rendere preferibile configurare un "sistema" di trasporto di linea rimesso perlopiù ad operatori privati scelti con gara e onerati di alcuni obblighi di servizio pubblico, i quali offrano altresì servizi di mobilità individuale in *sharing*, riservando eventualmente al TPL di linea collettivo affidato in concessione (e pertanto più direttamente riconducibile all'organizzazione amministrativa locale globalmente intesa⁴⁴⁵) solo compiti di servizio pubblico sussidiari a copertura (territoriale) dei fallimenti di mercato, finanziabili almeno in parte in via diretta⁴⁴⁶.

⁴⁴³ Tale prospettiva è ampiamente indagata - pur senza aderirvi e giungendo anzi a conclusioni opposte (v. qui *infra*, nota 447) - da E. GUARNIERI, *Città, trasporto pubblico locale e infrastrutture nella stagione della mobilità sostenibile*, cit., *passim* e spec. 168 ss.

⁴⁴⁴ S. CATROVINCI ZENNA, *La regolazione del trasporto pubblico locale e l'evoluzione del concetto di mobilità*, cit., 191-192, 197-198.

⁴⁴⁵ Per usare le parole di R. VILLATA, *Servizi pubblici. Discussioni e problemi*, cit., 20-21, che valgono a indicare la (sotto)categoria del servizio pubblico in senso soggettivo, che qui si tende ad indicare, sempre prendendo in prestito le parole dell'A., come "servizio pubblico in senso stretto" (o "in senso proprio"). Per questa impostazione si rinvia ancora una volta alle considerazioni che saranno espone *infra*, Cap. 2, §1.

⁴⁴⁶ In quest'ottica, dunque, dovrebbe almeno *medio tempore* rimanere fermo il mantenimento di un servizio pubblico "minimo" assicurato direttamente dalla gestione pubblica (ossia inteso nell'accezione cui si è fatto riferimento nella nota precedente), adeguato alla domanda e all'offerta di mobilità previamente accertate; la "convivenza" dei modelli sarebbe infatti indispensabile per evitare che gli operatori ammessi al mercato di linea possano "favorire" le zone più dense e redditizie a scapito di quelle meno popolate e remunerative fin quando non siano esattamente definiti gli obblighi di servizio pubblico e quantificate le corrispondenti compensazioni finanziarie per assicurare che la gestione concorrenziale nel mercato sia da sola sufficiente a soddisfare tutti gli obiettivi di servizio pubblico: cfr. ancora S. CASTROVINCI ZENNA, *La regolazione del trasporto pubblico locale e l'evoluzione del concetto di mobilità*, 189, 194 (il quale sul punto richiama le considerazioni di C. POLETO, *Loi d'orientation des mobilités*, cit., 17 ss.). Diverso è poi il discorso per i piccoli centri, dove in assenza di un intervento proattivo delle amministrazioni e/o in attesa della definizione di ambiti territoriali ottimali presso cui incardinare le funzioni di organizzazione e regolazione dei servizi di trasporto alternativi a quello di linea (sul punto v. anche *infra*, §5.2), il servizio di linea assunto alla gestione pubblica diretta (pur dove in concessione) appare imprescindibile, atteso che i «*sistemi di mobilità condivisa già presenti sul territorio (car sharing, car pooling ecc.)*» e offerti dal mercato «*soddisfano, de facto, un segmento molto piccolo della domanda di trasporto, peraltro solo nelle grandi aree*

Del resto, il periodo della pandemia, specie nelle sue fasi più acute, ha evidenziato la strutturale fragilità e scarsa resilienza di una *governance* pubblica della mobilità urbana incentrata sul trasporto di linea affidato in concessione ad un solo operatore di trasporto collettivo, orientando la domanda verso forme di mobilità individuali e più flessibili, parimenti alternative ai tradizionali (e costosi) servizi non di linea (taxi ed NCC)⁴⁴⁷. Non è infatti un caso che proprio il TPL di linea sia stato di recente indicato tra quei settori dei servizi pubblici locali in cui “*l’evoluzione tecnologica e del mercato rende necessario un ripensamento dei tradizionali modelli organizzativi utilizzati per soddisfare le esigenze delle comunità locali e per passare eventualmente da un regime consorzio ad un regime autorizzatorio*”⁴⁴⁸.

Sotto questo profilo, la legge per la concorrenza e il mercato 2022 mantiene una certa ambiguità, limitandosi a includere tra i principi e criteri direttivi della delega in materia l’ “*estensione, nel rispetto della normativa dell’Unione europea, della disciplina applicabile ai servizi pubblici locali, in materia di scelta della modalità di gestione del servizio e di affidamento dei contratti, anche al settore del trasporto pubblico locale*” (art. 8, co. 2, lett. m), nonché ad introdurre a carico delle Regioni, “*al fine di promuovere l’affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale mediante procedure ad evidenza pubblica*”, specifici adempimenti per l’attestazione di conformità dei bandi e degli affidamenti alle norme del Reg. n. 2007/1370 e ai pertinenti atti dell’ART (art. 9). Tali disposizioni, se lette in continuità con il pregresso tessuto normativo, sembrano riferirsi all’estensione al TPL di linea della disciplina oggi risultante dal combinato disposto di cui agli artt. 192, co. 2, d.lgs. n. 50/2016 e 34, co. 20, d.l. n. 179/2012, in attuazione dell’art. 8, par. 2, Reg. n. 2007/137⁴⁴⁹ (con conseguente tramonto dell’affidamento *in house* quale modalità di gestione “ordinaria”: v. *supra*, §§3., 3.1), senza tuttavia abilitare alcun intervento di parziale liberalizzazione secondo il descritto modello della concorrenza nel mercato.

urbane, ed è quindi irrealistico credere che possano rappresentare una valida alternativa diffusa» (G. DELLA CAVE, «Comunità intelligenti», *enti locali, mobilità sostenibile*, cit., 398).

⁴⁴⁷ È nota la congerie di interventi normativi adottati da marzo 2020 ad inizio 2022 per contenere la diffusione del virus che hanno introdotto misure restrittive - dapprima solo oggettive (capienza massima dei mezzi) e poi anche soggettive (possessione del c.d. *Green pass*) - dell’accesso al TPL di linea:

cfr. art. 1, co. 2, lett. m), d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, conv. con l. 5 marzo 2020, n. 13 (in G.U. 9 marzo 2020, n. 61, 151 ss.); art. 1, co. 2, lett. o) d.l. 19 marzo 2020, n. 19, conv. in l. 22 maggio 2020, n. 35 (in G.U. 23 maggio 2020, n. 132, 23 ss.); art. 9-*quater*, co. 1, lett. e-*ter*), d.l. 22 aprile 2021, n. 52, conv. con l. 17 giugno 2021, n. 87 (in G.U. 21 giugno 2021, n. 52, 43 ss.), introdotto dal d.l. 26 novembre 2021, n. 172, conv. con l. 21 gennaio 2022, n. 3 (in G.U. 25 gennaio 2022, n. 19, 50 ss.); oltre ai numerosi atti normativi secondari, circolari e linee guida ministeriali ecc. Su questi interventi e sugli effetti (anche finanziari) della pandemia sul trasporto pubblico locale, si vedano M. CARRER, *Il trasporto pubblico locale nella pandemia. Annotazioni giuridiche sui primi interventi normativi*, in *Oss. AIC*, n. 3, 2020, 320 ss.; S. MOCETTI - G. ROMA, *Il trasporto pubblico locale: passato, presente e futuro*, in *Questioni di Economia e Finanza*, a cura della Banca d’Italia, Roma, aprile 2021, spec. 23 ss. sui dati relativi al TPL nel corso della pandemia, per i quali v. anche il doc. realizzato da PWC, *Una nuova normalità per il sistema dei trasporti. Le priorità di azione per una mobilità sostenibile e sicura nella fase post-COVID19*, 2021, spec. 3-4, e D. Morana - S. Mabellini (a cura di), *L’emergenza pandemica e l’impatto sul diritto pubblico: innovazione e prospettive future*, Milano-Padova, 2022. Su questi aspetti v. anche la Relazione finale della Commissione di studio sul trasporto pubblico locale istituita con d.m. MIMS 4 gennaio 2021, n. 2 (presieduta dal Prof. B.G. Mattarella), pubblicata a cura del MIMS nel settembre 2021 (consultabile al link https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2021-09/relazione_commissione_studio_TPL.pdf), spec. 13 ss., sulla quale, per uno sguardo di sintesi, v. A. PARDI, *La relazione di una commissione di studio sul trasporto pubblico locale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2022, 263 ss.

⁴⁴⁸ Se ne è discusso, in questi precisi termini, in occasione dei *Seminari pubblici di approfondimento sulla disciplina dei servizi pubblici locali*, Università di Bologna (SPISA), Seminari del 30 giugno 2022 (“*Servizi pubblici locali e criteri di economicità, efficienza ed efficacia. Le scelte tra le modalità di organizzazione del servizio pubblico. Lo sviluppo della concorrenza*”) e 18 luglio 2022 (“*Servizi pubblici locali e prestazioni di utilità ai cittadini. Gli strumenti di disciplina della gestione: convenzioni, contratti di servizio e altri atti di regolazione del rapporto con i gestori*”), nell’ambito del quale si segnala, in particolare, l’intervento programmato di M.B. ARMIENTO, *Nuove tecnologie per i servizi pubblici locali*).

⁴⁴⁹ Sul cui stato di attuazione si veda - a partire da due questioni in tema di competenza legislativa esclusiva ex art. 117, co. 2, lett. e) Cost. - Corte cost. 15 marzo 2021, n. 38, in www.cortecostituzionale.it, con nota di G. PANETTA, *Concorrenza e servizi pubblici locali, altro stop della Corte costituzionale (nota minima a Corte cost. n. 38 del 2021)*, in *GiustAmm.it*, n. 4/2021, 1 ss.

Fermo l'indubbio interesse dell'impostazione sopra riferita, sembra tuttavia che, con specifico riferimento al trasporto pubblico di linea, non vada nemmeno sottovalutata la preoccupazione avanzata in dottrina che la logica della gestione concorrenziale *nel* mercato finisca per svalutare del tutto la rilevanza che in sé assume la immediata riferibilità dell'attività di prestazione all'organizzazione pubblica (di cui è paradigmatica la gestione *in house*), la quale, riflettendo un momento di relazione "politica" tra amministrazione locale e comunità "servita", radica un autonomo "senso" del servizio pubblico che dovrebbe almeno in certi casi trascendere la logica lineare della sufficienza del mercato (anche regolato)⁴⁵⁰ e giustificare, da sola, un modello organizzativo basato su un ruolo anche gestionale dell'ente locale (o su una concorrenza solo per il mercato). Può dunque ritenersi che, ferma la necessità di valutare modelli organizzativi che consentano di conseguire migliori standard di efficienza e innovazione attraverso forme di concorrenza nel mercato, nel trasporto di linea le istanze di "apertura" alla concorrenza tra privati vadano valutate con maggior cautela, tenendo nella dovuta considerazione i significati "politici" che la gestione diretta pubblica assume in un servizio percepito tradizionalmente come *trait d'union* tra amministrazione locale e cittadini e gli insuccessi che la mera regolazione nel mercato tramite oneri di servizio ha talvolta già riscontrato in altri ambiti del (macro)settore dei trasporti⁴⁵¹. Ciò suggerisce che, fintantoché vi sia «*la permanenza minima di una utenza interessata (non escludibile a priori, per motivi di reddito, di residenza o finanche e più banalmente di età)*» debba considerarsi «*tanto più doverosa l'assunzione del trasporto di linea a servizio pubblico*» (in senso stretto), «*tenuto conto che a fronte della scarsa redditività della prestazione (...) si paleserebbe uno dei più classici e tipici fallimenti di mercato*»⁴⁵².

In conclusione, nelle more di interventi legislativi organici di ridisegno del TPL complessivamente inteso, i quali richiedono profondi cambiamenti anzitutto culturali, l'approccio regolamentare che pare preferibile sarebbe - esattamente all'opposto di quanto ora prevede (e non prevede) la l. n. 118/2022 - da un lato quello di una tendenziale liberalizzazione "regolata" del trasporto non di linea, che "riabiliti" i servizi privati *app-based* di trasporto con conducenti non professionisti, attraendoli nell'area (oggettivamente pubblicistica) dei servizi di pubblica utilità, anche in un'ottica di sussidiarietà orizzontale; e, dall'altro, quello di una riorganizzazione in chiave più efficiente e tecnologicamente aggiornata del servizio di linea, che tuttavia non lo estrometta necessariamente dai confini della gestione soggettivamente pubblica, puntando piuttosto su interventi di razionalizzazione e ottimizzazione degli ambiti territoriali entro cui il servizio è organizzato e gestito (come già prevedeva la legge Delrio⁴⁵³ e ora, con carattere di maggior coerenza, la l. n. 118/2022: v. *supra*, §3.1), resi ancor più necessari dall'evoluzione tecnologica che ne investe le forme erogative⁴⁵⁴.

⁴⁵⁰ Per questa interessante obiezione, A. PIOGGIA, *Servizi e disservizi. Piccolo contributo alla ricerca del senso pubblico del servizio*, in *Costituzionalismo.it*, 1 ss., spec. 22 ss., ove si paventano i rischi (e si richiamano esempi) di un «*immiserimento del ruolo specifico dell'amministrazione nella concezione del servizio pubblico*» sottesi all'"affidamento" a logiche puramente concorrenziali nelle scelte organizzative dei servizi.

⁴⁵¹ *Ivi*, spec. 23-24, con riguardo al trasporto ferroviario interregionale, legittimando la conclusione che «*[l] 'effetto di dinamiche come queste è anche quello di perdita della dimensione collettiva e solidale del servizio, spezzettato in prestazioni minime per tutti e prestazioni eccellenti per pochi, con la conseguenza di neutralizzare così anche la forza della pressione sociale sull'amministrazione per ottenere servizi migliori. A veder sacrificata la propria posizione sono spesso proprio i più deboli, che lasciati soli a chiedere maggiori tutele, hanno una voce flebile e più facile da trascurare*».

⁴⁵² E. GUARNIERI, *Città, trasporto pubblico locale e infrastrutture nella stagione della mobilità sostenibile*, cit., 171-172.

⁴⁵³ Cfr. le lett. c) e d) dell'art. 1, co. 44, l. n. 56/2014, cit., che includono tra le "funzioni fondamentali" delle città metropolitane, rispettivamente, la "*strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano*" (v. *supra*, §3.), e la "*mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano*"; per le disposizioni della L. Delrio concernenti "l'esercizio associato di servizi" da parte di unioni di comuni e province v. *infra*, §5.2, in nota.

⁴⁵⁴ O. PINI, *Le nuove frontiere del servizio pubblico locale*, cit., 404-405: «*l'applicazione della tecnologia, in particolare digitale, al campo dei servizi pubblici locali implica necessariamente (...) un ripensamento sul concetto di territorialità*

Le vicende ripercorse e le considerazioni svolte sin qui restituiscono, in definitiva, «*l'immagine di un settore segnato da profondi mutamenti, ma anche eroso da numerosi problemi, in cui le innovazioni tendono spesso a cedere il passo di fronte alle logiche conservative degli ossificati assetti esistenti*»⁴⁵⁵. Più che una “crisi” del trasporto pubblico locale, le imponenti trasformazioni in atto provenienti dal mercato e veicolate dalle tecnologie digitali paiono implicare - almeno nelle realtà urbane in cui l’iniziativa privata può applicare economie di scala - una nuova dimensione di “pubblicità” della mobilità⁴⁵⁶, in un quadro di liberalizzazione parziale del TPL non di linea in cui si esalti il ruolo della regolazione conformativa (ed arretri, per converso, quella di contingentamento o riserva delle attività), creando - analogamente a quanto avvenuto in altri settori - un “*sistema dei servizi*” quale “*ambito dominato (quantitativamente) dall’iniziativa privata ma con una stretta interessenza con il pubblico, con una inestricabile commistione delle spinte imprenditoriali verso innovazione e competitività e delle esigenze pubbliche volte a colmare le asimmetrie informative, la disparità di potere contrattuale e gli squilibri sociali e territoriali*”⁴⁵⁷.

Proprio la necessità di «*adattarsi ad un futuro in cui le attività potranno assumere e perdere con rapidità e frequenza i caratteri del servizio pubblico locale*» in senso stretto, «*rende semmai pressante ripensare anche i termini della relazione tra previsioni generali e politiche di settore nonché il ruolo dei diversi soggetti pubblici*»⁴⁵⁸. Al cospetto di sfide complesse e urgenti come quelle che il trasporto pubblico locale pone in un’epoca in cui la mobilità esige essere digitalizzata, condivisa e sostenibile, «*l’ulteriore rinvio di scelte sistemiche a questo punto non più procrastinabili rischia di riverberarsi negativamente non solo sulle relative dinamiche e prospettive di sviluppo, ma anche sui diritti delle persone e sulla stessa capacità dei singoli sistemi territoriali di competere adeguatamente nell’arena globale*»⁴⁵⁹.

5.2 Il caso della micromobilità elettrica *app-based*: la regolazione delle nuove forme di mobilità urbana tra servizio pubblico (in senso oggettivo) e sufficienza del mercato

Particolarmente significativo delle trasformazioni in atto nel settore del trasporto locale è un altro fenomeno inquadrabile nel paradigma della *sharing (digital) mobility*, ossia quello dei servizi di micromobilità elettrica. Tale ultima espressione designa quella forma di mobilità - relativa generalmente a percorsi brevi, comunque interni al perimetro urbano - caratterizzata dall’utilizzo di mezzi di trasporto meno pesanti e ingombranti e potenzialmente meno inquinanti di quelli tradizionali, quali ad es. monopattini elettrici, biciclette a pedalata assistita, *segway*,

che (...) ha costituito elemento qualificante (...) della categoria nella sua concezione tradizionale; caratteristica tipica dello spazio globale digitalizzato è infatti l’assenza, almeno in astratto, di confini fisici chiaramente individuabili, cosicché il legame con il territorio deve più concettualmente essere inteso, per così dire, in senso economico, quale individuazione di bacini territoriali ottimali a fini di garanzia dell’efficienza e miglior resa qualitativa del servizio stesso».

⁴⁵⁵ T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, cit., 578.

⁴⁵⁶ V. BRIGANTE, *Digitalization and public services*, cit., 263 ss. e 271 ss.; V. BURATTI, *The “Uberization” of public service*, cit., 17;

⁴⁵⁷ Così, da ultimo, Cons. St., sez. V, 13 luglio 2022, n. 5893, §§4.10-4.13 (in www.giustizia-amministrativa.it), ove poi si aggiunge che “[n]on si può immaginare il sistema economico dei servizi senza il motore dell’iniziativa privata ma neanche senza il timone di comando dello Stato e della pubblica amministrazione”.

⁴⁵⁸ M. DUGATO, *La crisi del concetto di servizio pubblico tra apparenza e realtà*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2020, 530.

⁴⁵⁹ T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, cit., 590.

*hoverboard, monowheel*⁴⁶⁰ (oggetto anche nel nostro Paese di appositi incentivi all'acquisto, a partire dal c.d. decreto Rilancio⁴⁶¹).

È ormai una realtà acquisita nelle principali città italiane ed europee la capillare presenza di servizi di noleggio di mezzi elettrici per la micromobilità in condivisione, offerti da operatori professionali e accessibili al pubblico tramite apposite *app* per *smartphone* che consentono all'utente - previamente geolocalizzato - di individuare il veicolo più vicino, attivarlo attraverso la scansione di un codice *QR* ed utilizzarlo per i propri spostamenti urbani⁴⁶², per infine collocarlo in appositi stalli (servizi c.d. "*station-based*") o in una qualsiasi area pubblica del territorio comunale di riferimento (servizi c.d. "*free floating*"), rendendolo così nuovamente disponibile per l'utilizzo da parte di altri utenti. È evidente anche in questo caso, dunque, l'inerenza al tema della digitalizzazione del trasporto (pubblico?) locale.

⁴⁶⁰ Per un'approfondita analisi dei diversi aspetti del fenomeno, anche con puntuali riferimenti normativi, si vedano in lingua italiana i contributi pubblicati in G. MATERNINI (a cura di), *Micromobilità elettrica. Veicoli (monopattini) e dispositivi* (monowheel, hoverboard, segway) - *Disciplina nazionale e analisi fenomeno UE ed extra UE*, Forlì, 2020, e in G. MATERNINI - G. PROTOSPATARO - A. ANDREONI (a cura di), *Monopattini elettrici e micromobilità*, Forlì, 2020; in lingua inglese, M. KYROUZ, *The new mobility handbook*, San Francisco, 2020, spec. 130 ss.; F. GAGLIONE, *Strategies and guidelines for urban sustainability: the explosion of micro-mobility from Covid-19*, in *Journal of Land Use, Mobility and Environment*, vol. 13, n. 3, 2020, 466 ss.; Z. DEHDARI EBRAHIMI - R. BRIDGELALL - M. MOMENTABAR, *Extending micromobility deployments: a concept and local case study*, in R. Stahlbock, G.M. Weiss, M. Abou-Nasr, C.Y. Yang, H.R. Arabnia, L.R. Deligiannidis (a cura di), *Advances in data science and information engineering. Transactions on computational science and computational intelligence*, Cham, 2021, 283 ss.; C. MEDINA-MOLINA - N. PÉREZ-MACÍAS - L. GISMERA-TIERNO, *The multilevel perspective and micromobility services*, in *Journal of Innovation and Knowledge*, vol. VII, n. 2, 2022, 1 ss. Su modelli e prassi per l'integrazione dei servizi di micromobilità con il sistema dei servizi "tradizionali" di trasporto pubblico - in funzione degli stessi obiettivi di intermodalità (e *MaaS*) esaminati nel precedente paragrafo con riguardo ai servizi di *sharing mobility* inquadrabili nel "modello Uber" - interessanti considerazioni ed ulteriori indicazioni bibliografiche in G. OESCHGER - P. CARROL - B. CAULFIELD, *Micromobility and public transport integration: the current state of knowledge*, in *Transportation Research (Part D: Transport and Environment)*, vol. 80, 2020, 2 ss. Per una panoramica aggiornata su due importanti esperienze "metropolitane" di (servizi di) micromobilità in Italia, cfr. M. NIGRO - M. CASTIGLIONE - F.M. COLASANTI - R. DE VICENTIS - C. LIBERTO - G. VALENTI - A. COMIC, *Investigating potential electric micromobility demand in the city of Rome, Italy*, in *Transportation Research Procedia*, vol. 62, 2022, 401 ss., e A. CHICCO - M. DIANA, *Understanding micro-mobility usage patterns: a preliminary comparison between dockless bike sharing and e-scooters in the city of Turin (Italy)*, *ivi*, 459 ss.

⁴⁶¹ Cfr. l'art. 44, co. 1-*septies*, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", conv. con modificazioni con legge 17 luglio 2020, n. 77 (in G.U. 29 luglio 2020, n. 189, S.O. n. 26, 1 ss.), che ha introdotto il c.d. "Bonus mobilità", ossia un incentivo (condizionato) fino ad €750, in forma di credito d'imposta, "*per l'acquisto di monopattini elettrici, biciclette elettriche (...), servizi di mobilità elettrica in condivisione o sostenibile*".

⁴⁶² È appena il caso di osservare che i servizi di micromobilità si caratterizzano per offrire l'accesso alla fruizione di un bene, in ciò distinguendosi dagli altri servizi (pubblici e privati) di trasporto, incluso il NCC, nei quali la prestazione si identifica in un servizio in senso tecnico (l' "essere trasportati", appunto) e non nella fornitura (*rectius*, locazione) di un bene mobile: si tratta, cioè, almeno sul piano della qualificazione astratta economica, di servizi che il Codice della strada (art. 84, co. 1, d.lgs. n. 285/1992) definisce, ad altri fini, di "noleggio senza conducente". Tale caratteristica, ossia l'identificazione (dell'oggetto) della prestazione in un bene, non vale tuttavia ad escludere in automatico la possibilità di qualificare le attività in parola come servizi pubblici locali: autorevole dottrina ha infatti da tempo posto in luce - e in tal senso depone, peraltro, il nucleo definitorio contenuto nell'art. 112 T.U.E.L. - l'esistenza di casi in cui «*l'apprestamento di alcuni servizi pubblici si risolve, normalmente, nell'apprestamento di un bene destinato a quel servizio: il servizio pubblico, in questi casi, si realizza concretamente nell'accesso a quel bene*» (A. TRAVI, *Utenza di beni pubblici e utenza di servizi pubblici: un confine in evoluzione*, in *Urb. app.*, n. 10, 2001, 1108; in senso analogo già F.G. SCOCA, *La concessione come strumento di gestione dei servizi pubblici*, in F.A. Roversi Monaco [a cura di], *Le concessioni di servizi pubblici*, Rimini, 1988, 33; pur con diversi percorsi argomentativi e con riferimento al peculiare servizio di assistenza sociale considerato nel celebre scritto, l'idea dell' "accesso a un bene", quale disponibilità senza "appropriazione" dello stesso, come contenuto di un pubblico servizio ci sembra già presente in M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 118 ss., e ID., *L'edilizia popolare ed economica (evoluzione legislativa e problematica)*, in A. Sandulli [a cura di], *I lavori pubblici*, Vicenza, 1967, 496 ss.).

Si rammenta che, per la ragioni ora indicata, i servizi in questione, ai sensi dell'art. 6, co. 2, d.lgs. n. 59/2010 (di recepimento della dir. *Bolkestein*), non costituiscono servizi di trasporto e sono pertanto soggetti alla dir. *Bolkestein* quali "servizi di noleggio di veicoli e unità di diporto".

La rilevante crescita di tali servizi nel nostro Paese, specie nei periodi che immediatamente precedono e seguono il primo *lockdown* dovuto alla pandemia⁴⁶³, ha beneficiato di varie forme di intervento pubblico⁴⁶⁴, volte a “promuovere” un mercato chiaramente in linea con gli obiettivi di mobilità sostenibile, e ha condotto in anni recenti ad una pluralità di interventi normativi, rispondenti a logiche di diverso tipo, che è opportuno ripercorrere brevemente.

Il primo in ordine cronologico si ha con la legge di bilancio 2019⁴⁶⁵, che al dichiarato fine di “sostenere la diffusione della micromobilità elettrica e promuovere l’utilizzo di mezzi di trasporto innovativi e sostenibili” ha autorizzato i Comuni ad avviare “la sperimentazione della circolazione su strada di veicoli per la mobilità personale a propulsione prevalentemente elettrica” (art. 1, co. 102), demandando ad un decreto del MIT (oggi MIMS) la definizione dei relativi strumenti operativi e modalità di attuazione⁴⁶⁶. Tale regolamento (d.m. 229/2019), oltre ad individuare tipologie e caratteristiche necessarie dei dispositivi (art. 2, all. 1), ha rimesso ai Comuni ogni scelta in ordine all’implementazione della sperimentazione (originariamente prevista per la durata massima di due anni: art. 7), richiedendo l’adozione di un’apposita delibera di giunta per l’attivazione di quest’ultima (art. 4, co. 1), nonché di specifiche autorizzazioni generali (di natura sostanzialmente normativa⁴⁶⁷) per la concreta regolamentazione della circolazione,

⁴⁶³ Come riferisce il Quarto rapporto nazionale sulla *sharing mobility*, pubblicato nel dicembre 2020 dall’Osservatorio nazionale *sharing mobility*, promosso dal Ministero dell’Ambiente (oggi MITE), dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (oggi MIMS) e dalla Fondazione per lo sviluppo sostenibile (consultabile al link <http://osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2020/12/IV-RAPPORTO-SHARING-MOBILITY.pdf>), 23 ss. Dati in seguito confermati dal Quinto rapporto, pubblicato nel novembre 2021 (<http://osservatoriosharingmobility.it/wp-content/uploads/2021/11/5-Rapporto-Nazionale-sulla-sharing-mobility-2.pdf>), nel quale si attesta che sono 49 le città italiane con almeno un servizio di *sharing mobility* (57) e che circa il 90% dei veicoli in *sharing* presenti in Italia sono veicoli di micromobilità, dei quali uno su due è un monopattino elettrico (14, 25); i monopattini presenti in tutto il territorio nazionale nel 2021 sono 35.550 (nel 2019 erano appena 4.650) (35), per un totale di 7,4 milioni di noleggi.

⁴⁶⁴ Sottolinea l’importanza dell’intervento pubblico nella diffusione dei servizi per la micromobilità - in una logica che va ben oltre il c.d. “bonus mobilità” (che, come visto, include le spese per l’acquisto di servizi, e non solo di beni, del tipo considerato: *supra*, nota 363) - il Quinto rapporto nazionale sulla *sharing mobility*, cit., 8: “Ad eccezione del bel segnale inviato dal recente insediamento di servizi di monopattino in *sharing* gestiti da operatori privati nelle città di medie dimensioni, anche nel Centro-Sud, ciò che sta permettendo ai servizi di *vehiclesharing* di espandersi e consolidarsi anche in città di questa taglia e nel Meridione è l’intervento pubblico. Si tratta di un intervento che assume forme molto diverse a seconda del contesto territoriale, del servizio di *vehiclesharing* e del modello operativo adottato (...). Anche in questo caso ci troviamo di fronte a una realtà contrastata in cui da un lato sembra emergere un pragmatico sperimentalismo da parte di enti locali ed operatori privati, dall’altro sembrano mancare uno o più schemi di intervento definiti e stabili, all’interno dei quali pianificare e programmare, anche a medio-lungo termine”. Sul punto v. anche *infra*, alla fine di questo paragrafo.

⁴⁶⁵ L. 30 dicembre 2018, n. 145, Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (in G.U. 31 dicembre 2018, n. 302, S.O. n. 62, 1 ss.).

⁴⁶⁶ D.m. 4 giugno 2019, n. 229, Sperimentazione della circolazione su strada di dispositivi per la micromobilità elettrica. Dispositivi per micromobilità elettrica e procedure per l’autorizzazione alla circolazione sperimentale (in G.U. 12 luglio 2019, n. 162, 23 ss.; decreto consultabile al link seguente: https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2019-06/schema%20DM%20micromobilità%20229_2019%20%283%29.pdf).

⁴⁶⁷ Che a dispetto del *nomen juris* utilizzato dal legislatore si tratti, in sostanza, di regolamenti comunali e non di atti autorizzatori a contenuto generale è dimostrato dalla circostanza che, in ossequio al tradizionale criterio distintivo tra regolamenti ed atti amministrativi generali (su cui, per tutte, Cons. St., A.P., 4 maggio 2012, n. 9, §5.4.2, in www.giustizia-amministrativa.it), i destinatari della regola(menta)zione - ossia i conducenti di veicoli di micromobilità elettrica (proprietari o a noleggio) nel territorio comunale - non siano qui individuabili nemmeno *ex post*, talché le regole sulla circolazione ivi contenute assumono la generalità e astrattezza del “previo disporre”. Diverso è ovviamente il discorso, come si vedrà, per la regolazione comunale delle attività di noleggio di veicoli di micromobilità in *sharing* attuata mediante l’apposita delibera di cui all’art. 1, co. 75-ter, l. n. 160/2019 (su cui v. *infra*, nel testo), che, ricalcando il modello della “moderna” autorizzazione generale, consta di una parte abilitativa e di una propriamente regolatoria, dovendosi perciò inquadrare nella categoria degli atti generali (e forse, per la parte abilitativa, degli atti plurimi ad effetti scindibili) ovvero, per chi li distingue, degli atti di regolazione di natura non normativa. Sui confini tra potestà regolamentare e funzione di regolazione (mediante atti generali o un *tertium genus* di atti), oltre alla vasta letteratura in argomento formatasi più di recente nell’ambito degli studi sulle autorità indipendenti, sulle linee guida ANAC e sui poteri contingibili e urgenti, resta fondamentale A. SANDULLI, *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, in AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, vol. II, Padova, 1957, 449 ss., e ora in *Scritti giuridici*, vol. I, Napoli, 1990, 39 ss., secondo cui, per quel che

compresa l'individuazione delle infrastrutture e delle parti di strada percorribili o destinabili a luoghi di sosta dei veicoli, entro i limiti indicati dallo stesso decreto (art. 3-5, all. 2).

La legge di bilancio 2020⁴⁶⁸, in un'ottica di favore per la micromobilità, ha poi equiparato i monopattini elettrici ai velocipedi (*i.e.*, alle biciclette) ai fini dell'applicazione, in via residuale, delle norme del Codice della strada (d.lgs. n. 285/1992) (art. 1, co. 75, ora co. 75-*quinquies*), mentre poco dopo la legge di conversione del c.d. decreto Milleproroghe 2020⁴⁶⁹, oltre a prorogare di dodici mesi il termine di sperimentazione, ha individuato le caratteristiche tecniche dei monopattini elettrici ai fini della loro equiparazione ai velocipedi, così abilitandone l'utilizzo anche al di fuori degli ambiti territoriali della sperimentazione (art. 33-*bis*, co. 2, d.l. n. 162/2019). La stessa legge di conversione da ultimo richiamata, modificando la legge di bilancio 2020, è inoltre intervenuta a disciplinare i servizi di noleggio di monopattini elettrici *in sharing*, subordinando la prestazione del servizio, anche in modalità *free-floating*, ad un' "apposita delibera della Giunta comunale, nella quale devono essere previsti, oltre al numero delle licenze attivabili e al numero massimo dei dispositivi messi in circolazione: a) l'obbligo di copertura assicurativa per lo svolgimento del servizio stesso; b) le modalità di sosta consentite per i dispositivi interessati; c) le eventuali limitazioni alla circolazione in determinate aree della città" (art. 1, co. 75-*ter* l. n. 160/2019).

Ulteriori interventi nel biennio 2021-2022, senza mutare i lineamenti essenziali dell'impianto normativo ora descritto, hanno riguardato - più che i servizi di micromobilità elettrica *in sharing* in sé considerati - la regolamentazione della circolazione dei relativi dispositivi, al precipuo fine di incrementare la sicurezza stradale; in tale contesto spicca la disciplina sui monopattini elettrici (che, a dispetto della sede in cui è collocata, pretenderebbe di avere una qualche organicità) contenuta nell'art. 1, commi da 75 a 75-*viciester*, della legge di bilancio 2020⁴⁷⁰. Con riferimento ai

qui interessa (e a conferma di quanto sopra evidenziato), rientrano tra i regolamenti «*le disposizioni sulla circolazione per le vie cittadine impartite dalle autorità comunali mediante i regolamenti di polizia urbana (art. 109 n. 5 reg. com. e prov.) e in applicazione di questi (autorizzazioni e divieti di sosta ai veicoli su certe aree stradali, nonché divieti di marcia ai veicoli o ai pedoni in determinate direzioni, anche se limitati a brevi periodi, e persino a un solo giorno; punti di attraversamento obbligato, ecc.)*» (454). Rilevanti in argomento anche M.S. GIANNINI, *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali*, in *Foro it.*, III, 1953, 9 ss., e G. SANTANIELLO, *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Giuffrè, Milano, 1963; più di recente, G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, 2000; M.C. ROMANO, (voce) *Atti amministrativi generali*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. I, 2006, Milano, 491 ss.

⁴⁶⁸ L. 27 dicembre 2019, n. 160, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022 (in G.U. 30 dicembre 2019, n. 304, S.O. n. 45, 1 ss.).

⁴⁶⁹ L. 28 febbraio 2020, n. 8, Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, recante disposizioni urgenti in materia di proroga dei termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, di innovazione tecnologica (in G.U. 29 febbraio 2020, n. 51, S.O. n. 10, 1 ss.).

⁴⁷⁰ Il riferimento è, in particolare, all'art. 1-*ter* d.l. 10 settembre 2021, n. 121 (c.d. decreto Infrastrutture), conv. con modificazioni dalla legge 9 novembre 2021, n. 156, Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale (in G.U. 9 novembre 2021, n. 267, 1 ss.) e all'art. 10, co-1-*ter*, d.l. 30 dicembre 2021, n. 228 (c.d. decreto Milleproroghe 2021), conv. dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15 (in G.U. 28 febbraio 2022, n. 49, S.O. n. 8, 1 ss.): la combinazione di tali disposizioni, che novellano i commi 75 ss. dell'art. 1 l. n. 160/2019, ridefinisce i requisiti tecnici dei dispositivi, prescrivendo la presenza (anche) degli indicatori di svolta e dell'impianto frenante su entrambe le ruote, con termini differenziati di adeguamento per i monopattini di nuova commercializzazione (30 settembre 2022) e per quelli già in circolazione alla data di entrata in vigore del decreto (1 gennaio 2024); ridefinisce le aree percorribili nei centri abitati e fuori da essi e fissa nuovi limiti di velocità nei centri urbani e nelle zone pedonali; introduce il divieto relativo di sosta sui marciapiedi. Per i profili di dettaglio tecnico la disciplina è ora integrata da un regolamento adottato *motu proprio* dal MIMS: d.m. 18 agosto 2022, Normativa tecnica relativa ai monopattini a propulsione prevalentemente elettrica (in G.U. 30 agosto 2022, n. 202, 11 ss.). Si segnala, infine, che alla luce delle modifiche apportate dal d.l. n. 68/2022 (c.d. decreto Infrastrutture-*bis*), conv. con l. n. 108/2022, cit., al Cod. strada, i velocipedi a pedalata assistita sono inseriti nella classificazione dei veicoli (art. 7, co. 1, lett. b) e le infrastrutture di ricarica (*i.e.*, le "colonnine") collocate nelle aree di servizio vengono ricomprese in queste ultime (art. 7, co. 1, lett. a); inoltre, lo stesso d.l. n. 68/2022 proroga di un ulteriore anno il termine di conclusione della sperimentazione relativa alla circolazione su strada di veicoli di micromobilità elettrica (art. 7, co. 3).

servizi di noleggio dei dispositivi in parola, tale disciplina continua a prevederne l'attivazione "esclusivamente con apposita deliberazione della Giunta comunale", che deve indicare il numero di licenze attivabili ed il numero massimo di dispositivi in circolazione nel territorio comunale (art. 1, co. 75-ter l. n. 160/2019); gli operatori di noleggio, chiamati "ad organizzare, in accordo con i Comuni nei quali operano, adeguate campagne informative sull'uso corretto del monopattino elettrico e ad inserire nelle applicazioni digitali per il noleggio le regole fondamentali" (co. 75-septiesdecies), vengono altresì onerati dell'obbligo di acquisire, al termine di ogni noleggio, una fotografia scattata dall'utente dalla quale risulti la posizione del veicolo nella pubblica via, "al fine di prevenire la pratica diffusa del parcheggio irregolare dei loro mezzi" (co. 75-sexiesdecies).

Così ricostruito il quadro normativo rilevante in materia di servizi di micromobilità elettrica *app-based*, occorre interrogarsi se essi costituiscano (o possano costituire, a talune condizioni) dei veri e propri servizi pubblici di trasporto, ovvero se si tratti di "comuni" attività di impresa sottoposte a regolazione pubblicistica locale, suscettibili al più di essere promosse dalle amministrazioni nel quadro delle politiche di mobilità integrata, intermodale e sostenibile, cui è indubbiamente funzionale l'impulso ad "ecosistemi" di trasporto locale con adeguati livelli di integrazione di servizi privati⁴⁷¹.

Della questione si è occupata la giurisprudenza amministrativa in almeno un caso, che allo stato rappresenta il *leading case* italiano ed il principale spunto da cui muovere nell'analisi: il riferimento è ad una (non troppo nota) sentenza resa dal T.A.R. Milano nel luglio 2020⁴⁷², relativa ad una procedura selettiva indetta dal Comune di Milano per l'individuazione degli operatori interessati a svolgere in via sperimentale, ai sensi del citato d.m. 229/2019, servizi di noleggio di dispositivi di micromobilità in *sharing*, cui associare il logo del Comune. Il T.A.R. lombardo, pur censurando il criterio di selezione (meramente cronologico) utilizzato dall'amministrazione, disattende la prospettazione della ricorrente secondo cui l'attività in questione costituirebbe un pubblico servizio e il provvedimento che individua gli operatori ammessi a svolgerla avrebbe natura concessoria, non già autorizzatoria, con conseguente violazione degli 164 ss. d.lgs. n. 50/2016 (essendosi il Comune limitato a pubblicare un avviso sul proprio sito, anziché indire una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento di concessioni di servizio). La natura di servizio pubblico dell'attività oggetto degli atti impugnati viene infatti negata rilevando l'assenza del "momento essenziale dell'assunzione", ritenuta "presupposto indefettibile per poter integrare la figura del pubblico servizio"⁴⁷³, in quanto il Comune meneghino non avrebbe espresso la volontà politica di garantire il servizio alla comunità, essendo questo "già adeguatamente soddisfatto dal mercato", ma si sarebbe limitato a regolare l'attività di noleggio per evitare che questa "sia svolta in contrasto con le esigenze di decoro e sicurezza urbana"⁴⁷⁴.

⁴⁷¹ Obiettivi dei quali si è già detto *supra*, §5., spec. in nota.

⁴⁷² T.A.R. Lombardia-Milano, sez. III, 3 luglio 2020, n. 1274, in *Foro it.*, VII, 2020, 1474 ss., con note di M.F. TROPEA, *Micromobilità elettrica in sharing e pubblico servizio in senso oggettivo nella recente giurisprudenza. Nota a Tar Lombardia, Milano, sez. III, 3 luglio 2020, n. 1274*, in *Rivista Giuridica Europea - European Law Journal*, n. 2, 2020, 7 ss.; G. DELLE CAVE, *Micromobilità elettrica in sharing: il noleggio dei dispositivi free floating non costituisce servizio pubblico*, in *CERIDAP - Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, n. 3, 2020, 102 ss.

⁴⁷³ T.A.R. Milano, n. 1274/2020, cit.: "Come noto, il 'servizio pubblico' presuppone la decisione della p.a. di farsi carico del soddisfacimento di un bisogno proprio della collettività da essa amministrata che il mercato non è in grado di soddisfare adeguatamente e consiste nell'espletamento del servizio a tal fine necessario, il quale può essere svolto secondo modalità differenti. (...) Ne consegue che, nel caso di specie, l'individuazione con avviso pubblico di soggetti pubblici o privati interessati a svolgere servizi di mobilità in sharing con dispositivi per la micromobilità elettrica, non costituisce attività di servizio pubblico, mancando il momento fondamentale dell'assunzione, che costituisce presupposto indefettibile per poter integrare la figura del 'pubblico servizio'".

⁴⁷⁴ *Ibidem*: "Il Comune, infatti, non ha espresso l'intento politico di soddisfare il bisogno, proprio dei suoi amministrati, di spostarsi nel territorio cittadino mediante l'uso di hoverboard, segway, monopattini elettrici", atteso che "questo bisogno è stato (...) ritenuto già adeguatamente soddisfatto dal mercato; ed anzi la necessità di regolazione dell'attività di noleggio di tali dispositivi è sorta proprio in ragione del proliferare di soggetti che hanno spontaneamente iniziato a

Si è osservato, in senso critico nei confronti dell'impostazione seguita dalla pronuncia, che essa non terrebbe in debito conto la nozione oggettiva di servizio pubblico, esasperando la rilevanza del momento assunzionale e svalutando ulteriori indici rivelatori della presenza di un'attività di prestazione organizzata dai pubblici poteri locali⁴⁷⁵; in tesi, l'attività di noleggio di dispositivi di micromobilità in *sharing* potrebbe, invece, essere ricondotta al modello del servizio pubblico in senso oggettivo, valorizzando per un verso l'obiettivo rispondenza dell'attività ad interessi generali delle comunità locali⁴⁷⁶, per altro valorizzando la circostanza che la prestazione del servizio è, come visto, subordinata dalla legge ad una scelta "istitutiva" dell'autorità comunale (tramite l'apposita delibera di giunta di cui all'art. 1, co. 75-ter, l. n. 160/2019: v. *supra*)⁴⁷⁷.

La questione sconta, a monte, le incertezze che tradizionalmente circondano la nozione di servizio pubblico e i caratteri identificativi dell'atto di assunzione, sulle quali ci si soffermerà in altra sede (*infra*, rispettivamente Cap. 2, §1., e Cap. 3, §2.): alla nozione in apparenza soggettivistica accolta dal T.A.R. milanese, che sembra esigere un atto di assunzione della *titolarità* dell'attività di prestazione, si contrappongono istanze volte ad attrarre nell'area del pubblico servizio attività in titolarità privata, ritenute "assunte" per il fatto stesso di essere caratterizzate da profili meritevoli di regolazione pubblicistica.

Senonché - nonostante l'ambiguità e apparente contraddittorietà del passaggio argomentativo in cui il Tribunale include tra gli interessi pubblici cui è sotteso l'intervento regolatorio del Comune anche "quello dell'utenza di poter beneficiare del miglior servizio possibile" -, la soluzione accolta dal decidente appare condivisibile, a giudizio di chi scrive, se di essa si coglie la reale *ratio decidendi* e la sottesa opzione (teorica) in ordine alla qualificazione del momento assunzionale: non è la mera regolazione pubblicistica (legale o amministrativa) a connotare un'attività economica in termini di servizio pubblico, ma la finalizzazione di quell'intervento a garantire ai cittadini prestazioni che il mercato non garantirebbe o non garantirebbe a condizioni compatibili con valutazioni di adeguatezza - sotto il profilo dell'accessibilità-universalità, della qualità e della continuità - condotte in sede politica⁴⁷⁸. Solo in tal caso, infatti, l'attività può intendersi

erogare il servizio in modalità free floating (...) e per evitare che questa attività venga svolta in maniera pericolosa e disordinata, in modo da scongiurare impatti negativi sul sistema di circolazione stradale, sull'ordine e la sicurezza urbana nonché sull'uso del suolo pubblico. La regolazione non ha dunque la specifica finalità di garantire a tutti gli amministrati la possibilità di usufruire del servizio secondo i principi di imparzialità, universalità, continuità, trasparenza ecc."

⁴⁷⁵ M.F. TROPEA, *Micromobilità elettrica in sharing e pubblico servizio in senso oggettivo nella recente giurisprudenza*, cit., 24-25, «il servizio di micromobilità in sharing, indipendentemente dalla scelta politica operata di volta in volta dall'Ente territoriale, può configurarsi quale pubblico servizio, avendo riguardo alla concezione oggettiva della nozione, accogliendo quel diffuso orientamento che ritiene che la nozione di pubblico servizio si caratterizzi per la coesistenza di un elemento finalistico, da individuarsi nell'obiettivo di soddisfare esigenze proprie di una collettività indeterminata di beneficiari, e di una serie di regole strumentali al perseguimento di quella finalità».

⁴⁷⁶ *Ivi*, 21: «Il servizio di noleggio di dispositivi per la micromobilità elettrica contribuisce infatti a realizzare obiettivi di implementazione di un sistema di trasporti quanto più intermodale, in quanto idoneo a garantire spostamenti (...) veloci e sicuri, quanto meno dal punto di vista della salute pubblica, considerata altresì la situazione emergenziale dettata dalla pandemia da COVID-19. (...) Anche in considerazione di tale esigenza, si ritiene che un simile servizio ben potrebbe essere incluso all'interno della categoria dei servizi pubblici latamente intesa in senso oggettivo»; 22: «(...) in un momento storico caratterizzato da esigenze di implementazione della smart city, di realizzazione di un sistema di trasporti pubblici intermodale, di contenimento del contagio da COVID-19 e di tutela ambientale, risulta prospettabile l'inclusione del servizio di noleggio di dispositivi per micromobilità elettrica nella categoria dei servizi pubblici in senso oggettivo».

⁴⁷⁷ *Ivi*, 22 (e 26): «sebbene non vi sia manifestazione formale da parte del Comune di assunzione del servizio come attività volta al perseguimento di interessi fondamentali della collettività, la stessa scelta di attivare tali servizi non può che essere letta nel senso di voler garantire alla comunità un servizio comunque considerato di particolare interesse».

⁴⁷⁸ È questa - come si vedrà *infra*, Cap. 2, §1. - la nozione giuridica "minima" di servizio pubblico (economico) oggi accolta dalla prevalente dottrina e richiamata dalle fonti interne, che ricalca quella comunitaria di SIEG (art. 2, co. 1, lett. h, d.lgs. n. 175/2016; art. 1, co. 1, lett. a e b schema t.u. SIEG 2016; art. 8, co. 2, lett. a l. n. 118/2022; COM/2011/900, par. 1.1; SWD[2013]53, par. 2.2): v. qui per tutti C. FRANCHINI, *La disciplina pubblica dell'economia tra diritto nazionale, diritto locale e diritto globale*, Napoli, 2020, 193 s.

“assunta” tra i compiti dell’ente, divenendo essa stessa “funzione”⁴⁷⁹ (pur nei diversi modi di cui si dirà *infra*, Cap. 2, §1.1) ed acquisendo quel carattere di “doverosità” che ne informa il regime giuridico⁴⁸⁰. Così intesa (e “relativizzato” il concetto di fallimento di mercato che la legittima⁴⁸¹), l’assunzione - per legge o per atto di autonomia⁴⁸² dell’ente politico chiamato a interpretare i bisogni della comunità - costituisce un momento indefettibile anche della nozione oggettiva di servizio pubblico⁴⁸³, assurgendo a criterio identificativo generale⁴⁸⁴.

⁴⁷⁹ I.M. MARINO, *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, cit., 156: «*allorché l’ente politico assume (...) su di sé il compito [del servizio] questo diventa fine dell’ente e l’attività funzione, non strumento per raggiungere altri scopi pubblici, ma scopo pubblico essa stessa*», imponendo «*a soggetti pubblici o/e privati di svolgere una certa attività (ed in un certo modo), non per perseguire risultati ulteriori, o per raggiungere ulteriori scopi, bensì quale fine d’interesse pubblico essa stessa*» (162). A ciò consegue che «*la titolarità del servizio non può che essere dell’ente pubblico a cui spetta, in quanto tale, interpretare le esigenze della collettività e rispondere presso la stessa del modo in cui ad esse provvede*» (V. OTTAVIANO, *Le società miste per i servizi locali*, in F. Trimarchi (a cura di), *Le società miste per i servizi locali*, Milano, 1999, 6); titolarità che si realizza, appunto, a partire dall’assunzione dell’interesse della comunità alla prestazione, ossia dello «*scopo pubblico che connota causalmente il servizio*» (E. SCOTTI, *Il pubblico servizio: tra tradizione nazionale e prospettive europee*, Padova, 2003, 106-107), e che va retamente intesa (non necessariamente quale titolarità dell’attività materiale di prestazione in capo al soggetto pubblico, bensì) «*in termini di garanzia e responsabilità*» (di quest’ultimo), cioè come «*funzione pubblica, lato sensu politica, che implica di interpretare i bisogni della collettività*» (ID., [voce] *Servizi pubblici locali*, cit., 633). In altri termini, è «*nelle attività assunte come doverose da un ente politico volte a fornire utilità ai cittadini, anche attraverso modelli privatistici, in un regime di rapporti prevalentemente paritari, il tratto che definisce il servizio pubblico e lo differenzia in quanto funzione, seppure non autoritativa, dall’impresa*» (S. LICCIARDELLO, *Percorsi di diritto pubblico dell’economia*, cit., 176). V. sul punto anche *infra*, Cap. 3, §1.

⁴⁸⁰ Sulla doverosità quale tratto essenziale (e principio) del servizio pubblico, tra gli altri, M. NIGRO, *L’edilizia popolare ed economica*, cit., 495; I.M. MARINO, *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, cit., 57, 154 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Comuni e province nella gestione dei servizi pubblici*, cit., 46 ss. e 61 ss.; A. ROMANO, *Profili della concessione di pubblici servizi*, in *Dir. amm.*, n. 4, 1994, 474 ss., 479 s. e 499; E. SCOTTI, *Il pubblico servizio*, cit., 88 ss. e *passim*; V. DE FALCO, *Il servizio pubblico tra ordinamento comunitario e diritti interni*, Padova, 2003, 45; G. PIPERATA, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, cit., 220 ss. e *passim*; F. GOGGIAMANI, *La doverosità della pubblica amministrazione*, Torino, 2005, 137 ss.; S. LICCIARDELLO, *Percorsi di diritto pubblico dell’economia*, cit., 175; M. DUGATO, *La crisi del concetto di servizio pubblico locale tra apparenza e realtà*, cit., 520.

⁴⁸¹ Dovendosi il fallimento del mercato che (rende) legittima - anche ai fini dell’art. 106, par. 2, TFUE - la scelta assunzionale intendere (anche) come “inadeguatezza” rispetto al conseguimento di specifici obiettivi-interessi perseguiti dall’autorità locale secondo valutazioni di carattere politico: cfr. F. TRIMARCHI BANFI, *Il “principio di concorrenza”: proprietà e fondamento*, in *Dir. amm.*, n. 1-2, 2013, 41; ID., *Lezioni di diritto pubblico dell’economia*, 7ª ed., Torino, 2021, 5-6; A. MASSERA, *L’espletamento di funzioni e servizi pubblici tra esternalizzazione, autoproduzione e cooperazione*, in C. Marzuoli, S. Torricelli (a cura di), *La dimensione sociale della contrattazione pubblica*, Napoli, 2017, 96 ss.; ID., *I servizi pubblici tra regole della concorrenza e responsabilità pubblica*, cit., 450 ss.; A. PIOGGIA, *Servizi e disservizi*, cit., 13.

⁴⁸² Sui modi di assunzione, cfr. per tutti I.M. MARINO, *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, cit., 164 ss., e ID., *Sul fondamento giuridico del servizio pubblico*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Auletta*, vol. III, Milano, 1988, 259 ss. L’atto di assunzione, quale «*espressione di una scelta politica, non può che essere riservato all’autorità pubblica perché consegue ad una valutazione dei bisogni riservata al soggetto pubblico*»: E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, ora a cura di F. Fracchia, 24ª ed., Milano, 2022, 625.

⁴⁸³ Come rileva, tra gli altri, M. DELSIGNORE, *La nozione di servizio pubblico locale a rilevanza economica*, in R. Villata (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Torino, 2011, 4: «*elemento peculiare del servizio pubblico è, quale che sia la nozione che si intende sposare, la titolarità del pubblico servizio in capo al soggetto pubblico. La scelta politica di intervenire per la fornitura ed erogazione del servizio alla collettività è necessaria ed ineliminabile perché il servizio sia pubblico, finanche nella concezione oggettiva*».

La pronuncia in commento, peraltro, si mostra ben consapevole dell’esistenza di una nozione (*rectius*, di un concorrente modello) di servizio pubblico in senso oggettivo, laddove, delineando le possibili modalità di gestione dei servizi pubblici, evoca la nota distinzione tra concorrenza per il mercato e concorrenza nel mercato, alla quale ultima corrisponde un modello organizzativo basato «*su un numero indeterminato di soggetti autorizzati ad erogare il servizio in concorrenza fra loro, nel rispetto però degli obblighi di servizio pubblico stabiliti dal regolatore (c.d. concorrenza nel mercato)*».

⁴⁸⁴ La rilevanza “qualificante” dell’assunzione, che dimostra la persistenza di una dimensione ineliminabilmente “soggettiva” del servizio pubblico locale, è sottolineata, tra gli altri, da I.M. MARINO, *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, 149 ss.; F.G. SCOCA, *La concessione come strumento di gestione dei servizi pubblici*, cit., 35; M. CAMMELLI, *I servizi pubblici nell’amministrazione locale*, in *Le Regioni*, n. 1, 1992, 16; G. CAIA, *Assunzione e gestione di servizi pubblici locali di carattere industriale e commerciale: profili generali*, in *Riv. gov. loc.*, n. 1-2, 1992, 16 ss.; ID., *I modelli di organizzazione dei servizi pubblici locali: quadro generale e comparativo*, in G. Sanviti (a cura di), *I modelli di gestione*

Ebbene, la regolazione demandata dalla legge al Comune e da questo attuata in materia di servizi di micromobilità risulta, invece, finalizzata ad assicurare la compatibilità dell'attività economica in questione con l'ordine e il decoro urbano, la sicurezza nella circolazione stradale e il corretto uso del suolo pubblico⁴⁸⁵, e non già ad assicurare il servizio - già ampiamente garantito dal mercato - o un certo "modo di essere" dello stesso⁴⁸⁶ (mancando la determinazione di obblighi di servizio pubblico, in termini ad es. di tariffe o standard qualitativi e quantitativi delle prestazioni).

Né appare decisivo che la prestazione dei servizi in discorso sia, nell'attuale fase sperimentale, condizionata dalla legge all'adozione di una delibera di giunta, che ne determini i contingenti (numero di licenze e di dispositivi in circolazione), essendo l' "opzione zero", ossia la scelta di non attivare il servizio, espressione dell'autonomia riservata all'ente locale di valutare quell'attività come del tutto incompatibile con i summenzionati interessi pubblici, alla luce delle peculiarità del contesto territoriale di riferimento (altro è, semmai, il problema della compatibilità di una normativa nazionale che tale opzione contempla - rimettendo di fatto l'esercizio di un'attività di impresa ad una necessaria iniziativa dell'autorità locale - con il principio di libera prestazione dei servizi nel mercato unico e con gli artt. 12 ss. dir. *Bolkestein*⁴⁸⁷). La possibilità che la legge riserva al Comune di non attivare il servizio conferma, anzi, che la disciplina legale (art. 1, commi 75 ss., l. n. 160/2019 ss.mm.) non ha inteso istituire un servizio pubblico locale c.d. "obbligatorio", sicché le attività in esame possono qualificarsi come pubblici servizi (c.d. "facoltativi"), ex art. 112 TUEL, solo in quanto siano "assunte" per essere garantite alla comunità locale - e non

dei servizi pubblici locali, Bologna, 1993, 55 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Comuni e province nella gestione dei servizi pubblici*, cit., 97 ss.; R. VILLATA, *Considerazioni in tema di pubblici servizi e di riparto di giurisdizione*, in *Riv. giur. quad. pubbl. serv.*, n. 3, 2001, 13 s.; ID., *Servizi pubblici*, cit., 20; E. SCOTTI, *Il pubblico servizio*, cit., *passim*; A. POLICE, *Spigolature sulla nozione di «servizio pubblico locale»*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2007, 93 ss.; C. MARZUOLI, *Gli enti territoriali e la scelta del modello per la gestione dei pubblici servizi locali*, in *Munus*, n. 1, 2011, 145 s.; F. MERLONI, *L'assunzione/istituzione dei servizi pubblici (locali) tra ordinamento italiano e ordinamento comunitario*, in E. Follieri, L. Iannotta (a cura di), *Scritti in ricordo di Francesco Pugliese*, Napoli, 2010; G. TAGLIANETTI, *Discrezionalità amministrativa e servizi pubblici locali*, cit., 79 ss.; F. FRACCHIA, *I servizi pubblici nel governo dell'economia*, cit., 162 ss.

In giurisprudenza, sul binomio assunzione-doverosità come momento connotante la nozione di servizio pubblico locale, si segnalano, tra le pronunce più recenti, Corte cost., 29 maggio 2020, n. 103 (in *Federalismi*, n. 18, 2020), spec. §4.4; Cons. St., sez. I, parere 17 aprile 2019, n. 1389 (in www.giustizia-amministrativa.it), spec. §2.1; Cons. St., sez. V, 28 giugno 2019, n. 4463 (in www.giustizia-amministrativa.it), §§7. e 9; Cons. St., sez. I, parere 21 luglio 2021, n. 1374, §3.1 (in *Riv. Corte conti*, n. 4, 2021, 223 ss.). Cfr. anche Cons. St., sez. V, 13 dicembre 2006, n. 7369; C.G.A.R.S., 6 ottobre 2010, n. 1266; Cons. St., VI, 5 aprile 2012, n. 2021; Cons. St., sez. VI, 13 settembre 2012, n. 4870; Cons. St., sez. V, 2 maggio 2013, n. 2396; Cons. St., sez. VI, 20 dicembre 2013, n. 6131; T.A.R. FVG, sez. I, 12 luglio 2014, n. 321; T.A.R. Lombardia, sez. I, 9 maggio 2014, n. 1217; T.A.R. Lazio, sez. I, 26 ottobre 2015, n. 12179; Cons. St., sez. V, 23 marzo 2018, n. 1867; Cons. St., sez. VI, 3 ottobre, 2019, n. 6643; T.A.R. Lombardia, n. 1274/2020, cit.; Cons. St., sez. II, 28 gennaio 2021, n. 851 (tutte in www.giustizia-amministrativa.it).

Sul punto v. ampiamente *infra*, Cap. 3, §2., anche per i collegamenti con il principio di autonomia locale costituzionalmente sancito (artt. 5 e 118 Cost.), di cui l'atto di assunzione è esplicazione.

⁴⁸⁵ T.A.R. Milano, n. 127472020, cit.: *“la regolazione è stata dettata non già per garantire il bisogno degli amministrati di fruire del servizio di sharing secondo standard che solo l'applicazione dei principi che regolano il servizio pubblico può garantire, ma per evitare che l'attività sia svolta in contrasto con le esigenze di decoro e sicurezza urbana”* (v. anche il passaggio motivazionale già richiamato alla nota 375); adesivamente, G. DELLE CAVE, *Micromobilità elettrica in sharing: il noleggio dei dispositivi free floating non costituisce servizio pubblico*, cit., 103.

⁴⁸⁶ S. TORRICELLI, *I servizi pubblici*, in G. Pizzanelli (a cura di), *Passato e presente del diritto amministrativo. Liber amicorum in onore di Alberto Massera*, Napoli, 2017, 131: *«l'elemento che connota i servizi pubblici e li distingue rispetto ad ordinari settori della vita economica del paese è costituito dalla scelta pubblica di assumere la responsabilità per il modo in cui alcune prestazioni sono rese»*.

⁴⁸⁷ Il profilo è preso in considerazione dal Dossier sulla proposta di legge A.C. 2675 presentata il 23 settembre 2020 (poi "superato" dall'approvazione degli interventi legislativi richiamati alla nota 372), elaborato dal Servizio Studi della Camera (disponibile al seguente link: <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/TR0226.Pdf>), ove però si riferisce che "non risultano, allo stato, procedure d'infrazione riguardanti l'Italia (5).

regolate ad altri fini - con un atto di autonomia dell'ente (politico) esponenziale dei bisogni della comunità stessa⁴⁸⁸.

L'impostazione sopra richiamata e accolta dal T.A.R. milanese nella vicenda sottoposta al suo scrutinio non esclude, infatti, che i servizi di noleggio di dispositivi di micromobilità in *sharing* possano, in contesti locali in cui il mercato si mostra in vario modo inadeguato, essere legittimamente assunti ed elevati così a pubblico servizio⁴⁸⁹, mutuandone il regime di doverosità e conformandosi ai principi di doverosità, universalità, accessibilità, continuità ed efficienza⁴⁹⁰.

A ben vedere, la risposta al quesito posto in apertura non può darsi aprioristicamente e in astratto ma richiede di guardare al concreto modello di *governance* entro cui la prestazione di tali servizi è resa in ambito locale: occorre invero comprendere, caso per caso, se l'intervento del pubblico potere locale sia funzionale alla "garanzia" del servizio, o alla "garanzia" del servizio a condizioni diverse da quelle di mercato. In quest'ottica, risultano esplicative le indicazioni contenute nel "Quinto rapporto nazionale sulla *sharing mobility*", pubblicato alla fine del 2021, ove vengono descritte le diverse modalità di intervento pubblico attuate dai Comuni italiani per l'implementazione dei servizi in esame: ad esperienze territoriali - i Comuni di medie o grandi dimensioni - in cui il servizio (previamente attivato *ex art. 1, co. 75-ter* l. n. 160/2019) viene erogato in regime di "puro" mercato da operatori abilitati tramite strumenti di tipo sostanzialmente autorizzatorio o contrattuale (SCIA, determina dirigenziale, concessione senza obblighi di servizio, convenzione), si affiancano contesti comunali - quelli che, per dimensioni o altre caratteristiche, non vantano un mercato rilevante che consenta l'erogazione di tali servizi a condizioni remunerative - in cui il Comune non si limita a "regimare" l'attività e individuare mediante procedure competitive gli operatori abilitati a svolgerla, ma assolve un ruolo propulsivo finalizzato alla "garanzia" del servizio (o di certi standard in termini di accessibilità economica, obbligo a contrarre ecc.), che può concretizzarsi, alternativamente, attraverso l'affidamento ad azienda speciale o organismo *in house* già gestore del TPL di linea ovvero il ricorso all'appalto o alla concessione di servizi, con il riconoscimento in questo secondo caso di corrispettivi o compensazioni a fronte dell'assunzione, da parte dell'operatore, di obblighi contrattuali assimilabili ad obblighi di servizio pubblico⁴⁹¹. Ulteriori sfumature di complessità, nelle quali in assenza di una disciplina legislativa si esalta il ruolo dell'autonomia locale⁴⁹², discendono dal vario modo in cui

⁴⁸⁸ Per la distinzione tra servizi obbligatori e servizi facoltativi (o ad istituzione discrezionale) *ex art. 112 TUEL*, v. G. TAGLIANETTI, *Discrezionalità amministrativa e servizi pubblici locali*, cit., 24-25; N. AICARDI, *La sussidiarietà nella funzione di organizzazione dei servizi pubblici locali*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile*, vol. I, Bologna, 2018, 74.

⁴⁸⁹ Altro è, chiaramente, il piano della legittimità dell'atto di assunzione come servizio pubblico locale di un'attività economica qual è quella di cui si discute, da valutarsi alla luce dei principi di sussidiarietà (orizzontale) economica e di proporzionalità (dell'intervento pubblico): cfr. G.E. BERLINGERIO, *Studi sul pubblico servizio*, Milano, 2003, 291 ss.; F. MERLONI, *L'assunzione/istituzione dei servizi pubblici (locali) tra ordinamento italiano e ordinamento comunitario*, cit., 633 ss.; G. TAGLIANETTI, *Discrezionalità amministrativa e servizi pubblici locali*, cit., 84-85 e 193 ss.; F. FRACCHIA, *I servizi pubblici nel governo dell'economia*, cit. 163 (v. anche *infra*, Cap. 3, §2.).

⁴⁹⁰ Sui principi del servizio pubblico quale regime giuridico applicabile all'attività così qualificata (in parte richiamati anche dalla Dir.P.C.M. 27 gennaio 1994, Principi sull'erogazione dei servizi pubblici, in G.U. 22 febbraio 1994, n. 43, 12 ss.), per tutti, R. CAVALLO PERIN, *I principi come disciplina giuridica del servizio pubblico tra ordinamento interno e ordinamento europeo*, in AA.VV., *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 979 ss.

⁴⁹¹ Quinto rapporto sulla *sharing mobility*, cit., 67 ss., spec. 70, 72-73, 77-78.

⁴⁹² In attesa di un intervento legislativo - ad oggi improbabile - che valga a conferire ai servizi di noleggio per la micromobilità in *sharing*, su tutto il territorio nazionale, il carattere di servizi di pubblica utilità (cioè erogati, a livello locale, in regime di concorrenza nel mercato), individuando specifici obblighi di servizio pubblico e di servizio universale per le imprese che operano nel settore, gli obiettivi di universalità geografica e coesione sociale e territoriale potrebbero forse essere meglio perseguiti - superando l'attuale fase sperimentale legata alla dimensione comunale - mediante forme di assunzione o organizzazione associata dei servizi in discorso a livello sovracomunale, ovvero valorizzando il ruolo degli enti di vasta area (e il possibile interesse "metropolitano" di tali servizi), così da individuare ambiti territoriali ottimali per realizzare economie di scala e assicurare il servizio nei comuni più piccoli, salvaguardandone comunque la redditività complessiva su base sovracomunale. Cfr. sul punto, oltre alle disposizioni concernenti l'ambito metropolitano richiamate

l'intervento pubblico e l'iniziativa privata si combinano nel finanziamento degli *asset* correlati ai servizi in questione⁴⁹³.

Ben potrà, dunque, una stessa attività economica, qual è il servizio di noleggio di dispositivi per la micromobilità elettrica *app-based*, configurarsi come servizio pubblico locale in un ambito territoriale e non in un altro, a seconda delle caratteristiche del mercato (locale) di riferimento e della connessa scelta politico-discrezionale dell'ente di assumere quell'attività come tale⁴⁹⁴: si avrà servizio pubblico laddove l'intervento pubblico valga a garantire la presenza del servizio nel territorio o una sua conformazione in senso solidaristico e universalistico; diversamente, ricorrerà un'attività di impresa, sia pur "regolata" a livello locale per garantire la cura di interessi pubblici in potenziale contrasto con quest'ultima (come quelli, rilevanti nel caso esaminato, alla sicurezza, al decoro urbano e al corretto utilizzo del suolo pubblico), ben distinti da quello che si identifica nella garanzia del servizio nei termini suesposti. Ciò in conformità a quell'idea, immanente al concetto, che il servizio pubblico locale costituisca una "nozione relativa", che varia anche in base "al contesto territoriale di riferimento"⁴⁹⁵, ai mercati che tale contesto riesce ad esprimere e al diverso modo in cui si atteggiavano i bisogni sociali sollecitati dalle nuove tecnologie⁴⁹⁶.

6. L'infrastrutturazione digitale come "questione di Stato" e il ruolo delle autonomie locali

L'intervento pubblico diretto a promuovere la digitalizzazione della società e dell'economia si rivolge in primo luogo alle infrastrutture di telecomunicazione, essenziali perché il mercato

supra, nota 446, i commi 4 (unioni di comuni), 86, lett. a) (province), e 89 (ATO generici) dell'art. 1 l. n. 56/2014 concernenti l'esercizio associato delle funzioni di organizzazione di servizi (pubblici).

⁴⁹³ Quinto rapporto sulla *sharing mobility*, cit., 65-66, 67-68-69 e 71. Su questi aspetti si vedano anche R. CAFARI PANICO - S. DOMINELLI, *Partenariato pubblico privato e mobilità elettrica: le proposte della Commissione europea e le sfide nell'ordinamento italiano*, in *I servizi pubblici: vecchi problemi e nuove regole*, cit., 117 ss., spec. 139 ss.

⁴⁹⁴ L'incidenza di un'attività (economica) su una certa comunità, intesa quale attitudine della stessa a soddisfare bisogni diffusi all'interno di quest'ultima, che ne giustifica l'assunzione come servizio pubblico, «non va valutata in termini assoluti, in quanto potrebbe emergere da situazioni inerenti lo specifico contesto economico, sociale e territoriale, purché sussista un oggettivo e diretto interesse della collettività, impersonata dall'ente, in misura tale da richiedere specifiche garanzie di risultati e di condotta del servizio assicurabili con determinate modalità di gestione dello stesso»: così G. CAIA, *Assunzione e gestione dei servizi pubblici locali di carattere industriale e commerciale*, cit., 11.

⁴⁹⁵ Cons. St., n. 1389/2019, cit., par. 2.1; Cons. St., n. 1374/2021, cit., par. 3.1. Evidenza che il servizio pubblico è caratterizzato dai profili della "storicità" e dalla "relatività", tra i molti, M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, 5^a ed., Bologna, 2022, 365.

⁴⁹⁶ M. DUGATO, (voce) *I servizi pubblici locali*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 1087-1088, parla di concetto caratterizzato da «una valenza dinamica, nello spazio e nel tempo, talché attività che appaiono (...) servizi pubblici in un particolare contesto, ovvero in una certa fase temporale, possono perdere tale qualificazione in un contesto o in una fase differente, nel quadro delle interrelazioni che si stabiliscono tra i bisogni collettivi e le diverse risposte del mercato». Analoga notazione in E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 625: il bisogno della collettività «può subire un'intensificazione nel tempo, (...), la sua percezione o le modalità di soddisfazione possono dipendere anche da innovazioni tecnologiche, sicché anche la nozione di servizio pubblico è storicamente variabile».

possa garantire un'adeguata offerta di servizi di accesso a internet⁴⁹⁷ e, quindi, indispensabili per l'intero "ecosistema" digitale nazionale e per i correlativi diritti degli individui⁴⁹⁸.

L'approntamento infrastrutturale costituisce, come noto, una delle «più antiche attività di disciplina dell'economia svolte dai pubblici poteri, (...) mai venuta meno nel corso dei secoli»⁴⁹⁹, e che è stata capace di "attraversare", mutando le sue forme in parallelo a quelle dell'intervento pubblico nell'economia, le stagioni delle privatizzazioni e (soprattutto) delle liberalizzazioni, permanendo quale «attività di disciplina dell'economia" di stretta attualità, connotata da una innovativa dimensione sovranazionale e da un multiforme intervento dei pubblici poteri»⁵⁰⁰. Nello specifico settore delle telecomunicazioni, l'ampliamento delle dotazioni infrastrutturali corrisponde ad «un interesse convergente di soggetti privati e pubblici»⁵⁰¹: a un elevato grado di liberalizzazione dell'attività⁵⁰² corrisponde, a monte, una «liberalizzazione pressoché totale in ordine alla realizzazione dei beni necessari per poterle prestare»⁵⁰³ (le infrastrutture, appunto: impianti, antenne, tralicci ecc.), sia pur in un quadro caratterizzato da una persistente centralità del "pubblico", che si manifesta in due distinti macro-ambiti: per un verso, nella disciplina dei relativi titoli abilitativi⁵⁰⁴ e nella rilevanza delle normative di settore (in particolare quella urbanistico-edilizia) alle quali soggiacciono le relative opere; per altro, nell'intervento statale di indirizzo e coordinamento strategico, che si realizza tramite la leva del finanziamento pubblico agli

⁴⁹⁷ Come si preciserà meglio *infra*, Cap. 2, §2., i servizi di telecomunicazione non sono in sé servizi digitali, bensì servizi (di pubblica utilità) che, offrendo l'accesso ad internet, si pongono ovviamente quale pre-condizione per l'offerta e la fruizione di servizi/contenuti digitali propriamente intesi: questi ultimi, come già chiarito *supra*, §4., sono infatti servizi erogati e fruiti tramite *ICTs internet-based*, (portali web, piattaforme, *app* ecc.), ai quali si accede da *hardware* elettronici con connettività (tipicamente computer, *smartphone*, *tablet*, ma non solo: si pensi alle *smart tv*, alle consolle, ai visori *AR* ecc.). Solo impropriamente, dunque, e per comodità, si parla qui, in coerenza con il linguaggio utilizzato dal legislatore, delle infrastrutture per i servizi del settore TLC come di "infrastrutture digitali"; infrastrutture digitali (pubbliche) in senso proprio sono invece quelle di cui si dirà diffusamente *infra*, Cap. 2, §6. ss. e Cap. 3, §§2., 2.1.

⁴⁹⁸ L'intervento pubblico in tale settore si correla, ovviamente, alla garanzia del diritto di accesso ad internet (cui si è già accennato *supra*, §4.), "misura dell'agire del singolo individuo nella società dell'informazione" (M. OROFINO, *Profili costituzionali delle comunicazioni elettroniche nell'ordinamento multilivello*, Milano, 2008, 4) ed oggetto di una pretesa di incerta qualificazione ma la cui indubbia rilevanza costituzionale impone ai pubblici poteri, alla luce del principio di uguaglianza sostanziale, obblighi positivi per il contrasto del c.d. "digital divide". Di tali aspetti si dirà diffusamente nel successivo Capitolo, §§11., 11.1, dove saranno esaminati alcuni recenti interventi innovativi messi in campo dal legislatore.

⁴⁹⁹ M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1993, 53.

⁵⁰⁰ S. SCREPANTI, *Le politiche infrastrutturali*, in *La nuova costituzione economica*, cit., 37.

⁵⁰¹ S. TORRICELLI, *Il mercato dei servizi di pubblica utilità. Un'analisi a partire dal settore delle «reti»*, Milano, 2007, 43.

⁵⁰² Si intende, chiaramente, una liberalizzazione pur sempre "regolata" (se ne è già detto *supra*, §2. in fine, spec. in nota), nel preciso senso in cui la intende, tra gli altri, A. TRAVI, *La liberalizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 1998, 648 ss.: l'esclusione di diritti di privativa per la gestione del servizio è elemento cardine della liberalizzazione, ma questa non esclude che persistano atti di regolazione a salvaguardia dell'universalità e dell'accessibilità del servizio. È in questo senso, ovviamente, che il concetto sarà utilizzato in ogni parte del presente lavoro, spec. nel Cap. 2.

Tra gli scritti successivi all'entrata in vigore del Codice interno del 2003 (e alla luce delle successive stagioni di riforme europee di cui si è detto *supra*, §4.1), v. anche, senza alcuna pretesa di esaustività, R. PEREZ (a cura di), *Il nuovo ordinamento delle comunicazioni elettroniche*, Milano, 2004; G. MORBIDELLI - F. DONATI (a cura di), *L'evoluzione del sistema delle comunicazioni elettroniche tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 2005; F. DONATI, *L'ordinamento amministrativo delle comunicazioni*, Torino, 2007; M. LIBERTINI, *Regolazione e concorrenza nel sistema delle comunicazioni elettroniche*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2005, 195 ss.; G. DELLA CANANEA, *Regolazione del mercato e tutela della concorrenza nella risoluzione delle controversie in tema di comunicazioni elettroniche*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2005, 601 ss.; M. RAGUSA, *Reti e servizi di pubblica utilità. Il caso delle comunicazioni elettroniche*, in *Dir. soc.*, n. 2, 2007, 317 ss.; V.M. SBRESCIA, *L'Europa delle comunicazioni elettroniche*, Napoli, 2011; M. NUNZIATA, *Concorrenza e mercato nel sistema delle comunicazioni*, in *Giust.Amm.it*, n. 3, 2013, 1 ss.; F. DALLE NOGARE, *Regolazione e mercato delle comunicazioni elettroniche*, cit., spec. 9 ss.; A. GUERRIERI, *Regolazione e concorrenza nelle comunicazioni elettroniche*, Padova, 2021, spec. 61 ss.

⁵⁰³ S. TORRICELLI, *Il mercato dei servizi di pubblica utilità*, cit., 44.

⁵⁰⁴ Artt. 45 ss. d.lgs. n. 259/2003, come modificato dal cit. d.lgs. n. 207/2021 in attuazione del Codice europeo; prima di tali modifiche le corrispondenti norme si trovavano, come noto, agli artt. 87 ss. dello stesso d.lgs. n. 259/2003 (v. *supra*, §4.).

impianti privati⁵⁰⁵ (oltre che, come visto *supra*, §4., e come si ribadirà in questa sede, indirettamente tramite il servizio universale), o nella realizzazione diretta, con assunzione degli oneri in capo allo Stato, di impianti di rete che, per le loro dimensioni o comunque per il loro carattere antieconomico, il mercato non può sostenere e che devono essere perciò attratti alla proprietà pubblica, ovviamente realizzati e gestiti in concessione da operatori privati scelti con gara⁵⁰⁶.

Un tale assetto istituzionale (del settore), in sé astrattamente efficiente, non ha tuttavia impedito che la “via italiana” alle moderne infrastrutture TLC fosse in costante salita: è noto, in particolare, il tormentato percorso che nel nostro Paese ha caratterizzato la realizzazione delle infrastrutture per la banda larga, individuate come una priorità già nei primi anni 2000 ma ostacolate da numerosi fattori⁵⁰⁷, tra cui l’interferenza di competenze regionali⁵⁰⁸ e locali (su queste ultime v. qui *infra*), sopperita solo in parte da alcuni interventi di pur radicale semplificazione⁵⁰⁹.

⁵⁰⁵ Oltre ai contributi che saranno richiamati nel prosieguo per i profili di più stretta attinenza ai temi qui trattati (e a quelli già menzionati *supra*, §4.), cfr., *ex plurimis*, M. CLARICH - A. BOSO CARETTA, *Il nuovo sistema delle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica*, cit., 689 ss.; R. DE NICTOLIS, *I titoli abilitativi ed il procedimento per l’installazione di infrastrutture per impianti radioelettrici nel codice delle comunicazioni elettroniche*, in AA.VV., *La nuova disciplina dell’installazione di infrastrutture per telecomunicazioni*, Milano, 2004, 1 ss.; L. ZANETTINI, *L’installazione di reti e di impianti ad uso pubblico*, in M. Clarich, G.F. Cartei (a cura di) *Codice delle comunicazioni elettroniche*, Milano, 2004, 380 ss.; S. TORRICELLI, *Il mercato dei servizi di pubblica utilità*, cit., 43 ss.; F. DONATI, *L’ordinamento amministrativo delle comunicazioni*, cit., 183 ss.; G. DE MINICO, *Tecnica e diritti sociali nella regulation della banda larga*, in ID. (a cura di), *Dalla tecnologia ai diritti. Banda larga e servizi a rete*, Napoli, 2010, 42 ss.; M. NUNZIATA, *Concorrenza e regolazione del mercato nel sistema delle comunicazioni*, in G. Bruno (a cura di), *Diritto delle comunicazioni*, Torino, 2019, 177 ss.; C. BUZZACCHI, *La “banda larga” tra intervento pubblico e mercato*, in *Dir. pubbl. eur.*, n. 1, 2020, 240 ss.

In tema di *State aid* alle imprese del settore per la realizzazione di reti veloci, v. le linee guida adottate dalla Commissione con la Comunicazione 2013/C 25/001, *Orientamenti dell’Unione europea per l’applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga* - (in GUUE C 25/1 26 gennaio 2013, 1 ss.), che hanno sostituito le precedenti linee guida, adottate nel 2009 (cfr. GUCE C 235 30 settembre 2009, 7 ss.). Si segnala che è stata sottoposta a consultazione, da novembre 2021 a febbraio 2022, una proposta di revisione delle citate linee guida, consultabile qui: https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/7ec8482d-7657-4413-9c1a-88d74da2ca26_en?filename=HT.5766_Draft_Broadband_Guidelines.zip. Sul punto v. tra gli altri M. SIRAGUSA - G.C. RIZZA, *Politiche pubbliche di finanziamento dello sviluppo delle reti a banda larga e ultralarga e regole UE sul controllo degli aiuti di Stato*, in G. Olivieri, V. Falce (a cura di), *Smart cities e diritto dell’innovazione*, Milano, 2016, 103 ss.

⁵⁰⁶ V. ancora, per tutti, G. DE MINICO, *op. ult. cit.*; M.L. MARINIELLO, “Net neutrality e qualificazione dei servizi di accesso alla banda larga dopo il “caso Verizon”: quale lezione per l’Europa?”, in *Munus*, n. 3, 2014, 533 ss.; M. NUNZIATA, *op. ult. cit.*; C. BUZZACCHI, *op. ult. cit.* Questo secondo modello di intervento basato sulla proprietà pubblica delle reti è stato ed è, come si vedrà tra breve, centrale nelle recenti Strategie italiane per la banda larga e (ora soprattutto) ultralarga e trova conferma nelle apposite misure previste dal PNRR già in corso di attuazione.

⁵⁰⁷ Ne trattano, tra gli altri, S. FROVA, *La banda larga in Italia. Storia probabile di un’altra occasione perduta*, in *Merc. conc. reg.*, n. 3, 2010, 447 ss.; M. AVVISATI, *Banda larga: politiche regolatorie e digital divide*, in *Dalla tecnologia ai diritti. Banda larga e servizi a rete*, cit., 105 ss.; A. TONETTI, *La nuova disciplina per lo sviluppo della banda larga: vera semplificazione?*, in *Merc. conc. reg.*, n. 1, 2011, 117 ss.; G. DE MINICO, *Le regole sulle reti di nuova generazione: autorità e politica*, in *Oss. Fonti*, n. 1, 2012, 7 ss.; V.M. SBRESCIA, *Infrastrutture, reti a banda ultralarga e governo democratico nell’economia europea*, in *Riv. giur. mezz.*, n. 3, 2013, 445 ss. V. anche BANCA D’ITALIA, *La banda larga in Italia*, QEF - *Occasional paper*, n. 34, a cura di E. Ciapanna, D. Sabbatini, 28 ottobre 2008, spec. 12 ss.

⁵⁰⁸ Sul problematico ruolo e sulle competenze delle Regioni nella *governance* pubblica per la realizzazione degli impianti di banda larga e ultralarga, cfr. M. AVVISATI, *Autonomie territoriali e «ordinamento della comunicazione»*, Napoli, 2011, *passim* e spec. 23 ss. e 141 ss.; E. ALBANESI - A. CANEPA, *Internet e diritti*, in A. Morelli, L. Trucco (a cura di), *Diritti e territorio: il valore delle autonomie nell’ordinamento repubblicano*, Torino, 2015, spec. 70 ss. Sul punto, con riferimento alle competenze in materia di inquinamento elettromagnetico, v. anche qui *infra*.

⁵⁰⁹ Si pensi, ad es., all’art. 5-bis, co. 1, d.l. 25 marzo 2010, inserito in sede di conversione ad opera della l. 22 maggio 2010, n. 73 (in G.U. 25 maggio 2010, n. 120, 56 ss.), con cui era stato introdotto nel Codice delle comunicazioni elettroniche l’art. 87-bis, che prevedeva il regime della DIA (poi SCIA), in luogo dell’autorizzazione prevista dall’art. 87, per l’installazione di apparati con tecnologia UMTS (e sue evoluzioni) su impianti preesistenti e per le sole modifiche delle caratteristiche trasmissive. Tale disposizione è stata recentemente abrogata dall’art. 1, co. 1, del cit. d.lgs. n. 207/2021 di recepimento del nuovo Codice europeo, ma il suo contenuto si trova sostanzialmente riprodotta all’art. 45.

Alcuni primi passi avanti si registrano in sede di recepimento della direttiva n. 2014/61⁵¹⁰ con il c.d. “decreto fibra”⁵¹¹ (che ha, tra l’altro, istituito il Sistema informativo federato delle infrastrutture - SINFI: art. 4⁵¹²), recante norme volte a ridurre i costi dell’installazione di impianti ad alta velocità di tipo 4G. Sul versante dell’intervento pubblico diretto per la realizzazione delle reti in fibra nelle aree c.d. bianche (a fallimento di mercato), l’adozione della *Strategia italiana per la banda ultralarga*⁵¹³ (la cui attuazione è affidata a Infratel Italia S.p.A., società *in house* del MISE) imprime un significativo slancio alla proprietà pubblica delle nuove infrastrutture, da costruire e gestire in concessione⁵¹⁴.

L’evoluzione tecnologica del settore, però, procede incessante e nel 2016 la Commissione adotta la Comunicazione sulla Connettività per il mercato unico digitale (c.d. *Gigabit Society*)⁵¹⁵ e il *Piano d’azione per il 5G*⁵¹⁶, il nuovo standard di rete mobile⁵¹⁷, individuando azioni coordinate a livello dell’Unione (in base ad una rinnovata consapevolezza del ruolo strategico globale di tale nuova tecnologia⁵¹⁸), compresa l’individuazione e armonizzazione del relativo spettro

⁵¹⁰ Dir. (UE) 2014/61 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, avente lo scopo di “*facilitare e incentivare l’installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità promuovendo l’uso condiviso dell’infrastruttura fisica esistente e consentendo il dispiegamento più efficiente di infrastrutture fisiche nuove in modo da abbattere i costi dell’installazione di tali reti*” (art. 1, par. 1).

⁵¹¹ D.lgs. 15 febbraio 2016, n. 33 (in G.U. 9 marzo 2016, n. 53, 8 ss.), su cui cfr. per tutti B. BRUNO, *Reti di comunicazione elettronica ad alta velocità*, in *Diritto delle comunicazioni*, cit., 440 ss.

⁵¹² Cfr. il d.m. MISE 11 maggio 2016 (in G.U. 16 giugno 2016, n. 139, 46 ss.), e le Linee guida AgID per la produzione dati del SINFI, previste dall’art. 4, co. 3 d.lgs. n. 33/2016 e approvate il 21 dicembre 2016 (consultabili qui: https://www.sinfi.it/portal/download_files/documentazione/linee_guida_SINFI_ver_1.2_approvata_Comitato_20170522.pdf). Il decreto istitutivo è stato modificato con d.m. MISE 2 settembre 2019 (in G.U. 22 ottobre 2019, n. 248, 11 ss.).

⁵¹³ La *Strategia italiana per la banda ultra larga e per la crescita digitale 2014-2020* è stata approvata dal Consiglio dei Ministri il 3 marzo 2015, in applicazione della normativa comunitaria riguardante la programmazione 2014-2020 dei Fondi strutturali e di investimento, che indirizzava gli interventi previsti dai Programmi operativi per l’attuazione dell’Obiettivo tematico 2 dell’Agenda digitale europea (v. *supra*, §4.), cioè “*migliorare l’accesso alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, nonché l’impiego e la qualità delle medesime*”. Per un quadro schematico della Strategia v. ancora, *ex plurimis*, B. BRUNO, *Reti di comunicazione elettronica ad alta velocità*, cit., 438 ss.; C. BUZZACCHI, *La “banda larga” tra intervento pubblico e mercato*, cit., 242 ss.

⁵¹⁴ Le concessioni, aggiudicate tra il 2016 e il 2018 con la procedura ristretta di cui all’art. 61 d.lgs. n. 50/2016, per 14 lotti complessivi (articolati su base regionale, anche aggregata), sono disponibili qui: <https://bandaultralarga.italia.it/documenti-e-dati/concessioni/>.

⁵¹⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 14 settembre 2016, “*Connettività per un mercato unico digitale competitivo: verso una società dei Gigabit europea*” - COM(2016)587.

⁵¹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 14 settembre 2016, “*Il 5G per l’Europa: un piano d’azione*” - COM(2016)588.

⁵¹⁷ Il 5G costituisce, sul piano tecnologico, un notevole passo in avanti rispetto ai precedenti standard di rete mobile (3G e 4G/LTE) dei quali si è detto *supra*, §4., spec. in nota: il significativo incremento della velocità di trasmissione (fino a 10 Gigabit/s) ed i netti miglioramenti nelle latenze e nell’efficienza energetica, oltre a migliorare l’esperienza di qualsiasi utente, fanno sì che il nuovo standard abiliti applicazioni inedite sia in relazione a specifiche attività umane svolte a distanza (si pensi alla telemedicina operativa, sovente indicata dagli studi come una delle pratiche che riceverà maggiori benefici dal 5G), sia nel campo dell’*Internet of Things* e del *machine to machine*. Per le caratteristiche tecniche/tecnologiche del nuovo standard, anche a confronto con i precedenti, e per le sue applicazioni in atto o in potenza, v. con diversi approcci M. SAUTER, *From GSM to LTE advanced pro and 5G: an introduction to mobile networks and mobile broadband*, Hoboken, 2017; L. PETERSON - O. SUNAY, *5G mobile networks: a systems approach*, San Rafael, 2020; E. DAHLMAN - S. PARKVALL - J. SKOLD, *5G NR: the next generation wireless access technology*, II^a ed., Amsterdam, 2020; M. PIZZUTI, *Dossier 5G*, Milano, 2020; T. HATT - E. KOLTA, *5G energy efficiencies. Green is the new black*, Londra, 2020. Utili indicazioni di sintesi anche in BANCA D’ITALIA, *Italia connessa*, QEF - *Occasional paper*, n. 573, a cura di E. Ciapanna, G. Roma, 28 luglio 2020 spec. 23 ss.

⁵¹⁸ All’intervento proattivo europeo nel settore non sono ovviamente estranee neanche finalità di garanzia dei diritti della persona, seppur “veicolate” da politiche per lo sviluppo economico, secondo uno schema ormai tipico del modello istituzionale eurounitario e della sua economia sociale di mercato. Si sofferma sulla necessaria dimensione sovranazionale (segnatamente europea) della normazione e regolazione proattiva relativa alle nuove tecnologie per l’accesso a internet, in

radio, al fine di garantire una copertura 5G ininterrotta in tutte le aree urbane e in tutti i principali assi di trasporto terrestre entro il 2025⁵¹⁹. In Italia, nel 2018 vengono assegnate le frequenze 5G, ma nei diciotto mesi successivi la nuova tecnologia ancora latita nella gran parte del Paese (essendo presente solo in alcune zone di uno sparuto numero di grandi città), a differenza di quanto avviene nel resto d'Europa: da un lato, si palesa una scarsa propensione degli operatori del settore ad effettuare gli investimenti necessari, dall'altro, pur dove tali investimenti siano effettuati, i lavori per la costruzione degli impianti radioelettrici (*i.e.*, delle infrastrutture fisiche) privati o per l'adeguamento di quelli preesistenti stentano ad essere avviati o completati e subiscono continui rallentamenti, sulla scia delle passate esperienze e per criticità di ordine "burocratico" analoghe a quelle sopra accennate⁵²⁰, tra cui risalta il mancato rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti abilitativi da parte dei Comuni⁵²¹. Non risultano sufficienti misure di semplificazione introdotte dal legislatore, come l'art. 8-*bis* d.l. n. 135/2018⁵²².

Una graduale inversione di tendenza si è avuta a partire dall'avvento pandemia⁵²³, quando in tutto il mondo è maturata - per ragioni talmente note da non dover ormai essere esplicitate - la definitiva consapevolezza della imprescindibilità delle connessioni veloci senza soluzione di continuità territoriale; consapevolezza che si è tradotta, in Italia e in Europa, in un riscoperto protagonismo del pubblico (anche) in questo settore, quale "rete di protezione" della comunità vocata ad un nuovo e penetrante intervento pubblico nell'economia⁵²⁴. Già l'art. 82 del c.d. decreto Cura Italia⁵²⁵ dispone, "al fine di far fronte alla crescita dei consumi dei servizi e del traffico sulle reti" dovuta alla pandemia, che le imprese fornitrici di reti e servizi di comunicazioni elettroniche - qualificate come "imprese di pubblica utilità" (co. 5) - "intraprendono misure e svolgono ogni utile iniziativa atta a potenziare le infrastrutture e a garantire il funzionamento delle reti e l'operatività e continuità dei servizi" (co. 2), "adottano tutte le misure necessarie per potenziare e garantire l'accesso ininterrotto ai servizi di emergenza" (co. 3) e "soddisfano qualsiasi richiesta ragionevole di miglioramento della capacità di rete e della qualità del servizio da parte degli utenti" (co. 4). Viene così subito in evidenza che «l'emergenza porta regolazione, e la regolazione spesso porta al servizio pubblico»⁵²⁶; non solo nella "forma" della regolazione conformativa dell'attività di impresa nel settore TLC, come nel caso dell'art. 82 d.l. n. 18/2020,

relazione alla tutela della persona, tra gli altri, G. DE MINICO, *Libertà digitali. Luci e ombre*, Torino, 2018, *passim* e spec. 23 ss.

⁵¹⁹ Si è a ciò provveduto da ultimo, con Decisione di esecuzione (UE) 2022/173 della Commissione del 7 febbraio 2022, relativa all'armonizzazione delle bande di frequenze 900 MHz e 1800 MHz per i sistemi terrestri in grado di fornire servizi di comunicazioni elettroniche nell'Unione e che abroga la decisione 2009/766/CE (L 28/29 9 febbraio 2022). Sul punto, con riferimento al nostro Paese, v. anche *infra*, Cap. 2, §9., in nota, sul trasferimento al 5G delle bande di frequenza prima destinate alla trasmissione del segnale televisivo.

⁵²⁰ Cfr. E. CIAPANNA - F. COLONNA, *Connettere l'Italia*, in *Riv. pol. econ.*, n. 1, 2020, 93 ss.

⁵²¹ S. DEL GATTO, *Le infrastrutture per la banda ultra larga e il piano per la copertura delle zone a fallimento di mercato*, in V. Bontempi (a cura di), *Lo Stato digitale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Roma, 2022, 73: «La prassi di questi anni ha, purtroppo, evidenziato quanto il mancato rispetto dei termini da parte degli enti locali abbia ostacolato la realizzazione delle infrastrutture di TLC».

⁵²² L'art. 8-*bis* d.l. n. 135/2018, cit., introdotto in sede di conversione, ha previsto "Misure di semplificazione per l'innovazione" relative all'utilizzo di tecnologie di scavo a basso impatto ambientale (come quelle c.d. "in minitriccea") per l'installazione di reti a banda ultralarga, con norme volte a mitigare il "rigore" del Codice dei beni culturali, del Codice della strada e del Testo unico dell'edilizia, anche riducendo i termini per il rilascio dei titoli autorizzatori richiesti per le opere necessarie.

⁵²³ Sul ritardo del nostro Paese nell'infrastrutturazione 5G prima degli interventi scaturiti dalla pandemia, specie nelle aree c.d. "a fallimento di mercato", v. ancora BANCA D'ITALIA, *Italia connessa*, cit., 13 ss., anche per i relativi dati territoriali.

⁵²⁴ U. FANTIGROSSI, *PNRR e riforma dei servizi pubblici*, in *Astrid*, 25 giugno 2021: «La pandemia prodotta dal Covid 19 ha rimesso al centro dell'attenzione il ruolo dello Stato, essendo evidente anche ai più estremi sostenitori del mercato che senza la rete di protezione del pubblico non c'è via di uscita dall'emergenza pandemica e dalla crisi economica che ne è derivata». Sull'intervento pubblico nell'economia, anche alla luce delle evoluzioni indotte dal contesto pandemico, v. riferimenti *infra*, Cap. 2, §3., e Cap. 3, §7.

⁵²⁵ D.l. 17 marzo 2020, n. 18, conv. con l. 24 aprile 2020, n. 27 (in G.U. 29 marzo 2020, n. 110, S.O. n. 16, 39 ss.).

⁵²⁶ M. DUGATO, (voce) *Servizi pubblici locali*, cit., 1113.

ma anche attraverso forme di intervento rivolte a fornire direttamente utilità ai cittadini: lo Stato si fa infatti carico di numerosi interventi diretti ad assicurare l'accesso alla rete e ai dispositivi a chi non ne abbia la possibilità⁵²⁷, e iniziative aventi analoghe finalità vengono intraprese anche a livello locale⁵²⁸.

Sulla scia della nuova Comunicazione della Commissione sul decennio digitale (c.d. “*Digital compass 2030*”)⁵²⁹, ancora imperversante la pandemia, nel 2021 il PNRR destina la cifra senza precedenti di 6,7 miliardi per i progetti di infrastrutturazione digitale, che confluiscono nella nuova *Strategia italiana per la banda ultralarga* (c.d. “*Gigabit Society*”)⁵³⁰, adottata poche settimane dopo e finalizzata a portare la connettività a 1 Gbps e il 5G su tutto il territorio nazionale entro il 2026, in anticipo rispetto agli obiettivi europei fissati al 2030⁵³¹. Tale ambizioso traguardo, assistito da risorse (finalmente) adeguate, viene perseguito mediante un articolato piano di investimenti pubblici e privati tra loro complementari⁵³², attuato tramite Infratel S.p.A.⁵³³ e basato principalmente su un sistema partenariale di concessioni per la progettazione, realizzazione e gestione di impianti in fibra ottica a 1 Gbps e di reti 5G, tutte aggiudicate in poco più di un anno⁵³⁴. In virtù dell'ingente finanziamento pubblico previsto per le aree a fallimento di mercato o a scarsa redditività⁵³⁵, le logiche solidali e perequative per il Mezzogiorno insite nel PNRR (il cui 40% delle risorse è destinato al Sud)⁵³⁶ si concretizzano in azioni volte a ridurre il divario infrastrutturale tra le aree del Paese in un settore dal quale dipende ormai in misura rilevante il

⁵²⁷ Sulle quali v. *infra*, Cap. 2, §§3. e 11.

⁵²⁸ M. DUGATO, *La crisi del concetto di servizio pubblico locale tra apparenza e realtà*, cit., 523-524.

⁵²⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 9 marzo 2021, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale* - COM(2021)118.

⁵³⁰ *Strategia Italiana per la Banda Ultralarga. “Verso la Gigabit Society”*, approvata il 25 maggio 2021 dal Comitato interministeriale per la transizione digitale (CITD) istituito con il d.l. n. 22/2021 ed elaborata a cura del MITD e del MISE, consultabile qui: <https://assets.innovazione.gov.it/1622021525-strategia-bul.pdf>. La Strategia consta di sette interventi destinati alla popolazione nazionale nel suo insieme, ma anche a specifici servizi, quali sanità e scuole: Piano “Italia a 1 Giga”, Piano “Italia 5G”, Piano “Scuole Connesse”, Piano “Sanità Connessa”, Piano “Isole Minori”, Completamento del Piano “Aree Bianche”, Piano “Voucher a sostegno della domanda” (su quest'ultimo v. subito *infra* nel testo). Il relativo Piano di investimento, a cura della Presidenza del Consiglio, è consultabile al link https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/ITALIA_Strategia_BUL-Piano_di_investimenti_fin.pdf.

⁵³¹ Cfr. sul punto, tra gli altri, G. BUTTARELLI, *La strategia italiana per la tecnologia 5G*, in *Lo Stato digitale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 75 ss.

⁵³² V. più in dettaglio A. MALTONI - A. VENTURI, *Investimenti e strumenti di investimento pubblici per la smart city*, in *Smart City. L'evoluzione di un'idea*, cit., 455 ss., spec. 463 ss. e 473 ss.

⁵³³ Come già precisato, Infratel Italia S.p.A. è una società *in house* del MISE (che la controlla tramite Invitalia S.p.A.), che opera quale soggetto attuatore dei Piani nazionale banda larga e ultralarga, anche con funzioni di committenza. V. da ultimo le *Linee Guida per il Soggetto attuatore Infrastrutture e Telecomunicazioni per l'Italia Spa (Infratel)*, predisposte dall'Unità di Missione del PNRR del Dipartimento per la Trasformazione Digitale e adottate dalla Presidenza del Consiglio l'8 agosto 2022, che forniscono all'organismo attuatore orientamenti tecnici e moduli operativi di *best practice*, al fine di implementare l'attuazione degli investimenti previsti.

⁵³⁴ A fine giugno 2022, con l'aggiudicazione della gara per le reti 5G nelle zone a fallimento di mercato e di quella per l'ultimo lotto del bando relativo al Piano “Italia a 1 Giga”, è stato centrato l'obiettivo del PNRR di affidare tutte le concessioni previste dalla Strategia italiana per la banda ultra larga. L'investimento pubblico complessivo è pari a circa 5,5 miliardi, quello privato a circa 2,2 miliardi. Lo stato di avanzamento dei lavori e delle opere completate nelle diverse aree del Paese può essere monitorato, anche attraverso appositi grafici interattivi, al seguente link: <https://bandaultralarga.italia.it>; i dati relativi all'attuale copertura 5G nel nostro Paese possono essere confrontati con la voce “5G mobile coverage” dell'ultimo indicatore DESI della Commissione UE, *Thematic Chapter*, 2022, 37, aggiornata a metà 2021.

⁵³⁵ Su cui v. S. DEL GATTO, *Le infrastrutture per la banda ultra larga e il piano per la copertura delle zone a fallimento di mercato*, cit., 67 ss.

⁵³⁶ Sulle finalità di riduzione dei “divari territoriali” e sugli ambiti di intervento del PNRR in favore del Mezzogiorno, cfr. tra gli altri S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi*, n. 14, 2021, IV ss.; A. BARONE - F. MANGANARO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2022, 148 ss. Sul punto si veda ora anche il doc. elaborato dal Servizio studi della Camera dei deputati, *Il Mezzogiorno nel PNRR*, pubblicato il 22 settembre 2022 e consultabile al link https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1284711.pdf?_1667247261262.

complessivo grado di sviluppo dei territori⁵³⁷. Al contempo, sempre nell'ottica di coniugare solidarietà ed investimenti nel tessuto produttivo, vengono confermate e potenziate misure come il "Piano voucher" per agevolare l'acquisto di servizi di connettività veloce⁵³⁸.

Quanto alle reti di proprietà privata, per favorirne la rapida realizzazione si avvia un'intensa fase di riforme dirette a semplificare e accelerare il rilascio dei titoli abilitativi agli operatori; è tuttavia proprio il continuo susseguirsi di interventi normativi nell'ultimo biennio a testimoniare la difficoltà di pervenire ai risultati sperati.

Già il decreto Semplificazioni 2020⁵³⁹ (art. 38, commi 1-5) aveva previsto a regime un'attuazione dei vincoli posti dalla disciplina urbanistico-edilizia e da quella sul patrimonio culturale⁵⁴⁰, nonché, come si vedrà *infra*, disposto un parziale "disarmo" degli enti locali sul fronte delle competenze di localizzazione degli impianti previste dalla legge quadro sull'inquinamento elettromagnetico. L'art. 40 del già citato decreto Semplificazioni-*bis* 2021 - primo intervento di rango primario adottato in attuazione del PNRR - introduce "Semplificazioni del procedimento di autorizzazione per l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica" e misure di "agevolazione per l'infrastrutturazione digitale degli edifici e delle unità immobiliari", modificando il Codice delle comunicazioni elettroniche (commi 1-3) ed introducendo notevoli deroghe al d.lgs. n. 33/2016, al Codice dei beni culturali e ai regolamenti degli enti locali fino al 31 dicembre 2026 (commi 4-5). Su questo versante, il nuovo Codice delle comunicazioni elettroniche "riscritto" dal d.lgs. n. 107/2021 (v. *supra*, §4.1) recepisce lo stato dell'arte (non le predette *sunset provisions*, che vengono mantenute fuori dal *corpus* codicistico, ma che, ancorché anteriori ad esso, devono per ragioni di ordine logico-sistematico, abbinate al criterio di specialità, ritenersi in vigore fino alla data prevista), confermando in particolare - per gli interventi non soggetti a

⁵³⁷ Cfr. A. CLARONI, *Mezzogiorno, banda larga e divario digitale. Profili normativi e questioni aperte*, in *Riv. giur. mezz.*, n. 1, 2021, 215 ss.

⁵³⁸ La misura del "Piano Voucher" per le imprese era stata già prevista dal d.l. 23 dicembre 2013, n. 145, conv. con l. 21 febbraio 2014, n. 9 (in G.U. 21 febbraio 2014, n. 43, 56 ss.): "[a]l fine di favorire la digitalizzazione dei processi aziendali e l'ammodernamento tecnologico delle micro, piccole e medie imprese (...), sono adottati interventi per il finanziamento a fondo perduto, mediante Voucher di importo non superiore a 10.000 euro (...) concessi ad imprese per l'acquisto di software, hardware o servizi che consentano il miglioramento dell'efficienza aziendale, la modernizzazione dell'organizzazione del lavoro, tale da favorire l'utilizzo di strumenti tecnologici e forme di flessibilità, tra cui il telelavoro, lo sviluppo di soluzioni di e-commerce, la connettività a banda larga e ultralarga". Essa ha tuttavia trovato scarsa applicazione fino al 2020, quando è stata finanziata a valere sulle risorse FSC (relative al periodo di programmazione 2014-2020) e configurata quale misura di sostegno alla domanda di connettività delle PMI, tramite incentivi per abbonamenti internet ad alta velocità di durata pari a 18 o 24 mesi. Dopo una prima finestra attuativa, nel corso della fase acuta dell'emergenza pandemica, il Piano è stato incluso nella nuova Strategia per la banda ultralarga, rifinanziato (sempre a valere su fondi europei) per complessivi 600 milioni ed esteso anche ai professionisti: v. il d.m. MISE 23 dicembre 2021, relativo al "Piano voucher fase due - Imprese" (in G.U. 9 febbraio 2022, n. 33, 27 ss.), modificato dal d.m. MISE 27 aprile 2022 (in G.U. 19 maggio 2022, n. 116, 14 ss.), che lo ha esteso anche ai professionisti; la misura è stata valutata compatibile con l'art. 107, par. 3, TFUE con Decisione della Commissione C(2021)9549 del 15 dicembre 2021 (qui: https://www.mise.gov.it/images/stories/normativa/Decisione_CE_9549_del_15122021.pdf). I potenziali beneficiari possono richiedere il voucher ad uno qualunque degli operatori accreditati, fino ad esaurimento delle risorse stanziata e, comunque, non oltre il 15 dicembre 2022. Un beneficio con analoghe finalità (ma con diverso meccanismo attuativo) - c.d. "Voucher famiglie" - è destinato a persone fisiche e famiglie a basso reddito: se ne dirà nel prossimo Capitolo (§11.), laddove saranno esaminate le misure di contrasto del *digital divide* "materiale".

⁵³⁹ D.l. luglio 2020, n. 76, conv. con l. n. 120

⁵⁴⁰ F. COSTANTINO, *Impresa e pubblica amministrazione: da Industria 4.0 al decreto Semplificazioni*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2020, 892, nt. 63: «Il Decreto si occupa in particolare di reti elettroniche, banda larga e 5G, e va ad integrare le misure emergenziali adottate nel cd. Decreto Cura Italia (17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n. 27). Sono stati in particolare ridotti i termini per il rilascio delle autorizzazioni per l'installazione infrastrutture di rete e per le istanze di occupazione del suolo pubblico (con l'eliminazione in questo secondo caso anche di alcuni pareri)».

SCIA o CILA - la centralità dell'istituto del silenzio assenso ove non vengano in rilievo interessi c.d. sensibili⁵⁴¹.

Ulteriori disposizioni sono introdotte nel corso del 2022 per favorire il dispiegamento di reti a banda ultralarga⁵⁴². La più volte citata legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022 (l. n. 118/2022) prevede, tramite modifiche al d.lgs. n. 33/2016, ulteriori semplificazioni delle procedure per la realizzazione di infrastrutture di nuova generazione e per il coordinamento degli operatori negli interventi di realizzazione delle reti in fibra ottica, diretto tra l'altro ad evitare l'inutile duplicazione di opere di genio civile e a favorire la condivisione dei costi di realizzazione tra gli operatori⁵⁴³.

Appare evidente come l'obiettivo dell'infrastrutturazione digitale del Paese, pur avendo quali suoi naturali referenti i territori⁵⁴⁴, sia caratterizzato da un ruolo preminente dello Stato: gli interventi normativi e le iniziative messe in campo per realizzare tale obiettivo riflettono un nuovo centralismo, pur sulla carta declinato in un'ottica di coordinamento e collaborazione e non di gerarchia, finalizzato a garantire sull'intero territorio nazionale i livelli essenziali di una prestazione - l'accesso ad internet veloce - divenuta ormai imprescindibile.

Del resto, il nuovo "protagonismo" statale in questa materia è consacrato sul piano normativo in numerose disposizioni introdotte negli ultimi anni, che hanno sancito il ruolo del Governo quale "perno" delle iniziative per la diffusione delle tecnologie digitali nel Paese⁵⁴⁵, frutto dell'acquisita

⁵⁴¹ Cfr. ora l'art. 46, co. 10, d.lgs. n. 259/2003 (già art. 87, co. 9, dello stesso Codice). Come affermato dalla giurisprudenza, "[t]ale norma rappresenta una fattispecie procedurale di carattere speciale che esclude l'applicazione della normativa di carattere generale di cui al DPR n. 380/2001 e che 'assorbe in sé e sintetizza anche la valutazione edilizia che presiede al titolo' (Cons. St. n. 1887/2018) ed esprime la volontà del legislatore di concludere il procedimento in un termine breve, per l'evidente favore che assiste il sollecito rilascio delle autorizzazioni relative alle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici (cfr. Cons. St. n. 5257/2015)": Cons. St., sez. VI, 22 gennaio 2021, n. 666, §8.1 (in www.giustizia-amministrativa.it). Sul punto, anche per l'analisi critica della portata restrittiva che la giurisprudenza attribuisce a questa ipotesi di silenzio assenso (sotto il profilo delle condizioni per la formazione del silenzio), cfr. E. BO-SCOLO, *Il silenzio-assenso in materia di telecomunicazioni*, in *Giur. it.*, nn. 8-9, 2021, 1928 ss.; L. MURGOLO, *L'arduo assenso tacito alle infrastrutture di telefonia mobile*, in *Urb. app.*, n. 3, 2021, 361 e ss.

⁵⁴² In particolare, l'art. 7-septies d.l. 21 marzo 2022, n. 21, conv. con l. 20 maggio 2022, n. 51 (in G.U. 20 maggio 2022, n. 117, 109 ss.), ha stabilito che, in caso di installazione di pali, torri e tralicci, non è necessario produrre la documentazione tecnica relativa alle emissioni elettromagnetiche. Ulteriori norme di semplificazione sono state introdotte dall'art. 32 d.l. 2022, 30 aprile 2022, n. 36, conv. con l. 29 giugno 2022, n. 79 (in G.U. 29 giugno 2022, n. 150, 93 ss.) tra cui il divieto di oneri ulteriori per la modifica o lo spostamento di opere o impianti necessari per ragioni di viabilità o di realizzazione di opere pubbliche e le semplificazioni per i lavori di scavo per la realizzazione delle reti, nonché dall'art. 30-bis d.l. 17 maggio 2022, n. 50, conv. con l. 15 luglio 2022, n. 91 (in G.U. 15 luglio 2022, n. 164, 81 ss.), che ha esteso la possibilità di esproprio, prevista dal Codice delle comunicazioni elettroniche, anche agli impianti e alle opere già realizzati su beni immobili che siano detenuti dagli operatori in virtù di contratti privati. Per un quadro completo degli interventi legislativi più recenti per favorire l'infrastrutturazione 5G si veda il doc. realizzato dal Servizio Studi della Camera dei deputati, *La banda ultralarga, il 5G e le comunicazioni elettroniche*, pubblicato il 5 agosto 2022, consultabile qui: <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104721.pdf>.

⁵⁴³ Si veda il Capo VI della l. n. 118/2022, cit., "Concorrenza, sviluppo delle infrastrutture digitali e servizi di comunicazione elettronica", e in particolare gli artt. 22-23.

⁵⁴⁴ Già S. GRAHAM - S. MARVIN, *Telecommunications and the city: electronic spaces, urban places*, Londra-New York, 1996, 89 ss. evidenziavano come la "naturale sovranità del comune sullo spazio urbano" fosse tuttavia destinata a

⁵⁴⁵ Già l'art. 47, co. 1, d.l. n. 5/2012, cit., affidava al Governo il compito di realizzare "azioni coordinate dirette" - oltre che allo sviluppo dei servizi digitali della pubblica amministrazione (cui sarà dedicato il Cap. 2) - "a potenziare l'offerta di connettività a larga banda, a incentivare cittadini e imprese all'utilizzo di servizi digitali e a promuovere la crescita di capacità industriali adeguate a sostenere lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi". La governance statale dei processi di promozione dell'innovazione digitale si è poi notevolmente rafforzata nel periodo che precede e segue l'inizio della pandemia. Anzitutto, l'art. 8, co. 1-ter, d.l. n. 135/2018, cit., ha disposto (a partire dal 2020) il "rientro" presso la Presidenza del Consiglio - e quindi presso il Ministero "delegato" (MITD) e il relativo Dipartimento di supporto (DTD) - delle funzioni e dei compiti attribuiti in precedenza al Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale italiana, prevedendo che "per lo sviluppo e la diffusione dell'uso delle tecnologie tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione, il Presidente del Consiglio dei ministri, o il Ministro delegato, individua, promuove e gestisce mediante la competente struttura per l'innovazione della Presidenza del Consiglio dei ministri progetti di innovazione tecnologica e di trasformazione digitale di rilevanza strategica e di interesse nazionale". Di recente, poi, l'art. 8 d.l. 1 marzo 2021, n. 22, conv. con l. 22

consapevolezza della loro inerenza trasversale ai livelli essenziali delle prestazioni, ma anche della loro rilevanza strategica nella competizione economica globale e geopolitica: si pensi al recente ampliamento dei *golden powers*⁵⁴⁶, con l'inclusione, tra le infrastrutture e gli *asset* strategici che abilitano l'intervento del Governo, proprio delle reti 5G, insieme all'intelligenza artificiale e alle tecnologie per la *cybersecurity*⁵⁴⁷. Sotto altro profilo, indubbiamente connesso, il ruolo trainante e sempre più "precettivo" dello Stato nei confronti delle autonomie locali si manifesta anche sul piano della digitalizzazione amministrativa e del progressivo ampliamento dell'offerta di "servizi digitali" ai cittadini: concetto, quest'ultimo, cui sarà dedicato il prossimo Capitolo e che, pur essendo utilizzato in modi eterogenei e giuridicamente impropri, ha una sua specificità proteiforme e non va certamente identificato con i servizi pubblici (locali) di cui si è trattato in questa sede.

Questo forte interventismo statale non può che comprimere alcuni spazi che, secondo il disegno costituzionale del Titolo V, sarebbero riservati all'autonomia locale, generando una qualche conflittualità. Tendenza che si è manifestata paradigmaticamente nel corso della pandemia, in cui il fondamentale ruolo di garanzia dell'unità dell'ordinamento del Governo ha imposto significative ingerenze sulle diverse realtà territoriali, talvolta venendo in aperto conflitto con rivendicazioni dei comuni; un fenomeno in sé fisiologico entro certi limiti, connaturale alla forma di stato che configura l'autonomia come un principio costituzionale "a geometrie variabili", sensibile alle

aprile 2021, n. 55, ha introdotto all'art. 5, co. 3, della legge sull'ordinamento del Governo (l. n. 400/1998) la lettera b-bis), alla luce delle quale il Presidente del Consiglio, direttamente o conferendo delega ad un ministro (fino alla XVIII legislatura il MITD), "promuove, indirizza, coordina l'azione del Governo nelle materie dell'innovazione tecnologica, dell'attuazione dell'agenda digitale italiana e europea, della strategia italiana per la banda ultralarga, (...) nonché della trasformazione, crescita e transizione digitale del Paese, in ambito pubblico e privato, (...), della connettività, delle infrastrutture digitali materiali e immateriali e della strategia nazionale dei dati pubblici". Il co. 2 dello stesso art. 8 d.l. n. 22/2021 ha inoltre istituito il Comitato interministeriale per la transizione

⁵⁴⁶ Su cui cfr., tra gli altri, V. DONATIVI, *Il rafforzamento dei poteri speciali dello Stato ("golden powers") nella legislazione di emergenza*, in S. Randazzo, R. Martino, V. Donativi, A. Panzarola, L. Laureti (a cura di), *Il diritto di fronte all'emergenza*, Napoli, 2020, 77 ss.; A. SACCO GINEVRI, *I golden powers fra Stato e mercato ai tempi del Covid-19*, in *Giur. comm.*, n. 2, 2021, 282 ss.; F. MARCONI, *L'intervento pubblico nell'economia e il mutevole ruolo dello Stato: il nuovo golden power tra competizione geopolitica e valutazioni economico-strategiche*, in *Federalismi*, n. 20, 2021, 39 ss.; R. TUCILLO, *La tutela dell'interesse pubblico nell'era digitale: assets strategici e golden power*, in R. Giordano, A. Panzarola, A. Police, S. Preziosi, M. Proto (a cura di), *Il diritto nell'era digitale. Persona, mercato, amministrazione, giustizia*, Milano, 2022, 567 ss.; A. LALLI, *Effetti istituzionali e strutturali dell'espansione dei golden powers*, in *Dir. cost.*, n. 2, 2022, 101 ss.; S. DE NITTO, *Il golden power nei settori rilevanti della difesa e della sicurezza nazionale: alla ricerca di un delicato equilibrio*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2022, 553 ss.

⁵⁴⁷ Tra i settori strategici che abilitano il Governo all'esercizio del *golden power*, in base alle norme del d.l. n. 21/2012, sono infatti ora ricompresi anche la banda larga 5G (decreto Brexit 22/2019*), l'intelligenza artificiale, la robotica, la *cybersecurity* ecc. (decreto - c.d. Sicurezza cibernetica - n. 109/2019), che ha esteso il *golden power* alle società attive nei settori di cui all'art. 4, par. 1, lett. a), b), c), d) e e) Reg. (UE) n. 2019/452 (tra gli altri, l'energia, i trasporti, l'acqua, la salute, sicurezza alimentare, accesso a informazioni sensibili, compresi i dati personali, intelligenza artificiale, la robotica, i semiconduttori, la cibersicurezza, le nanotecnologie e le biotecnologie). Si è così data attuazione anticipata al Reg. (UE) 2019/452, a conferma dell'importanza accordata a certi settori e al contributo che talune imprese sono in grado di dare al sistema economico nazionale. Ulteriori modifiche in tema di *golden power* e settori strategici sono state introdotte dalle disposizioni del Capo III del d.l. 23/2020, aventi tuttavia ad oggetto attività non strettamente connesse alle tecnologie digitali.

*Il decreto-legge 25 marzo 2019, n. 22 (convertito con l. 20 maggio 2019, n. 41), ha introdotto, nel d.l. n. 21/2012, l'art. 1-bis, che disciplina l'esercizio dei poteri speciali inerenti le reti di telecomunicazione elettronica a banda larga con tecnologia 5G. L'art. 1-bis d.l. n. 21/2012 riguarda appunto l'esercizio dei poteri speciali inerenti le reti di telecomunicazione a banda larga con tecnologia 5G: l'impresa che stipuli accordi aventi ad oggetto l'acquisizione di beni o servizi relativi alla progettazione, realizzazione, manutenzione e gestione delle reti a banda larga basate sul 5G, o acquisisca componenti ad alta intensità tecnologica funzionali alla predetta realizzazione o gestione, quando posti in essere con soggetti esterni all'Unione europea, deve quindi presentare una notifica ai sensi della normativa sul *golden power*.

Il d.P.C.M. 18 dicembre 2020 n. 179 ha, poi, individuato i beni e i rapporti "di rilevanza strategica per l'interesse nazionale" ulteriori rispetto a quelli già individuati con precedenti regolamenti: cfr. spec. l'art. 9 sui settori dell'intelligenza artificiale, della robotica e della *cybersecurity*, fra i quali vengono incluse le "tecnologie critiche" relative alla *blockchain*, alla *big data analytics* e ai *chatbot*.

fasi storiche e alle circostanze esterne che possono rimodulare la dimensione degli interessi pubblici in gioco⁵⁴⁸.

Nel settore degli interventi per le infrastrutture di reti, come visto, la tendenza sopra segnalata si è manifestata con particolare intensità, puntando in sostanza i ripetuti interventi del legislatore statale ad introdurre «un sistema di regole e protocolli non opponibili dagli enti locali»⁵⁴⁹. Anche in un contesto così caratterizzato, tuttavia, l'autonomia locale ha espresso una “forza di reazione” rivendicando un ruolo di protezione di interessi pubblici potenzialmente confliggenti con quelli sottesi alle politiche statali di infrastrutturazione digitale. Emblematiche in tal senso sono le vicende relative all'applicazione della disciplina quadro sull'inquinamento elettromagnetico⁵⁵⁰.

L'art. 8 della l. n. 36/2001 attribuisce alle Regioni “l'esercizio delle funzioni relative all'individuazione dei siti di trasmissione e degli impianti per telefonia mobile”⁵⁵¹, mentre consente ai Comuni di adottare un apposito regolamento per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici⁵⁵². Un'operazione senz'altro complessa, posto che, come affermato più volte dalla giurisprudenza amministrativa, la legge non consente ai Comuni di vietare *tout court* l'installazione delle reti né di vietarne l'installazione in aree genericamente individuate, dovendo questi individuare una possibilità di installazione alternativa e verificare, attraverso un confronto con gli operatori, che tale collocazione alternativa sia per loro sostenibile dal punto di vista tecnico e economico,⁵⁵³.

Per “aggirare” tale ostacolo laddove ritenevano che gli insediamenti infrastrutturali potessero esporre a rischio la salute delle comunità, i Comuni avevano negli ultimi anni adottato numerose ordinanze contingibili e urgenti per vietare la realizzazione di tali opere o inibirne la prosecuzione qualora si fosse formato, in base ai meccanismi di legge sopra richiamati, il relativo titolo

⁵⁴⁸ Su questi aspetti, per tutti, G. PIPERATA, *Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3, 2020, 318 ss.; ID, *Gli spazi mobili dell'autonomia nell'ordinamento locale italiano*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2020, 645 ss.

⁵⁴⁹ P. TANZARELLA, *L'accesso a Internet è fondamentale, ma è davvero un diritto (fondamentale)?*, in *MediaLaws*, n. 1, 2021, 45-46, in particolare richiamando il c.d. “Piano Colao” (v. *supra*).

⁵⁵⁰ Legge 22 febbraio 2001, n. 36 (in G.U. 7 marzo 2001, n. 55, 14 ss.).

⁵⁵¹ Sulle competenze regionali non sussistono particolari problemi, essendo esse state precisate da due pronunce non recenti della Corte costituzionale (sentt. nn. 307 e 331/2003; Corte cost. n. 103/2006), sulle quali v. F. DE LEONARDIS, *La Corte Costituzionale sulla necessità degli impianti di telecomunicazione*, *Foro Amm. - CdS*, II, 2003, 2811 ss.; M. CERUTI, *La Corte Costituzionale detta il “decalogo” della buona legge regionale in materia di inquinamento elettromagnetico sulla base dell'inderogabilità (anche in melius) dei valori soglia statali*, in *Riv. giur. amb.*, n. 2, 2004, 258 ss.; M. MIGLIORANZA, *Inquinamento elettromagnetico e limiti alle competenze regionali, standard di protezione nazionale e legalità sostanziale*, in *Foro it.*, n. 5, 2004, 1371 ss.; M.A. MAZZOLA, *Inquinamento elettromagnetico e ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni*, in *Riv. giur. amb.*, n. 5, 2006, 682 s.; N. PIGNATELLI, *Inquinamento elettromagnetico e telefonia mobile: il riparto di competenze (costituzionali e amministrative)*, in *Giurisd. amm.*, n. 1, 2010, 173 ss.

⁵⁵² Sul punto, anche con riferimenti al principio di precauzione, si vedano, tra gli altri, G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione nel diritto pubblico*, in *Dir. pubbl.*, n. 3, 2004, 1075 ss.; F. FONDERICO, *Tutela dall'inquinamento elettromagnetico e amministrazione “precauzionale”*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3, 2004, 335 ss., e in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, nn. 3-4, 2004, 907 ss.; M. ZUCCHERETTI, *Inquinamento elettromagnetico: ripartizione dei poteri e sua disciplina*, in *Riv. giur. ed.*, n. 2, 2004, 663 ss.; G.D. COMPORTI, *Contenuto e limiti del governo amministrativo dell'inquinamento elettromagnetico alla luce del principio di precauzione*, in *Riv. giur. amb.*, n. 2, 2005, 215 ss.; P. PORTINARI, *Il potere statutario e regolamentare comunale in materia di inquinamento elettromagnetico*, in *NRLDG*, nn. 11-12, 2005, 1315 ss.; P. PORTINARI, *La pianificazione territoriale sovracomunale in materia d'inquinamento elettromagnetico*, in *NRLDG*, n. 5, 2006, 673 ss.; F. CASOLARI, *Politiche precauzionali ed esposizione a campi elettromagnetici artificiali: modelli gestionali dell'inquinamento elettromagnetico nel diritto internazionale e comunitario*, in A. Bianchi, M. Gestri (a cura di), *Il principio precauzionale nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2006, 381 ss.; F. MATTASSOGLIO, *Tutela della salute e inquinamento elettromagnetico: quale valore per i limiti legali?*, in *Foro it.*, nn. 7-8, 2007, 2125 ss.; R. VAIRA, *Aspetti urbanistico-edilizi dell'installazione degli impianti per la telefonia cellulare e forme di tutela degli interessi coinvolti*, in *Riv. giur. urb.*, nn. 1-2, 2007, 88 ss.; C.M. GRILLO - M. FAVAGROSSA, *Profili giuridici in tema di inquinamento elettromagnetico*, in *Riv. giur. amb.*, nn. 3-4, 2012, 377 ss.

⁵⁵³ Cons. St., sez. VI, 1 agosto 2017, n. 3853; Cons. St., sez. VI, 23 gennaio 2018, n. 444; Cons. St., sez. VI, 3 giugno 2019, n. 3679; T.A.R. Emilia Romagna - Bologna, 23 marzo 2021, n. 187 (in www.giustizia-amministrativa.it).

autorizzatorio⁵⁵⁴. Tali ordinanze, sempre annullate dal giudice amministrativo per difetto dei presupposti di urgenza di cui all'art. 54 T.U.E.L. (il potenziale danno alla salute derivante dall'esposizione ai campi elettromagnetici non sarebbe, infatti, imminente), hanno denotato una qualche "vivacità" dell'autonomia locale in questo settore, seppur antagonista rispetto agli indirizzi della programmazione generale statale.

Come anticipato, però, lo slancio "pan-digitalizzante" della pandemia ha indotto il legislatore ad introdurre una specifica norma – l'art. 38, co. 6, decreto Semplificazioni 2020 – che ha escluso espressamente la possibilità per i Comuni di introdurre limitazioni alla localizzazione in aree generalizzate del territorio di stazioni radio base per reti di comunicazioni elettroniche di qualsiasi tipologia e, in ogni caso, "di incidere, anche in via indiretta o mediante provvedimenti contingibili e urgenti, sui limiti di esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, sui valori di attenzione e sugli obiettivi di qualità, riservati allo Stato"⁵⁵⁵. A ciò si aggiunga il già citato art. 40, co. 4, d.l. n. 77/2021, che consente gli interventi di posa in opera di infrastrutture a banda larga con la metodologia della c.d. microtrincea anche "in deroga ai regolamenti comunali".

Una parte degli autori ha aspramente criticato tali interventi e molti degli altri di cui si è detto in precedenza, diretti a restringere le competenze comunali interferenti con la realizzazione degli impianti di rete: si è osservato che il legislatore statale, mosso dall'esigenza di facilitare il perseguimento delle proprie finalità, stimolando di conseguenza gli investimenti privati, abbia di fatto eroso prerogative costituzionali "tipiche" dei Comuni, con gravi perplessità non solo per l'attenuazione del controllo dal punto di vista edilizio, ma anche per la salute dei cittadini e la salubrità dell'ambiente, meglio valutabili secondo logiche di prossimità⁵⁵⁶. E si è aggiunto da parte di altri che quelle ordinanze dei sindaci, pur essendo senz'altro illegittime, «avrebbero potuto anche essere lette e interpretate, anziché in una logica meramente 'sovversiva', in una logica di 'collaborazione' con le altre istituzioni della Repubblica, in quanto dirette a sollecitare nuovi approfondimenti e nuovi interventi a livello statale»⁵⁵⁷.

Ad ogni modo, su un piano più generale, resta un dato significativo posto in luce dalla giurisprudenza sopra richiamata (e limitato ma non eliso dagli interventi del legislatore): la persistente rilevanza del potere discrezionale comunale, insita nella potestà regolamentare di cui si è detto. Il regolamento ex art. 8, co. 6, l. n. 36/2001 può, infatti, «introdurre e disciplinare, con riferimento all'esercizio del potere autorizzatorio comunale, elementi di discrezionalità amministrativa ulteriori rispetto alle indicazioni emergenti dalla legislazione statale»⁵⁵⁸. Ne deriva che la localizzazione degli impianti non è del tutto libera né sempre soggetta a presupposti vincolati, ben potendo essere assoggetta dai regolamenti comunali a valutazioni discrezionali dirette a contemperare gli interessi pubblici e privati in gioco. Inoltre, nella stessa (eventuale) scelta di localizzazione alternativa, assunta in un contesto procedimentale "qualificato" dalla partecipazione degli operatori interessati, vengono in conto valutazioni che hanno inevitabilmente riguardo ai predetti interessi.

⁵⁵⁴ Ne riferisce ampiamente M. LEGGIO, *L'obsolescenza dell'ordinamento delle comunicazioni elettroniche alla prova delle nuove tecnologie: il caso del 5G*, in *Dir. econ.*, n. 1, 2021, spec. 349 ss.

⁵⁵⁵ Per effetto della novella, l'art. 8, co. 6, l. n. 36/2001 risulta così formulato: "I comuni possono adottare un regolamento per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici con riferimento a siti sensibili individuati in modo specifico, con esclusione della possibilità di introdurre limitazioni alla localizzazione in aree generalizzate del territorio di stazioni radio base per reti di comunicazioni elettroniche di qualsiasi tipologia e, in ogni caso, di incidere, anche in via indiretta o mediante provvedimenti contingibili e urgenti, sui limiti di esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, sui valori di attenzione e sugli obiettivi di qualità, riservati allo Stato ai sensi dell'articolo 4".

⁵⁵⁶ F. GASPARI, *Infrastrutture tecnologiche, inquinamento elettromagnetico ed esclusione sociale tra principio di precauzione e omissioni legislative*, in *Pol. dir.*, n. 4, 2020, 499 ss., spec. 538 ss. Sul punto, in riferimento a precedenti interventi normativi dello stesso tenore, analoghe perplessità erano state espresse in passato da G.D. COMPORTI, *Contenuto e limiti del governo amministrativo dell'inquinamento elettromagnetico alla luce del principio di precauzione*, cit., 244-245.

⁵⁵⁷ J. BERCELLI, *Poteri del Comune e localizzazione degli impianti di comunicazione elettronica. Equilibrio tra interessi, discrezionalità del potere, funzione organizzativa del procedimento*, in *Federalismi*, n. 21, 2021, 12-13.

⁵⁵⁸ *Ivi*, 15.

Ecco che allora l'autonomia si riespande, o perlomeno trova concreti spazi per affermarsi pur in una scena dominata dalla statualità e dalla liberalizzazione, ossia dalla convergenza tra interessi pubblici di rilevanza nazionale e interessi privati: la discrezionalità e il metodo collaborativo, che si sostanzia nella partecipazione dei privati ai procedimenti pianificatori-regolamentari, ne sono i concreti strumenti "tipici".

Non va peraltro trascurato che, *in subiecta materia*, opera un principio di collaborazione anche nei rapporti fra livelli di governo, oggi previsto dall'art. 8 del nuovo Codice delle comunicazioni elettroniche (art. 5 *ante* d.lgs. n. 207/2021). Più in generale, la *governance* del PNRR, in attuazione del quale molti degli interventi statali "eccezionali" (e ampiamente derogatori di preesistenti discipline ad applicazione locale) sopra indicati sono posti in essere, è caratterizzata da un forte ruolo di "regia" dello Stato, ma le autonomie territoriali figurano quali "soggetti attuatori", in un programma ispirato espressamente nel suo complesso al "metodo collaborativo"⁵⁵⁹, consacrato già in sede europea nei regolamenti *NextGenEU*⁵⁶⁰.

Si delinea così, anche nel contesto dell'intervento pubblico nelle telecomunicazioni di nuova generazione, un sistema multilivello di programmazione e attuazione, conforme a criteri di competenza e sussidiarietà verticale⁵⁶¹: ai macro-obiettivi generali fissati in sede europea e ora presidiati dai meccanismi del *NextGenEU* corrisponde un (rafforzato) ruolo non solo di impulso, indirizzo, coordinamento, ma anche di intervento proattivo dello Stato; in tale contesto le autonomie locali, pur chiamate ad attuare quegli indirizzi, non assolvono un ruolo meramente esecutivo ma, come sopra evidenziato, conservano ineliminabili spazi di autonomia decisionale in ordine a profili – quali la concrete localizzazione degli impianti – che sottendono precise valutazioni discrezionali (a noi sembra politico-discrezionali) e interessi pubblici connessi ad altri concorrenti e non meno importanti interessi facenti capo alla comunità locale, quali la salubrità dell'ambiente e la salute collettiva e l'ordinato assetto del territorio. Nella nuova (ennesima) "tensione" sopra descritta fra centro e periferia è, in fondo, possibile cogliere il senso della stessa autonomia territoriale, quale portatrice di istanze differenziate che possono anche essere porsi in senso antagonistico rispetto agli interessi che il livello di governo statale scelga (o debba) perseguire prioritariamente in un dato momento storico.

A tutto ciò va aggiunto che anche il servizio pubblico locale, come anticipato e come si vedrà meglio nel successivo capitolo (§3. e §11.), riveste con crescente intensità un ruolo proprio nella garanzia "finale" di accesso a internet: estromesso dalla scena delle telecomunicazioni oltre cento anni fa (*supra*, §1.1), esso si appropria nuovamente di uno spazio di prestazione alla comunità. Il ruolo dell'autonomia locale in questo settore non è, dunque, solo di "contro-limite" agli indirizzi di *deregulation* statale, ma è anche un ruolo proattivo e "prestazionale": il ruolo del servizio pubblico locale nella garanzia di accesso universale alla rete si esprime tramite l'offerta in un sempre maggior numero di Comuni del servizio di *wi-fi* gratuito nei luoghi pubblici. In questo modo strumenti "bene comune locale"⁵⁶². Qui è sufficiente osservare che talvolta anche su questo versante

⁵⁵⁹ Su questo modello di intervento pubblico, e sulla sua possibile (e auspicabile) generalizzazione in futuro, v. per tutti E. BRUTI LIBERATI, (voce) *Industria*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 668 ss.

⁵⁶⁰ M. MIDIRI, *Il tempo delle funzioni pubbliche (a proposito del Piano nazionale di ripresa e resilienza)*, in *Federalismi*, n. 18, 2022, 158: «Il metodo collaborativo è già presente nel disegno istituzionale delineato dal regolamento UE 2021/241, che richiede la "consultazione dei portatori di interessi nazionali": le autonomie regionali e locali sono menzionate assieme alle parti sociali, alle organizzazioni della società civile, organizzazioni giovanili ed "altri portatori di interessi"».

⁵⁶¹ P. TANZARELLA, *L'accesso a Internet è fondamentale, ma è davvero un diritto (fondamentale)?*, cit., 44, evidenzia un «ampio coinvolgimento di altri attori pubblici: verso l'alto con il sostegno della Commissione per pianificare gli aiuti di Stato, verso il basso con quello delle Regioni e degli enti locali per poter intervenire nelle singole parti del territorio. (...) Quanto alle Regioni, l'accordo con queste si rende necessario per il trasferimento allo Stato dei fondi comunitari inizialmente assegnati ad esse; mentre con gli enti locali è indispensabile la collaborazione per ricevere tutte le autorizzazioni nella fase esecutiva in modo da aprire e far operare i cantieri».

⁵⁶² G. BERTONE, *La sfida del digitale come bene comune "locale"*, in A. Califano (a cura di), *Ecosistemi digitali. Trasformazioni sociali e rivoluzione tecnologica*, Milano, 2019, 69-70; L. BONET RULL, *Towards a just digital transition. Urban*

si registra un intervento “sussidiario” dello Stato: i servizi di *wi-fi* gratuito offerti da molti Comuni sono finanziati nell’ambito del progetto rete nazionale “*Wi-fi Italia*”, che consente ai Comuni aderenti, tramite tale rete federata nazionale, di installare *hotspot* resi disponibili alle rispettive popolazioni attraverso un’apposita *app*⁵⁶³ (se ne dirà meglio nel successivo Capitolo, §11.).

Appare dunque condivisibile, se letta in questi termini, l’affermazione secondo cui il servizio pubblico locale sia in questo momento storico – a prescindere dai prossimi sviluppi delle vicende esaminate in precedenza (e in particolare dal modo in cui verrà esercitata l’ampia delega conferita al Governo dall’art. 8 l. n. 118/2022: *supra*, §3.1) – chiamato «*alla realizzazione di ogni esigenza collettiva, anche apparentemente lontana dai suoi campi tradizionali d’azione*»⁵⁶⁴.

digital policy in Europe after Covid-19, in A.L. Boni, A.T. Zevi (a cura di), “*Next Generation EU*” cities. *Local communities in a post-pandemic future*, Milano, 2021, 97 ss.

⁵⁶³ Cfr. P. OTRANTO, *La garanzia di accesso alla rete e la “città connessa”*, in *Riv. giur. ed.*, n. 3, 2021, 87-88.

⁵⁶⁴ M. DUGATO, *L’intervento pubblico per l’inclusione, la coesione, l’innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Munus*, n. 1, 2022, 16.

Capitolo 2

LE NUOVE FUNZIONI DI PRESTAZIONE DELLA P.A.: PROFILI GIURIDICI DEL “SERVIZIO PUBBLICO DIGITALE”

SOMMARIO: 1. L’incerta nozione di servizio pubblico tra passato e presente: profili teorici e ricostruttivi – 1.1 (*segue*) Il superamento della dicotomia fra nozione soggettiva e nozione oggettiva (o la larvata “consacrazione” della loro coesistenza?) – 2. La polisemia del “servizio pubblico”: sul crinale tra funzione e servizio. La funzione di prestazione in senso ampio quale cornice concettuale e sistematica dei “servizi pubblici digitali” – 3. La tendenziale inesistenza di servizi pubblici digitali in senso stretto. La categoria del servizio pubblico digitale in senso ampio quale declinazione tecnologica del modello di amministrazione “prestazionale” – 3.1 (*segue*) L’“assunzione” dell’interesse ad una relazione digitale con la P.A.: i servizi pubblici digitali quale risposta ad un nuovo tipo di bisogno diffuso – 4. Classificazione e modelli organizzativi dei servizi pubblici digitali: rapporti con le funzioni e con il mercato – 5. I “servizi” (pubblici) *online* nel Codice dell’amministrazione digitale: disciplina, caratteri e inquadramento dogmatico – 5.1 (*segue*) L’ambito soggettivo di applicazione: la nozione di (gestori di) “pubblici servizi” nel C.A.D. – 5.2 (*segue*) I principi del servizio pubblico *online*. Verso servizi pubblici digitali europei (“transfrontalieri”) – 6. I servizi amministrativi digitali “tipici” (rilascio certificati *online* tramite il portale ANPR, Sportello unico digitale, Servizio di collegamento delle imprese alla PDND, Piattaforma nazionale per le notificazioni degli atti della P.A., Piattaforma digitale per l’erogazione di benefici economici, Piattaforma referendum; *et al.*) – 7. Identità e identificazione dell’“utente digitale”: il Sistema (e servizio) Pubblico per l’Identità Digitale (SPID) – 8. Le altre piattaforme “abilitanti”: PagoPA e *appIO*, tra infrastrutture (di rete?) e servizi pubblici digitali – 8.1 PagoPA: un particolare SIEG “digitale” per i pagamenti elettronici alla P.A. – 8.2 L’*appIO*: “l’*app* dei servizi pubblici”... quale (vero) servizio pubblico digitale in sé – 9. La digitalizzazione dei servizi pubblici in senso stretto come ri-organizzazione di attività strumentali o connesse all’erogazione delle prestazioni, ovvero come trasformazione della prestazione principale oggetto del servizio – 10. Rimedi specifici e strumenti per la *digital compliance* dei soggetti pubblici: l’“azione per l’efficienza digitale” – 10.1 (*segue*) Il problema delle *altre* azioni a tutela del “diritto” ai servizi digitali – 10.2 (*segue*) La tutela amministrativa e il nuovo impianto sanzionatorio per l’*enforcement* della transizione digitale – 11. Servizi digitali e rischi di esclusione: il contrasto al *digital divide* quale condizione per l’effettività e l’universalità del rapporto di “utenza digitale” – 11.1 (*segue*) Il contrasto al *digital divide* della persona: il sistema di “delega” dell’accesso (via SPID) ai servizi digitali pubblici e le iniziative per la promozione della cultura digitale

“*Nomina sunt consequentia rerum*”

1. L'incerta nozione di servizio pubblico tra passato e presente: profili teorici e ricostruttivi

Come accennato sul finire del precedente capitolo, risulta di particolare interesse indagare se e in che modo la digitalizzazione della pubblica amministrazione possa schiudere nuove “dimensioni” del concetto di servizio pubblico: si vuole, cioè, tentare di offrire possibili spunti di riflessione per la possibile (ri)costruzione di una tassonomia, del contenuto e di una disciplina (in parte unitaria?) dell'ampio concetto di “servizio pubblico digitale”, ad oggi indefinito e oggetto di utilizzi tra loro assai eterogenei, e perciò ancora scarsamente utile in chiave strettamente giuridica. A tal fine, pur senza alcuna velleitaria pretesa di contribuire all'inveterato dibattito sulla nozione (generale) di servizio pubblico in sé considerata, appare necessario – e nel corso della trattazione sarà possibile comprenderne meglio le ragioni – ripercorrerne i principi snodi (storici e) teorici, muovendo dal confine “esterno” che la separa dall'attività di impresa a quello “interno” che – secondo l'opinione tradizionale – la separa dalle funzioni (autoritative).

È ormai finanche scontato constatare, con Giannini, che la nozione di servizio pubblico è “tra le più tormentate”⁵⁶⁵. Essa è da circa un secolo oggetto di incessante dibattito (anche) interno, di cui potrà qui darsi conto solo per grandi linee, segnalando preliminarmente che la *vexata quaestio* risente, oltre che delle contaminazioni introdotte dall'ordinamento europeo, anche e specialmente delle diverse tradizionali nazionali⁵⁶⁶: la nozione ha infatti un'ineliminabile dimensione politica, quale espressione di «una naturale e necessaria gerarchizzazione delle attività sociali»⁵⁶⁷, che non può che mutare nel tempo e in ciascuna realtà statale⁵⁶⁸. Il problema, come noto, si complica ulteriormente in relazione ai servizi pubblici locali, per i quali soltanto in apparenza il dato positivo offre indicazioni rilevanti (sul piano definitorio), laddove all'art. 112, co. 1, T.U.E.L. si evidenzia, in modo pressoché tautologico, il ruolo degli enti locali nella soddisfazione dei bisogni delle comunità amministrate tramite la produzione di beni e attività rivolta a fini sociali e di sviluppo economico e civile⁵⁶⁹.

Come noto, il concetto nasce in Francia, dove ha rappresentato la pietra angolare nella costruzione del diritto amministrativo⁵⁷⁰, al punto da divenirne «*la notion la plus étudiée, la plus discutée, la plus embrouillée peut-être, et finalement la plus importante*»⁵⁷¹: introdotto dalla

⁵⁶⁵ M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, 69.

⁵⁶⁶ S. CASSESE, *L'influenza del diritto amministrativo comunitario sui diritti amministrativi nazionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 3, 1993, 329; B. SORDI, *Servizi pubblici e concorrenza: su alcune fibrillazioni tra diritto comunitario e tradizione continentale*, in *Quaderni fiorentini*, XXI, tomo I, Milano, 2002, 582; F. CAPORALE, *Divergenze e convergenze nell'elaborazione della nozione di servizio pubblico in Francia e Regno Unito*, in *Quaderni fiorentini*, tomo II, 2017, 626.

⁵⁶⁷ Y. GAUDEMET, *Regolazione e servizi pubblici: l'esperienza continentale*, in G. Tesaurò, M. D'Alberti (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2000, 50-51.

⁵⁶⁸ Suole ritenersi che in Europa siano due gli originari modelli di servizio pubblico: un modello “liberale”, che trova espressione negli ordinamenti tedesco e inglese, ed un modello “classico”, rappresentato dal sistema francese del *service public*: sul tema si veda *amplius* W. SAUTER - H. SCHEPEL, *State and market in European Union law*, Cambridge, 2009, 13 ss.

⁵⁶⁹ Art. 112, co. 1, d.lgs. n. 276/2000: “*Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali*”. La disposizione ricalca (quasi) pedissequamente l'art. 221 n. 142/1990 (v. *supra*, Cap. 1, §2.). Va segnalato, inoltre, che l'“abortito” Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale (v. *supra*, Cap. 1, §3.) prevedeva, all'art. 2, co. 1, lett. a) che per tali dovessero intendersi i servizi (economici) “*che i Comuni e le Città metropolitane, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, in modo da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale*”; definizione che oggi si ritrova comunque – estesa anche ai servizi nazionali – all'art. 2, co. 1, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175. Un nucleo definitorio è ora anche nell'art. 8, co. 2, lett. a) della recente legge per la concorrenza 2022, su cui v. *infra*, §1.1.

⁵⁷⁰ Parafrasando una nota espressione di G. JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, Parigi, 3^a ed., 1925, 15.

⁵⁷¹ G. BRAIBANT, *Le droit administratif français*, Parigi, 3^a ed., 1992, 129.

giurisprudenza del celebre *Arrêt Blanco* del 1873⁵⁷² quale criterio per l'applicazione del diritto speciale dell'amministrazione, esso viene utilizzato per la prima volta da Hariou⁵⁷³ e poi sviluppato da Duguit, che lo declina – rovesciando il modello della *puissance publique* – quale fonte di legittimazione dei pubblici poteri⁵⁷⁴, i quali deriverebbero le proprie prerogative dall'obbligo di soddisfare, mediante attività di prestazione, bisogni fondamentali dei cittadini⁵⁷⁵. Il servizio pubblico è così inteso subito quale attività «*dont l'accomplissement doit être réglementé, assuré et contrôlé par les gouvernants*» in quanto «*indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et de nature telle qu'elle ne peut être pleinement assurée que par l'intervention de la force des gouvernants*»⁵⁷⁶: si tratterebbe, dunque, di «*une certaine activité, l'accomplissement d'une certaine besogne qui à un moment donné est considérée comme étant d'une importance telle pour le groupement social*»⁵⁷⁷.

In Italia il percorso di identificazione del servizio pubblico si è per lungo tempo polarizzato attorno alla dicotomia tra una concezione soggettiva (o nominalistica) ed una oggettiva (o sostanziale o funzionale). Per la prima, nella sua formulazione originaria, dominante nella prima metà del secolo scorso, il servizio pubblico ricomprende le attività, diverse dalle funzioni, imputabili direttamente o indirettamente allo Stato⁵⁷⁸ e rivolte a fornire prestazioni ai cittadini *uti singuli* o *uti universi*⁵⁷⁹: la teoria punta il fuoco sul ruolo dei pubblici poteri nell'organizzazione del servizio, ossia sull'assunzione della titolarità dello stesso da parte di un ente pubblico, a prescindere dalle caratteristiche intrinseche dell'attività svolta, purché finalizzata ad assicurare

⁵⁷² *Tribunal des Conflits*, 8 febbraio 1873, *Blanco*, con cui si apre *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, a cura di M. LONG - P. WEIL - G. BRAIBANT, Parigi, 1956, 1 ss., oggi giunto alla 23ª edizione (Parigi, 2021, a cura di P. DELVOLLE - B. GENEVOIS).

⁵⁷³ M. HAURIOU, *Droit Administratif*, in *Répertoire du droit administratif*, diretto da L. Bequet, XIV, Parigi, 1897, 1.

⁵⁷⁴ L. DUGUIT, *Les transformations du droit public*, Parigi, 1913, XI: «*Ainsi la notion de service public vient de remplacer celle de souveraineté*».

⁵⁷⁵ Cfr. L. DUGUIT, *Études de droit public. L'État, le droit objectif et la loi positif*, tomo I, Parigi, 1901, 255 ss.; ID., *The concept of public service*, in *Yale Law Journal*, vol. 32, n. 5, 425 ss., spec. 431-432.

⁵⁷⁶ L. DUGUIT, *Les transformations du droit public*, cit., 51.

⁵⁷⁷ L. DUGUIT, *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État. Conférences faites à l'École des Hautes Études Sociales*, Parigi, 1908, 134-135.

⁵⁷⁸ Il riferimento all'imputabilità "indiretta" del servizio "allo Stato" si spiega, come noto, alla luce della più generale impostazione dogmatica, dominante nella prima metà del '900, per la quale il soggetto-Stato si poneva quale fonte unica della pubblicità, raccogliendo a sé ogni potere ed eventualmente "distribuendolo" ad altri soggetti dell'ordinamento, secondo la concezione di O. RANELLETTI, *Il concetto di "pubblico" nel diritto*, in *Riv. it. sc. giur.*, XXXIX, 1905, 337 ss.: «*tutto il concetto di pubblico in riferimento alle persone giuridiche pubbliche, alla loro attività, alla loro organizzazione ecc., allo stesso diritto che le regola, cioè il diritto pubblico, si appunta e concentra nello Stato; è pubblico tutto ciò che direttamente o indirettamente è di Stato. Lo Stato è la sintesi della cosa pubblica; non vi è cosa pubblica, se lo Stato non la consideri tale*» (350). E tale impostazione non poteva che refluire nella prima formulazione della teoria soggettiva del servizio pubblico, che è quella di A. De Valles richiamata alla nota successiva (v. 409).

⁵⁷⁹ Tra le elaborazioni dottrinali inquadrabili nell'alveo della teoria soggettiva, con non irrilevanti divergenze, A. DE VALLES, *I pubblici servizi*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. VI, pt. I, Milano, 1924, 408 ss.; G. MIELE, *Pubblica funzione e servizio pubblico*, in *Arch. giur.*, II, 1933, 172 ss., poi in *Scritti giuridici*, Milano, vol. I, 1987, 135 ss.; G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, cit., vol. II, pt. 3, Milano, 1935, 235 ss., e ID., *Corso di diritto amministrativo*, vol. V, Milano, 1959, 359 ss. Va però precisato che, secondo una notazione comune nella dottrina successiva, anche nella "prima" prospettiva soggettivistica è presente l'idea che non necessariamente il servizio debba essere gestito in via diretta ed esclusiva dall'amministrazione e che l'affidamento dello stesso ai privati non strida con il (reale) dato qualificante della nozione soggettiva, costituito dall'imputabilità del servizio all'organizzazione pubblica, ossia la sua "titolarità pubblica", come d'altra parte confermato dall'esistenza già in quegli anni, nel vigore della legge sulla municipalizzazione, di moduli concessori di gestione di cui gli AA. *ult. cit.* non potevano che essere consapevoli: cfr., tra gli altri, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, 1970, Milano, 23; E. FERRARI, *I servizi sociali. Introduzione, materiali e coordinate*, vol. I, Milano, 1986, 164-165; P. CIRIELLO, voce *Servizi pubblici*, in *Enc. giur.*, XXVIII, 1992, 3; F. DE LEONARDIS, *Soggettività privata e azione amministrativa. Cura dell'interesse generale e autonomia privata nei nuovi modelli di amministrazione*, Padova, 2000, 36 s.; L.R. PERFETTI, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Padova, 2001, 42; R. VILLATA, *Servizi pubblici. Discussioni e problemi*, 5ª ed., Milano, 2008, 5-6.

specifiche prestazioni ai privati⁵⁸⁰ diverse da quelle che postulano il compimento di atti(vità) giuridica⁵⁸¹.

Tale impostazione, pur nella sua versione “temperata”⁵⁸², è stata criticata per la sua (asserita) incapacità di distinguere tra pubblico servizio ed impresa pubblica, ancorché non siano mancate in anni successivi elaborazioni capaci di tracciare una coerente linea di demarcazione: da un lato l’impresa pubblica come attività – per ragioni di convenienza organizzativa⁵⁸³ – strumentale al pubblico interesse, che tuttavia rimane «*esterno all’impresa*» stessa⁵⁸⁴, dall’altro il servizio pubblico che non è mai strumento per raggiungere altri scopi pubblici, ma «*scopo pubblico esso stesso*», con la affermata conseguenza che, ove assunto, «*il servizio diventa fine dell’ente*»⁵⁸⁵ che ben potrà realizzarsi «*anche inserendo convenzionalmente organismi privati nel disegno organizzativo pubblico*», di modo che «*l’attività dell’organismo diventi giuridicamente doverosa, non vandosi, così, da mezzo (per scopi privati) a fine pubblico poziore*»⁵⁸⁶.

Un momento di rottura si registra negli anni ’60 con la nota elaborazione della teoria oggettiva “pura” ad opera di Umberto Pototschnig: muovendo dall’art. 43 Cost., che consente, ma non impone, la riserva o il trasferimento agli enti pubblici di imprese “che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale”, l’illustre Autore giunge ad affermare che tali servizi ben possono essere erogati anche da imprenditori privati, pur in assenza di uno specifico conferimento da parte della pubblica amministrazione⁵⁸⁷, dovendosi individuare il contenuto della nozione in parola, alla luce dell’art. 41, co. 3, Cost., quale complesso di attività economiche – esplicitanti in utilità non giuridiche⁵⁸⁸ – indirizzate a fini di interesse generale mediante programmi e controlli⁵⁸⁹ (con la affermata conseguenza che la concessione, in antitesi rispetto alla tradizionale costruzione

⁵⁸⁰ Cfr. R. ALESSI, *Le prestazioni amministrative rese ai privati. Teoria generale*, 2^a ed., Milano, 1956, spec. 15 ss. e 37 ss., ma anche 9, ove l’A. pone in evidenza come la propria teoria (delle prestazioni amministrative) valesse come “integrazione” della teoria dei servizi pubblici, che a quel tempo era fondata sulla nozione soggettiva (con le precisazioni di cui si è detto alla nota precedente). Corre tuttavia l’obbligo di segnalare che la riconducibilità alla nozione soggettiva della teoria in parola, debitrice del concetto romaniano di “prestazioni amministrative” (S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo*, 3^a ed., Milano, 1913, 357: «*anche quando il contenuto della prestazione amministrativa è materialmente identico al contenuto di prestazioni private, il diverso subietto che le rende ne altera la natura giuridica*»), resta controversa: ad es., R. CAVALLO PERIN, *Comuni e Province nella gestione dei servizi pubblici*, vol. I, Napoli, 1993, 36, nota 32, la annovera tra le impostazioni a favore di una nozione oggettiva precedenti all’opera U. Pototschnig (di cui subito nel testo).

⁵⁸¹ Il profilo è particolarmente evidenziato da G. MIELE, *Pubblica funzione e servizio pubblico*, cit., 155 ss., ove la nozione si precisa escludendo le “prestazioni” rese dall’amministrazione in conformità alle norme di diritto pubblico, le quali ricadrebbero invece nell’ambito delle funzioni, donde la *summa divisio* tra i due tipi di attività: in ciò la tesi dell’illustre A. innova il quadro delle riflessioni precedenti, ponendosi in dissenso con un’altra ricostruzione di stampo vetero-soggettivistico, ivi criticata (145), ossia quella di L. RAGGI, *Servizio pubblico e demanialità*, in *Il Filangieri*, 1909, 81 ss.

⁵⁸² Tale intendendosi quella – che, come visto alla nota 13, era con ogni probabilità già immanente all’originaria impostazione soggettivistica – che non richiede la gestione diretta né esclusiva dell’amministrazione ma solo l’imputabilità all’organizzazione pubblica complessiva della titolarità del servizio (e non della sua gestione). L’origine di questo ordine concettuale risale, come noto, a M. NIGRO, *L’edilizia popolare come servizio pubblico (considerazioni generali)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n.a., 1957, 118 ss., ora in ID, *Scritti giuridici*, vol. I, Milano, 1996, 320 ss., e G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968.

⁵⁸³ V. OTTAVIANO, *Sulla sottoposizione dell’impresa pubblica alla medesima regolamentazione di quella privata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, 267, poi in *Scritti giuridici*, vol. II, Milano, 1992, 91.

⁵⁸⁴ V. OTTAVIANO, voce *Impresa pubblica*, in *Enc. dir.*, XX, 1970, 671.

⁵⁸⁵ I.M. MARINO, *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, Milano, 1986, 156, ora in *Scritti giuridici* (a cura di A. Barone), tomo I, Napoli, 2015, 440.

⁵⁸⁶ *Ibidem*.

⁵⁸⁷ U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, 1964, 46 ss.

⁵⁸⁸ U. POTOTSCHNIG, *op. ult. cit.*, 209.

⁵⁸⁹ U. POTOTSCHNIG, *op. ult. cit.*, 152 ss.

ranelletiana⁵⁹⁰, sarebbe «solo uno strumento di disciplina della stessa attività economica privata», al pari dell'autorizzazione, dalla quale si distinguerebbe per il carattere contrattuale⁵⁹¹).

Nei successivi decenni tale impostazione, non esente da ravvicinate critiche pur da parte di chi ne ha riconosciuto gli ampi meriti, tra cui aver dato fondamento costituzionale al concetto adeguandolo alla nuova complessità delle diverse forme di intervento pubblico nell'economia⁵⁹², ha riscontrato il favore incondizionato di una parte degli interpreti, trovando a cavallo tra vecchio e nuovo millennio – anche alla luce delle liberalizzazioni frattanto intervenute – espresso accoglimento da parte del Consiglio di Stato (riunito in sede consultiva e giurisdizionale⁵⁹³), il quale ha anche da ultimo ritenuto di poter valorizzare la «natura oggettivamente pubblica dei servizi economici di interesse generale», saldandola alla dimensione funzionale dei SIEG⁵⁹⁴.

Tale pregevole ricostruzione, in disparte la (contestata) correttezza del suo presupposto dato dall'aggancio alle disposizioni costituzionali poc'anzi richiamate⁵⁹⁵, ha tuttavia offerto un

⁵⁹⁰ O. RANELLETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, Parte I: *Concetto e natura delle autorizzazioni amministrative*, in *Giur. it.*, XLVI, 1894, spec. 25 e 61 ss., Parte II, *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Riv. it. sc. giur.*, XVII, 1894, spec. 3 ss. e 315 ss., Parte III, *Facoltà create dalle autorizzazioni e concessioni amministrative*, *ivi*, XIX, 1985, spec. 3 ss., XX, 1896, spec. 77 ss. e 350 ss., XXI, 1896, spec. 177 ss., poi anche G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, *Principi generali*, 8ª ed., Milano, 1958, 261 ss. Per la tesi tradizionale, infatti, la concessione amplia la sfera giuridica del privato destinatario attribuendogli poteri, diritti e/o facoltà riservati all'autorità pubblica concedente: essa, dunque, consisterebbe in un trasferimento dall'amministrazione al privato, "costitutivo" di situazioni giuridiche attive in capo a quest'ultimo, per ciò differenziandosi dallo strumento autorizzatorio, che invece sarebbe il provvedimento con cui l'amministrazione "rimuove un limite" all'esercizio di un diritto preesistente. Sull'odierna inadeguatezza di un siffatto criterio definitorio (e discrezionale) alla luce del diritto positivo, oltre alla sterminata letteratura in tema di concessioni (e autorizzazioni), si veda incisivamente F.G. SCOCA, *Provvedimenti e comportamenti*, in *ID.*, *Diritto amministrativo*, 4ª ed., Torino, 2019, 269 s.

⁵⁹¹ U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, cit., 440. Per la critica alla tesi classica richiamata alla nota precedente, 430 ss.

⁵⁹² Cfr. M. NIGRO, *L'edilizia popolare ed economica (evoluzione legislativa e problematica)*, in A. M. Sandulli (a cura di), *I Lavori Pubblici*, Venezia, 1967, 496; G. GUARINO, *Pubblico ufficiale ed incaricato di pubblico servizio*, in AA.VV., *Studi in memoria di Tullio Ascarelli*, vol. II, Roma, 1969, 1016; F. MERUSI, voce *Servizio pubblico*, in *Noviss. dig. it.*, XVII, Torino, 1970, 220; F. ZUELLI, *Servizi pubblici ed attività imprenditoriale*, Milano, 1973, 46 ss.

⁵⁹³ Cons. St., Ad. gen., parere 12 marzo 1998, n. 30/98, in *Foro it.*, III, 1998, 350 ss., secondo cui sarebbero servizi pubblici «tutte le attività svolte da qualsivoglia soggetto, riconducibili ad un ordinamento di settore, sottoposte cioè a controllo, vigilanza o mera autorizzazione da parte di un'amministrazione pubblica». Si veda, altresì, Cons. St., Ad. plen., ord. 30 marzo 2000, n. 1, in *Foro it.*, III, 2000, 365 ss., con nota di F. FRACCHIA, *Giurisdizione esclusiva, servizio pubblico e specialità del diritto amministrativo*, il quale però osserva (372, nota 109) che solo in apparenza la linea adottata dall'Adunanza Plenaria accoglie l'esito estremo della teoria oggettiva, atteso che in essa il servizio pubblico finisce in sostanza per essere identificato con l'attività svolta dal soggetto pubblico piuttosto che con quella privata sottoposta a programmazione e controllo. Tanto il parere quanto l'ordinanza citati muovevano dal "noto" art. 33 d.lgs. n. 80/1998, come modificato dalla l. n. 205/2000, poi dichiarato parzialmente incostituzionale con la ancor più nota sentenza Corte cost. n. 204/2004. V. anche Cons. St., sez. V, 12 ottobre 2004, n. 6574, spec. §2., in *Urb. app.*, n. 12, 2004, 1419 ss., con nota di A. TRAVI, *Incostituzionalità dell'art. 33 del D.Lgs. n. 80/1998 e decisioni in corso di deposito*.

⁵⁹⁴ Cons. St., sez. V, 13 luglio 2022, n. 5893, §§4.10-4.13, in www.giustizia-amministrativa.it, ove si richiama pedissequamente l'impianto argomentativo della tesi oggettiva, che troverebbe asserto riscontro nella "sintesi" tra mercato e «valore sociale delle prestazioni» realizzata dagli artt. 14 e 106 TFUE.

⁵⁹⁵ Si vedano, in particolare, le serrate critiche di R. VILLATA, *Servizi pubblici*, cit., 9 ss., il quale richiama la lettura dell'art. 43 Cost. di M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., 29-30; ma v. anche le osservazioni di F. TRIMARCHI BANFI, *Considerazioni sui "nuovi" servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5, 2002, 950, G. CAIA, *I servizi pubblici*, in L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. II, *Parte speciale e giustizia amministrativa*, 4ª ed., Bologna, 2005, 153, e G.D. FALCON, *Lezioni di diritto amministrativo*, vol. I, 5ª ed., Padova, 2020, 179. Un tentativo aggiornato di fondare sugli artt. 41 e 43 Cost. una concezione oggettivo-funzionale del servizio pubblico è quello di L.R. PERFETTI, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, cit., *passim* e spec. 228 ss., 315 ss., secondo il quale il servizio pubblico è attività di impresa finalizzata a rendere effettivi diritti e libertà costituzionalmente protetti nella loro dimensione non *self-executive* (i "fini sociali" di cui all'art. 43, co. 3), e che dal punto di vista del regime giuridico si svolgerebbe «secondo tre diverse modalità, come attività libera, regolata o riservata» (302): l'imponente opera dell'A. costituisce, come noto, uno dei punti più avanzati della teoria del servizio pubblico nella riflessione interna condotta alla luce del diritto europeo; la ricostruzione ivi sostenuta, incentrata sulla dimensione assiologica del concetto e sui diversi regimi giuridici delle attività che ad esso vengono ricondotte, ha avuto il grande merito di contribuire a "riallineare" la teoria del servizio pubblico alle profonde trasformazioni introdotte nell'ordinamento interno (negli anni immediatamente

criterio di una tale ampiezza da non consentire più di distinguere il pubblico servizio dalle attività economiche private soggette a regimi amministrativi, così finendo per ricomprendere nel primo le seconde sol che caratterizzate da profili ritenuti meritevoli di un'intensa regola(menta)zione pubblicistica⁵⁹⁶.

Nemmeno le coordinate offerte dal diritto europeo, pur volendo ammettere che possano essere utili per la definizione del concetto (interno) di servizio pubblico, sono state dirimenti per una ricostruzione in chiave soggettiva o oggettiva: sia dalla (più ampia⁵⁹⁷) nozione di servizio di interesse economico generale (SIEG) desumibile dall'art. 106 TFUE (già art. 86 TCE) – dalla quale peraltro si ricava quella di servizio di interesse generale (SIG)⁵⁹⁸ –, sia da quella (più

precedenti e successivi alla pubblicazione dell'opera) dalle normative comunitarie di liberalizzazione dei principali settori tradizionali di servizi pubblici, ma ha avuto anche, a sommosso avviso di chi scrive, il limite di non avere adeguatamente posto in luce che la pluralità di regimi giuridici postula, logicamente, pluralità di concetti (giuridici) di servizio pubblico, e dunque differenti ambiti di rilevanza che ciascuno di tali concetti può assumere ad altri fini di disciplina (v. sul punto *infra*, §1.1, in fine, e §§2. ss).

⁵⁹⁶ Per tale obiezione, variamente articolata, si vedano F. MERUSI, voce *Servizio pubblico*, cit., 218; ID., *La nuova disciplina dei servizi pubblici*, in *Ann. AIPDA 2001*, Milano, 2002, 73 ss.; C. FRESA, voce *Servizio pubblico*, in G. Guarino (a cura di), *Dizionario amministrativo*, Milano, 1983, 1351; V. CATTANEO, voce *Servizi pubblici*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, 1990, 369; P. CIRIELLO, voce *Servizi pubblici*, cit., 4; G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, 2001, 204-205; G. CAIA, *I servizi pubblici*, cit., 153-154; E. SCOTTI, *Il pubblico servizio: tra tradizione nazionale e prospettive europee*, Padova, 2003, 104 ss.; A. POLICE, *Spigolature sulla nozione di «servizio pubblico locale»*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2007, 84; ID., *Sulla nozione di «servizio pubblico locale»*, in S. Mangiameli (a cura di), *Servizi pubblici locali*, Torino, 2008, 473. Osserva M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, 2000, 117, che proprio tale limite ha impedito alla teoria oggettiva “pura” di individuare una “ontologia sostanziale” del servizio pubblico, lasciando così inevitabilmente riemergere sempre un momento soggettivo della qualificazione (per la teoria c.d. “mista”, v. qui *infra*).

⁵⁹⁷ La non (piena) coincidenza tra la nozione comunitaria di SIG/SIEG e quella domestica di servizio pubblico, e la maggiore ampiezza della prima rispetto alla seconda, non pare dubitabile, sebbene non siano mancate affermazioni di segno contrario: nel senso qui sostenuto, tra i molti, M. RAMAJOLI, *Concessioni di pubblico servizio e diritto comunitario*, in G. Pericu, A. Romano, T. Spagnuolo Vigorita (a cura di), *La concessione di pubblico servizio*, Milano, 1995, 337; G. CORSO, *I servizi pubblici nel diritto comunitario*, in *Riv. giur. quadr. serv. pubbl.*, n. 1, 1998, 7-8; L. DE LUCIA, *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, Torino, 2002, 65; F.G. CARTEI, *I servizi di interesse economico generale fra riflusso dogmatico e regole di mercato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5, 2005, 1232-1233; C. IANNONE, *L'intervento pubblico nell'economia e le regole di concorrenza comunitarie*, Torino, 2009, 62-63; D. SORACE, *I servizi “pubblici” economici nell'ordinamento nazionale ed europeo, alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2010, 16-17; A. DI GIOVANNI, *I servizi di interesse generale tra poteri di autorganizzazione e concessione di servizi*, Torino, 2018, 8, 15. Lo ribadisce da ultimo anche M. DUGATO, (voce) *I servizi pubblici locali*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 1091: «Invero, le nozioni europee di SIG e SIEG non sono perfettamente coincidenti con quella nazionale di “servizio pubblico” (...): mentre le prime sono state delineate con l'intento di assoggettare alle regole della concorrenza le attività economicamente valutabili, nella seconda l'accento è posto soprattutto sulla soddisfazione dei bisogni primari dei destinatari della prestazione».

La stessa Corte costituzionale, con le già richiamate sentenze n. 272/2004 e n. 325/2010 (v. *supra*, Cap. 1, §3.), pur affermando che la nozione comunitaria sarebbe di “contenuto omologo” a quella interna, individua poi solo taluni punti di contatto assai generici (v. *ivi*, §. 6.1). Sui rapporti tra nozione interna di servizio pubblico e “concetti comunitari”, si veda anche F. FRACCHIA, *I servizi pubblici e la retorica della concorrenza*, in *Foro it.*, V, 2011, 106 ss. Sull'evoluzione della disciplina europea dei “servizi” (in un'ottica che, sul piano della qualificazione giuridica del concetto, pare a chi scrive di stampo tendenzialmente oggettivistico), anche per ampi riferimenti alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, si veda ora A. MASSERA, *I servizi pubblici tra regola della concorrenza e responsabilità pubblica*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2019, 442 ss.

⁵⁹⁸ COM(2003)270, 21 maggio 2003, *Libro Verde sui servizi di interesse generale* (in GUCE C 76, 25 marzo 2004), par. 1.1 (“Definizioni e terminologia”): “(...)L'espressione ‘servizi di interesse generale’ non è presente nel Trattato, ma è derivata nella prassi comunitaria dall'espressione ‘servizi di interesse economico generale’, che è invece utilizzata nel Trattato. (...) [N]ella prassi comunitaria vi è ampio accordo sul fatto che l'espressione si riferisce a servizi di natura economica che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri o la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico. Il concetto (...) riguarda in particolare alcuni servizi forniti dalle grandi industrie di rete quali i trasporti, i servizi postali, l'energia e la comunicazione [ma] (...) si estende anche a qualsiasi altra attività economica soggetta ad obblighi di servizio pubblico”. Il concetto è poi ripreso dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - COM/2004/374, 14 maggio 2004, *Libro bianco sui servizi di interesse generale* (in GUCE C 221, 8 settembre 2005), ove all'all. n. 1 si precisa che “L'espressione ‘servizi di interesse generale’ è utilizzata (...) soltanto nei casi in cui il testo si riferisca anche a servizi non economici o

specifica⁵⁹⁹) di servizio universale, la dottrina ha tratto argomenti idonei, in tesi, a sostenere l'una come l'altra ricostruzione⁶⁰⁰. Peraltro, come si è icasticamente osservato, a ben vedere l'ordinamento europeo «non prende in alcuna considerazione il dibattito domestico tra la concezione

quando non sia necessario specificare la natura economica o non economica dei servizi in oggetto". È appena il caso di ricordare che all'interno della categoria dei SIG si collocano i servizi sociali di interesse generale (SSIG), comprensivi di servizi che coprono i rischi fondamentali dell'esistenza e altri che rispondono ad esigenze di cittadini vulnerabili a fini di inclusione sociale: cfr. COM(2006)177, 24 aprile 2006, *Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali di interesse generale*, par. 1.1., e, per la loro possibile rilevanza economica, COM(2007)725, novembre 2007, *I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo*, par. 2.1 (www.eur-lex.eu).⁵⁹⁹ Le differenze tra servizio pubblico e servizio universale (quest'ultimo definito, per la prima volta, quale "insieme minimo definito di servizi di determinate qualità disponibile a tutti gli utenti, a prescindere dalla loro ubicazione geografica, e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile": art. 2, par. 1, lett. g, dir. 97/33/CE, richiamata supra, Cap. 1, §2. in fine, spec. in nota) sono ampiamente lumeggiate da G.F. CARTEI, *Il servizio universale*, Milano, 2002, 283 ss. («il servizio pubblico tradizionalmente inteso [...] è stato giuridicamente correlato e storicamente dipendente da quello di Stato [...] Al contrario il servizio universale è nato in occasione delle politiche di liberalizzazione dei servizi a rete e si è sviluppato in seno alla disciplina della regolazione», 286); sul punto si vedano anche G. NAPOLITANO, voce *Servizi pubblici*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. VI, Milano, 2006, 5520 (ove si osserva che «il servizio universale, a differenza del servizio pubblico [...] non è associato a uno specifico regime organizzatorio (amministrativo, invece che imprenditoriale) o economico (monopolistico, invece che concorrenziale), in quanto si limita ad imporre il raggiungimento di un obiettivo, quello della fruizione diffusa di prestazioni essenziali, a garanzia dei diritti degli utenti»), L. DE LUCIA, *La regolazione amministrativa*, cit., 181 ss., F. MERUSI, *La nuova disciplina dei servizi pubblici*, in *Ann. AIPDA 2001*, Milano, 2002, 68-69 (nei quali ultimi si evidenzia che la nozione *de qua* non connota una determinata attività ma individua un insieme di obiettivi, sicché la regolazione concernente il servizio universale non è dissimile dalla normale regolazione), e V. DE FALCO, *Il servizio pubblico tra ordinamento comunitario e diritti interni*, Padova, 2003, 184 ss., nonché, per i punti di contatto tra le due nozioni, M. CLARICH, *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 1998, 186 ss. («problema tipico da Stato regolatore», 186, «la nozione di servizio universale [...] rappresenta più che altro un "affinamento" della nozione di servizio pubblico tradizionalmente accolta nel nostro ordinamento», 187), F. SALVIA, *Il servizio pubblico: una particolare conformazione dell'impresa*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2000, 550-551 (per il quale le categorie tradizionali del servizio pubblico varrebbero per il servizio universale), R. CAVALLO PERIN, *I principi come disciplina giuridica del servizio pubblico tra ordinamento interno ed ordinamento europeo*, in AA.VV., *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 979 ss. (con riguardo ai «principi che sono stati propri della tradizione giuridica europea e che ora infondono il nuovo ordinamento dell'Unione», 1007), M. MIDIRI, *Servizi pubblici locali e sviluppo economico: la cornice istituzionale*, in M. Midiri, S. Antoniazzi (a cura di), Napoli, 2015, 35 (ove l'universalità del servizio viene qualificata come «norma di chiusura dei servizi pubblici»). Sul "ruolo" del servizio universale nella disputa interna sulla nozione di servizio pubblico, cfr. F. GIGLIONI, *Osservazioni sull'evoluzione della nozione di 'servizio pubblico'*, in *Foro amm. - CdS*, n. 7-8, 1998, 2280; N. RANGONE, *I servizi pubblici: nozioni e regole*, in *Ann. AIPDA 2001*, Milano, 2002, 197 s.; A. POLICE, *Spigolature sulla nozione*, cit., 86; R. VILLATA, *Servizi pubblici*, cit., 47 ss.

⁶⁰⁰ Per interpretazioni della disciplina europea in chiave soggettivistica, si possono vedere E. SCOTTI, *Il pubblico servizio*, cit., 229, 310, G.E. BERLINGERIO, *Studi sul pubblico servizio*, Milano, 2003, 364, D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004, 74, L. BERTONAZZI - R. VILLATA, *Servizi di interesse economico generale*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale*, tomo IV, Milano, 2007, 1791 s., R. VILLATA, *Servizi pubblici*, cit., 31 ss.; in chiave oggettivistica, R. GAROFOLI, *Le privatizzazioni degli enti dell'economia. Profili giuridici*, Milano, 1998, 491 ss.; L.R. PERFETTI, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, cit., 302 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Impresa pubblica, fini sociali e servizi di interesse generale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5, 2006, 774 ss.; D. SORACE, *I servizi "pubblici" economici*, cit., 16-17. Su questo "fronte" del dibattito, si vedano V. DE FALCO, *Il servizio pubblico*, cit., 177 ss.; S. VARONE, *Servizi pubblici locali e concorrenza*, Torino, 2004, 36 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Considerazioni sui "nuovi" servizi pubblici*, cit., 962 ss. Nel senso della compresenza di aspetti propri dell'una e dell'altra teoria interne (anche) nella nozione europea di SIG/SIEG – ferma la sua non coincidenza o sovrapposibilità (piena) a quella domestica – v. A. POLICE, *Spigolature sulla nozione*, cit., 86-87, e ID., *Sulla nozione*, cit., 65; E. SCOTTI, voce *Servizi pubblici locali*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg. V, Torino, 2012, *passim*, spec. 635; D. D'ORSOGNA - M. OCCHIENA, *I servizi pubblici a rilevanza economica e sociale: un bilancio*, in *Munus*, n. 2, 2013, 325-326. Ci sembra ancora attuale, inoltre, la nota tesi di G. CORSO, *I servizi pubblici nel diritto comunitario*, cit., 7 ss., per il quale nei servizi liberalizzati nel mercato europeo il (concetto di) servizio pubblico coinciderebbe con la «parte anti-economica dell'attività», cioè essenzialmente con il segmento non remunerativo dell'attività (erogativa) di impresa, corrispondente alla parte di essa oggetto di vigilanza e regolazione tecnica, specie tariffaria: ciò in coerenza con la definizione di "obblighi di servizio pubblico" oggi contenuta al punto n. 47 COM 2012/C 08/02, cit. (su cui per tutti N. BASSI, *Gli obblighi di servizio pubblico come strumenti polifunzionali di regolazione dei mercati*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2, 2014, 127 ss., spec. 145).

soggettiva ed oggettiva»⁶⁰¹, dal momento che esso si limita ad imporre la sottoposizione alla concorrenza nel mercato dei servizi di rilevanza economica (se e) finché essa risulti compatibile, secondo criteri di proporzionalità, con la specifica “missione” perseguita dall’ autorità nazionale sotto la propria “responsabilità politica”⁶⁰². Se la regola generale per i SIEG è quella del mercato concorrenziale, misure di riduzione di quest’ ultima, ammissibili solo qualora indispensabili al conseguimento della “missione”, non potrebbero assurgere a veri criteri identificativi della nozione⁶⁰³, «*almeno per quanto attiene alle conseguenze giuridiche che dai nomi si deve trarre*»⁶⁰⁴, giacché i SIEG rimarrebbero astrattamente tali pur nella (fisiologica) ipotesi di assenza di limitazioni al diritto della concorrenza, da ciò derivando per altro che a tale nozione europea corrispondono regimi giuridici assai diversi⁶⁰⁵, tra cui appunto quelli – derogatori – relativi ai casi di (ritenuta) insufficienza del mercato⁶⁰⁶. E se da un lato la Corte di Giustizia ammette che vi sia un SIEG solo in presenza di un atto di incarico da parte dell’ autorità nazionale, dall’ altro non richiede a tal fine la sottrazione del servizio al mercato ma anzi reputa sufficiente – ed eventualmente necessario, in omaggio al principio di proporzionalità – il solo riconoscimento all’ impresa incaricata di compensazioni finanziarie per gli obblighi di servizio pubblico, lasciando così riemergere un duplice momento qualificatorio – soggettivo (necessità di un atto di pubblica investitura) e oggettivo (sufficienza della regolazione-conformazione pubblicistica dell’ attività)⁶⁰⁷.

1.1 (segue) Il superamento della dicotomia fra nozione soggettiva e nozione oggettiva (o la larvata “consacrazione” della loro coesistenza?)

Il problema definitorio-identificativo, lungi dal potersi considerare risolto in tutti i suoi aspetti, sarebbe secondo l’ opinione oggi più diffusa avviato almeno al superamento della dicotomia fra

⁶⁰¹ A. DI GIOVANNI, *I servizi di interesse generale*, cit., 15.

⁶⁰² A. PIOGGIA, *Servizi e disservizi. Piccolo contributo alla ricerca del senso pubblico del servizio*, in *Costituzionalismo.it*, 26; A. MASSERA, *I servizi pubblici tra regole della concorrenza e responsabilità pubblica*, cit., 447; P. LAZZARA, *Responsabilità pubbliche e private nel sistema dei servizi di interesse economico generale*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2020, 531.

⁶⁰³ In questi termini, tra gli altri, L.R. PERFETTI, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, cit., 324-325, e R. VILLATA, *Pubblici servizi*, cit., 37-38, pur muovendo i due Autori da impostazioni di fondo diverse (ma a nostro avviso, nella sostanza, non realmente opposte), quanto al fondamento – oggettivo o soggettivo – (anche) della nozione europea di SIEG.

⁶⁰⁴ F. MERUSI, *La nuova disciplina dei servizi pubblici*, cit., 73.

⁶⁰⁵ Come argomentano, tra gli altri, S. CASSESE, *La trasformazione dei servizi pubblici*, in *Econ. pubbl.*, n. 5, 1996, 5 ss., e A. PERICU, *Impresa e obblighi di servizio pubblico*, Milano, 2001, 317 ss. e 355 ss.

⁶⁰⁶ Ed in tal senso andrebbe riletta, a sommosso avviso di chi scrive, l’ affermazione ricorrente nella giurisprudenza comunitaria e negli atti della Commissione (cfr. ad es. il punto n. 49, in materia di banda ultralarga, della Comunicazione della Commissione sull’ applicazione delle norme dell’ Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale - COM 2012/C 08/02), secondo cui la mancanza di un atto di “incarico” da parte dell’ autorità nazionale – concretantesi ad es. nel riconoscimento di una compensazione degli obblighi di servizio pubblico – impedirebbe di qualificare un servizio comunque reso a vantaggio della collettività come SIEG (sol perché reso, appunto, in regime di libera iniziativa privata): l’ affermazione andrebbe intesa, cioè, nel senso che l’ assenza di un “incarico” pubblico (*i.e.*, di obblighi di servizio e delle connesse compensazioni finanziarie) esclude non la natura di SIEG del servizio stesso, ma la qualificazione delle imprese come “incaricate” di un SIEG e, quindi, l’ applicabilità in loro favore delle deroghe al regime di (piena) concorrenza (e in questo senso ci sembra si possa leggere M. DELSIGNORE, *La nozione di servizio pubblico locale a rilevanza economica*, in R. Villata (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Torino, 2011, 3: «*I servizi di interesse generale restano funzionali all’ intento di fornire una disciplina comune ad attività omogenee nei diversi Stati nazionali così da favorire la crescita e gli scambi in un mercato che sia, di regola, concorrenziale, poiché il modello comunitario è quello della concorrenza nel mercato, in cui vi è competizione tra più operatori nello svolgimento dell’ attività d’ impresa. Solo laddove il servizio di interesse economico generale non è in grado di raggiungere la propria missione secondo le comuni regole di mercato, ci si riavvicina alla concezione nazionale del servizio pubblico*»).

⁶⁰⁷ Su questi aspetti si veda ora, anche per i pertinenti richiami alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, M. TRIMARCHI, *I servizi di interesse economico generale nel prisma della concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 1, 2020, 52 ss., ed in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, vol. V, Napoli, 2020, 4947 ss.; utili riferimenti di sintesi anche in M. DUGATO, voce *Servizi pubblici locali*, cit., 1111-1112.

teoria soggettiva e teoria oggettiva⁶⁰⁸, nel segno di una *reductio ad unitatem* che muove dalla constatazione del carattere “fuorviante” della contrapposizione fra i due concetti, la quale lascerebbe in ombra il fatto che invero «l'uno implica l'altro»⁶⁰⁹ o che, comunque, «nel nostro ordinamento coesistano entrambe le nozioni, quella di servizio pubblico in senso soggettivo e quella in senso oggettivo»⁶¹⁰. Ciò è divenuto possibile valorizzando, in particolare, la circostanza che oltre il profilo della gestione – che ben può avere, e sempre più ha (v. *supra*, Cap. 1, parr. 3-6), attori *sic et simpliciter* privati⁶¹¹ – vi è quello della titolarità, «che il primo sovrasta e che, viceversa, non può non avere un riferimento soggettivo esclusivamente pubblico»⁶¹², in quanto «decisivo è il ruolo istitutivo-organizzativo e/o di affidamento da parte della pubblica amministrazione»⁶¹³. La titolarità, infatti, si realizza con l'istituzione del servizio, cioè con la scelta pubblica di «assumere la responsabilità della [sua] produzione», determinandone eventualmente anche «la posizione nel mercato»⁶¹⁴, e si sostanzia nel legame – che può intendersi in termini organizzativi⁶¹⁵ – tra il servizio stesso ed il soggetto pubblico “istitutore”, che diviene così “garante”⁶¹⁶

⁶⁰⁸ Che, come osserva F. LIGUORI, *Impresa privata e servizio sociale nella sanità riformata*, Napoli, 1995, 110, è imposto dalla «acquisita consapevolezza, da un lato, dell'impossibilità di riproporre una visione rigidamente oggettiva, che toglierebbe ogni valore alla definizione stemperandola nell'area di intervento pubblico nell'economia, dall'altro della rilevanza del momento pubblicistico, di assunzione-titolarità, rispetto a quello della gestione (esecuzione) che ben può essere affidato ad un soggetto privato».

⁶⁰⁹ A. ROMANO, *Profili della concessione di pubblici servizi*, in *Dir. amm.*, n. 4, 1994, 478, anche in G. Pericu, A. Romano, T. Spagnuolo Vigorita (a cura di), cit., con titolo *La concessione di un pubblico servizio*, Milano, 1995, 33; in senso sostanzialmente analogo già F.G. COCA, *La concessione come strumento di gestione dei servizi pubblici*, in F.A. Roversi Monaco (a cura di), *Le concessioni di servizi pubblici*, Rimini, 1988, 34 ss.

⁶¹⁰ G. CAIA, *Organizzazione dei servizi pubblici locali. Figure, regime e caratteristiche*, in *Foro amm.*, n. 1, 1991, 3170.

⁶¹¹ Altro problema, che non può essere qui affrontato, è se le attività di servizio pubblico gestite da privati – i.e., l'esercizio privato di servizi pubblici – rientrano tra le attività (oggettivamente) amministrative esercitate da privati ai sensi dell'art. 1, co. 1-ter, l. n. 241/1990. Il punto rimane controverso e si registrano posizioni divergenti: A. MALTONI, *Esercizio privato di pubbliche funzioni*, in *Enc. dir. - Annali*, vol. I, Milano, 2007, 579, 586 e spec. 590, tende a identificare le attività amministrative esercitate dai privati in quelle procedimentalizzate espressione di potestà pubbliche («se è ben vero che un'attività de-procedimentalizzata o de-amministrativizzata può continuare ad essere funzionalizzata, allorché debba conformarsi a direttive e indirizzi impartiti da un ente pubblico, l'attività dei privati – si tenga, tra l'altro, presente che l'assetto organizzativo dei medesimi è sottratto all'applicazione dei principi di cui all'art. 97 Cost. – che sia estrinsecazione di potestà pubbliche, non pare permeabile a quella trama di principi costituzionali e di principi generali, anche sans texte, che costituiscono lo statuto tipico della funzione amministrativa, laddove non sia ordinata secondo moduli procedimentali»); viceversa, F. DE LEONARDIS, *I principi generali dell'attività amministrativa*, in A. Romano (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, 95 ss. e spec. 105 riconduce al co. 1-ter le ipotesi di “esercizio privato di servizi pubblici” (precisando che «nelle ipotesi in cui (...) sia presente un titolo giuridico che renda doveroso per il soggetto [privato] conseguire risultati d'interesse generale si può parlare, quindi, di azione amministrativa svolta da enti a soggettività privata (e non di vera e propria liberalizzazione del settore)»). Sul punto, per l'opinione di chi scrive, v. *infra*, alla fine di questo paragrafo, spec. in nota, e Cap. 3 §§1. e 7., spec. in nota.

⁶¹² A. ROMANO, *Profili della concessione di pubblici servizi*, cit., 479. Si noti che, in relazione ai servizi oggi erogati da imprese (in regime di concorrenza) nel mercato (c.d. di pubblica utilità), la titolarità pubblica andrebbe esattamente riferita solo al servizio-funzione, inteso quale “combinazione” tra regime autorizzatorio e soggezione regolatoria che struttura gli oneri di servizio pubblico, e non al servizio-attività (in senso materiale), la cui titolarità in questi casi non può che pertenerne, a meno di macroscopiche forzature concettuali, all'impresa autorizzata ad operare in quel mercato: v. sul punto anche *infra*, nel testo e alla nota 70.

⁶¹³ G. CAIA, *I servizi pubblici*, cit., 146.

⁶¹⁴ F. MERLONI, *L'assunzione/istituzione dei servizi pubblici (locali) tra ordinamento italiano e ordinamento comunitario*, in E. Follieri, L. Iannotta (a cura di), *Scritti in ricordo di Francesco Pugliese*, Napoli, 2010, 628.

⁶¹⁵ Come sostenuto da G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, cit., spec. 31 ss. e 493 ss., e in senso analogo da F. ZUELLI, *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, cit., 20 ss. (v. anche *supra*, nota 18).

⁶¹⁶ O “provider”, contrapposto a “producer” (il gestore del servizio), per riprendere l'efficace terminologia di D. SORACE, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali mediante società per azioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 4, 1997, 51 ss.

delle prestazioni nei confronti dell'utenza, definendone un "programma"⁶¹⁷ e assicurandone l'attuazione.

La titolarità costituisce, dunque, una funzione pubblica, *lato sensu* "politica", che si concretizza attraverso l'interpretazione di bisogni collettivi che richiedono l'iniziativa dei pubblici poteri⁶¹⁸, cui spetta definire quali tra essi soddisfare, in che misura e con quali modalità (anche alla luce delle dinamiche di mercato con cui la valutazione pubblica di tali bisogni giocoforza si confronta⁶¹⁹), nonché "rispondere" del modo in cui vi provvedono⁶²⁰, anche attraverso l'esercizio di poteri *lato sensu* regolatori (di controllo, di revoca e sanzionatori) nei confronti degli eventuali gestori privati incaricati. Il titolare del servizio è pertanto sempre e necessariamente un soggetto pubblico e democraticamente legittimato⁶²¹, giacché solo ad una tale figura può imputarsi «*la funzione di garantire il rispetto del principio di necessaria attuazione dello scopo pubblico che connota causalmente il pubblico servizio*»⁶²². Tali soggetti (pubblici) saranno poi eventualmente affiancati da autorità indipendenti o altri organismi «*per gli aspetti regolatori, puramente esecutivi e tecnicamente complessi o inerenti alla tutela, alla creazione ovvero alla simulazione di mercati concorrenziali*»⁶²³, anche in relazione alla dimensione degli interessi, ma, almeno «*nell'ottica del diritto amministrativo, servizio pubblico in senso stretto potrà aversi solo in rapporto a compiti che il soggetto pubblico consideri propri nell'ambito delle sue competenze istituzionali*»⁶²⁴, pur dove tale attività sia sul piano estrinseco assimilabile alle "comuni" attività imprenditoriali o sociali⁶²⁵.

Si valorizza, così, l'insegnamento di un'autorevole dottrina, rifocalizzando l'attenzione sull'atto di assunzione del servizio, che non significa «*disporre circa la gestione di questo, né affidare necessariamente un'attività all'apparato pubblico, bensì assicurare alla comunità la cura di quel certo interesse, disponendo in tal senso con legge, regolamento, provvedimento discrezionale o atto di autonomia*»⁶²⁶, giacché «*il livello dell'interesse e la fonte del servizio sono determinati dall'assunzione e non dal livello di gestione*»⁶²⁷. Elemento decisivo nella definizione di servizio pubblico è quindi la sua "doverosità"⁶²⁸ connessa alla scelta di assumerlo, che

⁶¹⁷ Sul concetto di "programma di servizio pubblico" si veda, diffusamente, R. CAVALLO PERIN, *La struttura della concessione di servizio pubblico*, Torino, 1998, spec. 24 ss., 66 ss., 105 ss., 136.

⁶¹⁸ G. BERTI, *I pubblici servizi tra funzione e privatizzazione*, in *Jus*, n. 3, 1999, 872.

⁶¹⁹ G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, cit., 292.

⁶²⁰ V. OTTAVIANO, *Le società miste per i servizi locali*, in F. Trimarchi (a cura di), *Le società miste per i servizi locali*, Milano, 1999, 6: «*la titolarità del servizio non può che essere dell'ente pubblico a cui spetta, in quanto tale, di interpretare le esigenze della collettività e di rispondere presso la stessa del modo in cui ad esse provvede*».

⁶²¹ P. STELLA RICHTER, *Dall'ente pubblico all'ente a legittimazione democratica necessaria*, in *Foro amm. - CdS*, n. 12, 2002, 3301, precisa che «*il momento non della semplice erogazione di un servizio alla collettività, ma della individuazione delle priorità e delle scelte relative alla distribuzione delle risorse per attuare la cura degli interessi pubblici, deve essere necessariamente affidato a soggetti che siano in qualche modo espressione della sovranità*».

⁶²² E. SCOTTI, *Il pubblico servizio*, cit., 107.

⁶²³ E. SCOTTI, voce *Servizi pubblici locali*, cit., 633.

⁶²⁴ R. VILLATA, *Pubblici servizi*, cit., 20-21.

⁶²⁵ A. ROMANO, *La concessione di un pubblico servizio*, cit., 26.

⁶²⁶ I.M. MARINO, *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, cit., 150. Sulle "fonti" di assunzione del servizio (*i.e.*, sul suo fondamento giuridico), si veda anche *ivi*, 164 ss., e, dello stesso Autore, *Sul fondamento giuridico del servizio pubblico*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Auletta*, vol. III, Milano, 1988, 259 ss.

⁶²⁷ *Ibidem*.

⁶²⁸ Come affermato (per primo) da M. NIGRO, *L'edilizia popolare ed economica*, cit., 495, che definisce la doverosità del servizio in termini «*di sistematicità e di continuità di determinate prestazioni per la soddisfazione di un bisogno collettivo*», e poi da I.M. MARINO nell'opera da ultimo richiamata (57, 154 ss.), con il collegamento all'assunzione degli interessi. Il concetto sarà poi ripreso, con diverse sfumature ma sempre riferito al servizio pubblico, da R. CAVALLO PERIN, *Comuni e province*, cit., 46 ss., 61 ss., A. ROMANO, *Profili della concessione*, cit., 474 ss., 479 ss., 499, M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, cit., 115, V. DE FALCO, *Il servizio pubblico*, cit., 45, E. SCOTTI, *Il pubblico servizio*, cit., 88 ss. e *passim*, G.E. BERLINGERIO, *Studi sul pubblico servizio*, cit., 141, G. PIPERATA, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, 2005, 220 e *passim*, nonché sviluppato quale principio (generale) dell'attività amministrativa, con

«impone ai soggetti pubblici e/o privati di svolgere una certa attività (ed in un certo modo), non per perseguire risultati ulteriori, bensì quale fine d'interesse pubblico essa stessa»⁶²⁹: è l'assunzione dell'interesse da parte dell'ente politico, che rende un'attività doverosa, a qualificare questa come servizio pubblico⁶³⁰, che si connota per ciò quale «necessaria intersezione di una oggettiva doverosità e di un necessario risvolto soggettivo pubblico»⁶³¹.

Si ritiene al contempo indifferente che l'eventuale gestione privata⁶³² si realizzi con affidamenti in concessione ad operatori scelti con procedure a evidenza pubblica (aventi ad oggetto il servizio o, mediamente, la qualità di socio operativo), come avviene nei casi in cui le caratteristiche del mercato (monopolio naturale, costi eccessivi di duplicazione delle reti) giustificano il riconoscimento di diritti speciali o di esclusiva ad un gestore (concorrenza *per* il mercato), oppure – com'è connaturale all'assetto imposto dalle politiche europee di liberalizzazione – mediante autorizzazione (non discrezionale) a più operatori che erogano il servizio in concorrenza tra loro, nel rispetto dei previsti obblighi di servizio pubblico (concorrenza *nel* mercato)⁶³³. Ed infatti, «sia il diritto interno che il diritto europeo, nonostante privatizzazioni e concorrenza, tendono a confermare la natura e il valore dei servizi pubblici», individuando in quelle «attività assunte come doverose da un ente politico volte a fornire utilità ai cittadini, anche attraverso modelli privatistici, in un regime di rapporti prevalentemente paritari, il tratto che definisce il servizio pubblico e lo differenzia in quanto funzione, seppure non autoritativa, dall'impresa»⁶³⁴.

focus sulla rilevanza nelle attività di pubblico servizio, da F. GOGGIAMANI, *La doverosità della pubblica amministrazione*, Torino, 2005, 137 ss.

⁶²⁹ I.M. MARINO, *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, cit., 162.

⁶³⁰ S. LICCIARDELLO, *I servizi pubblici*, in ID., *Diritto amministrativo*, Milano, 2020, 308.

⁶³¹ E. SCOTTI, voce *Servizi pubblici locali*, cit., 632-633. Più di recente, M. DUGATO, voce *Servizi pubblici locali*, cit., osserva che i «cardini concettuali della nozione» sono «la funzionalizzazione o la doverosità dell'attività, in relazione agli interessi tutelati, e la titolarità eminentemente pubblica del servizio, quale fattore di garanzia e di responsabilità nei confronti dei cittadini».

⁶³² Tali intendendosi qui le forme di gestione diverse tanto da quelle, recessive, di gestione diretta (tramite aziende speciali o in economia) o indiretta (affidata ad altro ente pubblico), quanto dal modulo gestorio *in house* (v. *supra*, Cap. 1, §2. ss.).

⁶³³ Per la distinzione tra le due forme di concorrenza proiettate dalle direttive di liberalizzazione nell'ordinamento nazionale, v. quella assai nota limpidamente tratteggiata da M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, 5ª ed., Bologna, 2022, 370-371. Per alcuni Autori anche la concorrenza per il mercato costituirebbe una forma di esternalizzazione: così di recente A. MASSERA, *I servizi pubblici tra regola della concorrenza e responsabilità pubblica*, cit., 455, con la precisazione però che in queste ipotesi, «l'area del servizio pubblico è strettamente circoscritta alla determinazione degli obblighi di servizio pubblico in capo alle imprese stesse» (da qui la già segnalata attualità dell'impostazione sostenuta già sul finire del secolo scorso, tra gli altri, da G. Corso: *supra*, nota 36, in fine). Il profilo che tuttavia resta critico, come si avrà modo di osservare più avanti, è a sommo avviso di chi scrive proprio riferire la concorrenza «nel» mercato ai settori (nazionali) liberalizzati c.d. di pubblica utilità, nei quali l'accesso degli operatori è subordinato ad autorizzazioni non discrezionali (stante la valutazione di tendenziale sufficienza del mercato regolato condotta a monte dal legislatore europeo), e manca per ciò stesso di regola una «vera» titolarità pubblica dell'attività (economica) di prestazione, permanendo semmai una «funzione di servizio pubblico» insita nei diversi tipi di regolazione conformativa (legale e amministrativa) delle attività in questione.

⁶³⁴ S. LICCIARDELLO, *Percorsi di diritto pubblico dell'economia. Territorio, beni e servizi*, Torino, 2008, 176. L'intendimento del servizio pubblico come «funzione non autoritativa» consente, in relazione ai servizi erogati in regime di mercato, di superare l'aporia concettuale che discende dall'impostazione, richiamata alla nota precedente, che tende a qualificare la concorrenza nel mercato quale forma di esternalizzazione: se rigorosamente intesa, tale affermazione non potrebbe che presupporre, sul piano logico, la titolarità in capo all'ente pubblico dell'attività materiale di prestazione, il che appare incompatibile con il carattere «liberalizzato» dei mercati in questione, in cui gli operatori vantano un «diritto» ad accedervi. Pare dunque più corretto – e in questo senso è la scelta lessicale già adoperata nel testo – ritenere che ove riferito ai servizi di pubblica utilità il concetto di «esternalizzazione» possa ammettersi solo con un significato (lato e) diverso da quello che assume per i servizi oggetto di affidamento con gara: nei mercati di servizi liberalizzati, ferma l'originaria titolarità privata – e non pubblica – dell'attività (di impresa) in cui si identifica l'erogazione assentita delle prestazioni all'utenza, l'esternalizzazione va intesa (non quale modalità di gestione, bensì) quale regime «necessario» di erogazione del servizio, così configurato per legge, in corrispondenza del quale persiste una funzione pubblica che ha ad oggetto non direttamente la fornitura ma gli obblighi di servizio (in particolare i profili tariffari e le caratteristiche qualitative e quantitative, di universalità e di sicurezza, delle prestazioni). Così intesa, la «funzione di servizio pubblico» ricomprende, nei limiti di scopo anzidetti, attività di prestazione non (più) oggettivamente e soggettivamente amministrative: nel senso qui sostenuto ci sembrano anche, pur con diverse accentuazioni, G. BERTI, *I pubblici servizi tra funzione e privatizzazione*, cit., 867 ss.; G. CORSO, *I servizi*

Dunque, abbandonati gli “accenti estremi” delle due teorie⁶³⁵, prevale oggi in dottrina e in giurisprudenza⁶³⁶ una concezione intermedia, che combina i due profili ma sembra dare precipuo risalto al “ruolo determinante” svolto dal soggetto pubblico⁶³⁷: il servizio pubblico è così definito come «*la complessa relazione che si instaura tra soggetto pubblico, che organizza una offerta pubblica di prestazioni, rendendola doverosa, e utenti*», in capo ai quali sorge di conseguenza un’aspettativa giuridicamente rilevante⁶³⁸; il servizio è cioè «*“pubblico” in quanto è reso al pubblico degli utenti (...) per la soddisfazione dei bisogni della collettività, nonché in ragione del fatto che un soggetto pubblico lo assume come doveroso*» per disposizione di legge o con un atto amministrativo generale⁶³⁹.

E in tal senso sembra deporre l’esiguo dato normativo (vigente⁶⁴⁰), laddove, nel contesto della disciplina delle società pubbliche, i servizi di interesse generale – nuovo *nomen* dei servizi

pubblici nel diritto comunitario, cit., 7 ss.; D. SORACE, *Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 1999, 371 ss.; ID., *I servizi “pubblici” economici nell’ordinamento nazionale ed europeo, alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2010, 1 ss.; E. SCOTTI, *Il pubblico servizio: tra tradizione nazionale e prospettive europee*, cit., *passim*, spec. 306 ss.; V. DE FALCO, *Il servizio pubblico tra ordinamento comunitario e diritti interni*, cit., *passim*, spec. 178 ss.; R. VILLATA, *Servizi pubblici*, cit., *passim*, spec. 11-12, 17-18, 20-21; S. TORRICELLI, *Il mercato dei servizi di pubblica utilità*, cit., *passim*, spec. 5 e 60 ss.; sul punto v. anche Cap., §7., spec. in nota.

⁶³⁵ D. D’ORSOGNA - M. OCCHIENA, *I servizi pubblici*, cit., 325; M. DUGATO, (voce) *Servizi pubblici locali*, cit., 1088-1089.

⁶³⁶ Limitandoci ad alcune pronunce più recenti, possono richiamarsi: Corte cost., 29 maggio 2020, n. 103 (in *Federalismi*, n. 18, 2020), spec. §4.4, ove si evidenzia che, «*al di là degli equivoci indicatori terminologici*» (nella specie indotti dalla legislazione regionale censurata), «*la qualificazione in termini di servizio pubblico locale (...) non dipend[e] tanto dalla natura dell’attività svolta, quanto dalla circostanza che l’ente pubblico abbia in concreto inteso assumersi la responsabilità della attività stessa a beneficio dei consociati; responsabilità che poi potrà essere svolta in proprio, ovvero attraverso affidamenti cosiddetti in house, o ancora delegandone l’esercizio a imprese private mediante contratti di concessione*» (da leggere con nota di S. FOÀ - S. CARLUCCI, *Tutela della concorrenza, servizio pubblico e scelta politica dell’ente locale*, in *Oss. AIC*, n. 6, 2020, spec. 344 ss., ove si pone l’accento proprio sui profili qui evidenziati nel testo, connessi al binomio assunzione-doverosità); Cons. St., sez. I, parere 17 aprile 2019, n. 1389 (in www.giustizia-amministrativa.it), spec. §2.1, ove, individuati nella vicenda del servizio pubblico i tre momenti logico-giuridici della “assunzione”, “regolazione” e “gestione”, si osserva che “*momento iniziale è l’assunzione da parte dei pubblici poteri di un’attività come servizio pubblico con legge o con atto amministrativo emanato in base ad una legge; si tratta di una decisione di carattere politico determinata dal fatto che il mercato non è in grado di offrire alla collettività un adeguato livello qualitativo o quantitativo di un determinato bene o servizio (...). Quando un’attività è assunta come servizio pubblico, il potere pubblico deve provvedere alla sua regolazione, secondo momento logico, dando attuazione a determinati principi giuridici (...), tra i quali ricordiamo: il principio di legalità; il principio di doverosità (...); il principio della continuità della gestione ed erogazione dei servizi; il principio di imparzialità; il principio di universalità (...); il principio dell’accessibilità dei prezzi a tutti; il principio dell’economicità (...); il principio di trasparenza; il principio di proporzionalità*”; Cons. St., sez. V, 28 giugno 2019, n. 4463 (in www.giustizia-amministrativa.it), §§7. e 9., ove si richiede per «*la verifica della presenza o meno di un servizio pubblico, la sussistenza dell’elemento soggettivo, oltre che quello oggettivo, della relativa fattispecie*», cioè poter «*rimvenire la scelta politico-gestionale dell’Amministrazione comunale di assumere il servizio pubblico*». Meno recentemente, Cons. St., sez. V, 2 maggio 2013, n. 2396 (in www.giustizia-amministrativa.it), richiamando l’ormai risalente Cons. St., sez. V, 13 dicembre 2006, n. 7369, afferma che va riconosciuta «*la qualifica di servizio pubblico locale a quelle attività caratterizzate sul piano oggettivo dal perseguimento di scopi sociali e sviluppo della società civile, selezionati in base a scelte di carattere eminentemente politico, quanto alla destinazione delle risorse economiche disponibili ed all’ambito di intervento, e, su quello soggettivo, dalla riconduzione diretta o indiretta (...) ad una figura soggettiva di rilievo pubblico*», spettando agli enti locali «*la facoltà (...) di decidere quali attività di produzione di beni e attività assumere come doverose*». Cfr. anche C.G.A.R.S., 6 ottobre 2010, n. 1266; Cons. St., VI, 5 aprile 2012, n. 2021; Cons. St., sez. VI, 13 settembre 2012, n. 4870; Cons. St., sez. VI, 20 dicembre 2013, n. 6131; T.A.R. Lombardia, sez. I, 9 maggio 2014, n. 1217; T.A.R. Lazio, sez. I, 26 ottobre 2015, n. 12179; Cons. St., sez. V, 23 marzo 2018, n. 1867; Cons. St., sez. VI, 3 ottobre, 2019, n. 6643; T.A.R. Lombardia, sez. III, 3 luglio 2020, n. 1274; Cons. St., sez. II, 28 gennaio 2021, n. 851; Cons. St., sez. I, parere 21 luglio 2021 n. 1374, (tutte) in www.giustizia-amministrativa.it.

⁶³⁷ D. SORACE, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici*, cit., 52.

⁶³⁸ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, ora a cura di F. Fracchia, 24^a ed., Milano, 2022, 623.

⁶³⁹ *Ivi*, 624, e poi 635 ss. con specifica disamina sul punto.

⁶⁴⁰ La precisazione si deve a quanto ricordato *supra*, alla nota 3, con riferimento alla definizione contenuta nello schema di decreto legislativo in tema di servizi locali di rilevanza economica, mai emanato per effetto della sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale (v. anche *supra*, Cap. 1, §§2., 3.).

pubblici di chiara ispirazione europea⁶⁴¹ – vengono definiti quali “attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell’ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l’omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale”⁶⁴², e cioè quelli “erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato”⁶⁴³. Si è infatti osservato che tale definizione, pur con evidenti limiti, sembrerebbe realizzare una «sintesi cumulativa delle note nozioni “oggettiva” e “soggettiva” di servizio pubblico»⁶⁴⁴. Una analoga definizione è, peraltro, contenuta ora nella legge per la concorrenza e il mercato 2022 (su cui v. *retro*, Cap. 1, §3.1), ove si fa riferimento ai servizi pubblici locali quali “attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione delle esigenze delle comunità locali, in condizioni di accessibilità fisica ed economica, continuità, universalità e non discriminazione, e dei migliori livelli di qualità e sicurezza, così da garantire l’omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale e territoriale”⁶⁴⁵.

Se quello fin qui descritto risulta essere, indubbiamente, lo “stato dell’arte” sul concetto giuridico di pubblico servizio alla luce dell’opinione ormai largamente prevalente (anche in giurisprudenza), va comunque detto – anticipando considerazioni che saranno meglio argomentate nel corso di questo Capitolo ed alla fine del prossimo⁶⁴⁶ – che non pare infondato ritenere che invero l’ordinamento interno, in coerenza con quello europeo, conosca almeno due macro-modelli di servizio pubblico, accomunati dall’inerenza ad un’ampia e proteiforme “funzione pubblica di prestazione”: tali modelli, che riflettono almeno in parte l’antico dualismo fra la

⁶⁴¹ M. RENNA - S. VACCARI, *I servizi pubblici locali di interesse economico generale. Brevi riflessioni in tema di nozione, assunzione e forme di gestione a margine di un recente schema di testo unico*, in G. Sala, G. Sciuolo (a cura di), *Procedimento e servizi pubblici nel diritto amministrativo in trasformazione*, Napoli, 2017, 188.

⁶⁴² Art. 2, co. 1, lett. h) d.lgs. n. 175/2016. La definizione riprende quella di SI(E)G invalsa nella prassi comunitaria dell’ultimo decennio, ove questi sono definiti quali “servizi che le autorità pubbliche degli Stati membri considerano di interesse generale e pertanto (...) oggetto di specifici obblighi di servizio pubblico (OSP), i cui risultati contribuiscono all’interesse pubblico”, che “non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento statale o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di qualità, sicurezza, accessibilità economica, parità di trattamento o accesso universale”: cfr. COM/2011/900 del 20 dicembre 2011, *Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa*, par. 1.1 (in www.eur-lex.eu), ma anche SWD(2013)53, Guida relativa all’applicazione ai servizi di interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali di interesse generale, delle norme dell’Unione europea in materia di aiuti di Stato, appalti pubblici e mercato interno, 29 aprile 2013, par. 2.2 (in www.ec.europa.eu), ed ora il documento riassuntivo del *framework* europeo del 2012 in materia di aiuti di stato (doc. 52012XC0111[03]), *Aiuti di Stato - applicazione delle norme sui servizi di interesse economico generale (SIEG)*, 11 ottobre 2019, 1, (in www.eur-lex.eu).

⁶⁴³ Art. 2, co. 1, lett. i), d.lgs. n. 175/2016.

⁶⁴⁴ M. RENNA - S. VACCARI, *I servizi pubblici locali di interesse economico generale*, cit., 190 (con riferimento all’identica formulazione contenuta nello schema di testo unico sui servizi pubblici locali di rilevanza economica), ove poi si osserva che, «infatti, dal punto di vista “oggettivo” si definisce servizio pubblico (...) ogni attività che non sarebbe possibile svolgere senza la presenza di un intervento regolatorio pubblicistico o che, quantomeno, non verrebbe ad essere erogata in termini coerenti con le esigenze di accessibilità, continuità, qualità ecc., così come ritenute necessarie per i fruitori», mentre «dal punto di vista “soggettivo” (...) si recupera la centralità del momento dell’assunzione, poiché (...) può considerarsi attività di servizio pubblico unicamente quella formalmente “assunta”, in quanto reputata imprescindibile dagli enti (...) competenti per la migliore soddisfazione delle esigenze dell’utenza di riferimento».

Nello stesso senso sembra Cons. St., Ad. comm. spec., parere 3 maggio 2016, n. 1075 (in www.giustizia-amministrativa.it), §3.3.1, ove si osserva che “la scelta definitoria (...) non risulta in contrasto con quella europea, pur se si connota rispetto alla prima in ragione del fatto che: a) dal punto di vista oggettivo, si ancora la definizione del SIEG alla circostanza che il servizio non sarebbe svolto senza intervento pubblico o sarebbe stato svolto a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza; b) si perimetra la nozione di SIEG dal punto di vista soggettivo, prevedendo che sia tale solo quello ‘assunto’, cioè considerato come necessario dagli enti locali per il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali”.

⁶⁴⁵ Art. 8, co. 1, lett. a), l. 5 agosto 2022, n. 118 (già prog. art. 6, co. 2, lett. a d.d.l. AS.2469).

⁶⁴⁶ V. *infra*, Cap. 3, §7.

concezione soggettiva e quella oggettiva, si differenziano per la maggiore o minore intensità del ruolo assunto dai soggetti pubblici (e, correlativamente, degli spazi riservati al mercato) nell'organizzazione della loro offerta; ruolo che, nel primo modello, si sostanzia nella titolarità pubblica dell'*attività* di prestazione, pur se esternalizzata, e, nel secondo, nella funzione pubblica di *regolazione* conformativa in senso ampio – comprensiva degli obblighi di servizio – di mercati di servizi un tempo soggetti a privative legali ed oggi liberalizzati (c.d. servizi di pubblica utilità o necessità)⁶⁴⁷. Più che una nozione “mista”, come pure è stata definita, ci sembra che quella sostenuta dalla prevalente dottrina e accolta dalla più recente legislazione sia una nozione “cumulativa” (o a duplice schema), che si compone di due *sub*-nozioni che possono assumere, a certi fini di diritto positivo, significati e ambiti di rilevanza diversi.

Accanto a queste in parte diverse ancorché connesse categorie di servizio pubblico, e talvolta anche al loro interno, si colloca oggi – secondo quanto si ritiene e si proverà a dimostrare nelle pagine che seguono – un'ulteriore dimensione del concetto collegata al fenomeno della digitalizzazione amministrativa: una nuova area della “funzione pubblica di prestazione” dotata di caratteri suoi propri e nondimeno finalizzata a soddisfare bisogni dei cittadini connessi allo sviluppo individuale e sociale, tramite l'offerta di utilità materiali (*rectius*, “pratiche”⁶⁴⁸) in condizioni di universalità, non discriminazione, qualità, continuità, adattamento e sicurezza. Anzi, come si vedrà (*infra*, §§ 3 ss.), proprio la disciplina dei c.d. “servizi pubblici digitali” contenuta nel C.A.D., e in particolare il suo ambito soggettivo e oggettivo di applicazione, rivela la persistenza di un'autonoma rilevanza giuridica che, a certi fini, assume la (diretta o indiretta) riferibilità di un'*attività* di prestazione alla sfera organizzativa pubblica: tale disciplina offrirà, infatti, la conferma che non tutti i servizi pubblici sono... “pubblici” nel medesimo senso e agli stessi fini.

2. La polisemia del “servizio pubblico”: sul crinale tra funzione e servizio. La funzione di prestazione in senso ampio quale cornice concettuale e sistematica dei “servizi pubblici digitali”

La centralità per lungo tempo assunta nel dibattito interno dalla contrapposizione fra concezioni oggettive e soggettive e il peso delle trasformazioni indotte dagli indirizzi europei proconcorrenziali refluiti nella caotica normativa nazionale di liberalizzazione e rivisitazione delle modalità di gestione (*retro*, Cap. 1, §2. ss.), hanno finito per obliare diversi e non meno interessanti aspetti del problema identificativo dell'area del “servizio pubblico”, in particolare quelli concernenti la tratatizia distinzione con la *puissance publique* e con i servizi c.d. interni, e dunque il “rapporto” tra le attività di prestazione e l'attività amministrativa globalmente intesa: aspetti – questi ultimi – che appaiono (i più) rilevanti nell'analisi del variegato fenomeno dei c.d. “servizi

⁶⁴⁷ La terminologia, mutuata dalla ben nota l. n. 481/1995, è ormai comune in letteratura per distinguere i due macro-modelli di “servizio pubblico” tratteggiati nel testo: quelli regolamentati erogati nel mercato da operatori privati sulla base di regimi di autorizzazione vincolata; e quelli (perlopiù locali) in senso soggettivo, ossia attività di prestazione – soggettivamente e oggettivamente amministrative – direttamente imputabili alla titolarità pubblica, anche ove oggetto di affidamento ad (uno o più) operatori privati: cfr., per tutti, D. SORACE, *Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, cit., 371 ss.; ID., *I servizi “pubblici” economici nell'ordinamento nazionale ed europeo*, cit., 11 ss. Si noti che il linguaggio normativo, sia pur in maniera episodica e a-sistematica (v. *infra*, §2.), richiama spesso la distinzione tra “servizi pubblici” e “servizi di pubblica utilità” (o “necessità”), come ora ad es. gli artt. 840-*bis*, co. 3, 840-*quaterdecies*, co. 2, e 840-*sexiesdecies*, co. 2, c.p.c., introdotti dalla l. 12 aprile 2019, n. 31, in materia di *class action*; così talvolta anche la giurisprudenza: v. ad es. S.U. civ. 28 aprile 2020, n. 8236, §32 (in *Foro amm.*, n. 10, 2020, 1834 ss.). Sul punto – per il “tratto unificante” dei due modelli rinvenibile nella “responsabilità organizzativa” preposta ad una “finalità egualitaria” – v. anche, tra gli altri, E. BOSCOLO, *L'unificazione attraverso la garanzia delle prestazioni* di servizio pubblico, in *Munus*, n. 2, 2016, 387-388. L'esistenza di due modelli – beninteso – non stride con la presenza di fondamentali aspetti di disciplina e principi comuni: v. qui *infra*.

⁶⁴⁸ Per il significato di questa (necessaria) precisazione terminologica v. *infra*, nota 97, e soprattutto Cap. 3, §3..

pubblici digitali”, declinazione del più ampio paradigma dell’*e-government*⁶⁴⁹, sostanzialmente coincidente con il concetto domestico di amministrazione digitale⁶⁵⁰.

La locuzione “servizi pubblici digitali” – ormai penetrata stabilmente nel linguaggio normativo e nella comunicazione istituzionale – indurrebbe a ritenere che ci si trovi innanzi ad una nuova tipologia di servizi pubblici intesi in modo “classico” (poco importa se in senso soggettivo o oggettivo). È infatti affermazione ricorrente in dottrina – ed ampiamente dimostrata da alcune recenti vicende già esaminate in questo lavoro (*retro*, Cap. 1, §§5.1 e 5.2) – che l’evoluzione tecnologica, al pari di quella sociale e delle teorie economiche e politiche, condiziona la nozione (classica) di servizio pubblico e il conseguente problema teorico della sua ricostruzione⁶⁵¹, contribuendo a renderla una «nozione storicamente relativa», che «*varia in base all’epoca ed al*

⁶⁴⁹ Secondo la definizione offerta dalla Commissione – COM(2003)567, 26 settembre 2003, *Il ruolo dell’eGovernment per il futuro dell’Europa*, par. 1 – per “*eGovernment*” si intende l’applicazione delle ICTs “*a un cambiamento organizzativo e all’acquisizione di nuove competenze in modo da migliorare i servizi pubblici ed il processo democratico e sostenere le politiche pubbliche*”. In senso analogo, più di recente, COM(2016)179, 19 aprile 2016, *Piano d’azione dell’UE per l’eGovernment, Accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione nell’UE - Piano d’azione 2016-2020*, par. 1-2. Sul concetto si vedano, *ex multis*, D. HOLMES, *e-Gov. Strategie innovative per il governo e la pubblica amministrazione*, Milano, 2002; M. BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5, 2002, 998 ss.; G. VESPERINI (a cura di), *L’e-Government*, Milano, 2004, spec. A. NATALINI, *L’e-Government nell’ordinamento italiano*, 5 ss.; F. MERLONI (a cura di), *Introduzione all’e-government. Pubbliche amministrazioni e società dell’informazione*, Torino, 2005, spec. ID., *Sviluppo dell’e-government: la dispersione normativa*, 7 ss.; L. AL HAKIM (a cura di), *Global e-Government. Theory, application and benchmarking*, Hersey-Londra, spec. S. YOUNG-JIN - K. SEANG-TAE, *E-government concepts, measures, and best practice*, 340 ss.; S.S. DAWES, *The evolution and continuing challenges of e-governance*, in *Public Administration Review*, vol. 68, *Special Issues*, dicembre 2008, 586 ss.; C.G. REDDICK (a cura di), *Comparative E-government*, New York, 2010, spec. ID., *Preface*, VII ss.; P.G. NIXON - V.N. KOUTRAKOU - R. RAWAL (a cura di), *Understanding E-government in Europe. Issues and challenges*, Londra-New York, 2010; D.F. NORRIS, *E-government 2020: plus ça change, plus c’est la même chose*, in *Public Administration Review*, vol. 70, *Special Issue*, 2010, 5180 ss.; C.P. LEE - K. CHANG - F. STOKES BERRY, *Testing the development and diffusion of e-government and e-democracy: a global perspective*, in *Public Administration Review*, n. 3, 2011, 444 ss.; C. BATINI, *Un’introduzione ai servizi di «eGovernment»*, in *Amministrare*, XLIII, n. 3, 2013, 37 ss.; E.F. HALPIN - D. GRIFFIN - C. RANKIN *et al.* (a cura di), *Digital public administration and e-Government in developing nations: policy and practice*, Hershey, 2014, spec. A.V. ROMAN, *Realizing e-Government: delineating implementation challenges and defining success*, 112 ss.; M.L. MADDALENA, *La digitalizzazione della vita dell’amministrazione e del processo*, in *Foro amm.*, n. 3, 2015, 2535 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI - L. TORCHIA, *La tecnificazione dell’amministrazione*, in ID. (a cura di), *La tecnificazione*, vol. IV, collana “*A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana. Studi*”, a cura di L. Ferrara, D. Sorace, Firenze, 2016, 13 ss.; G. CORSO, *Considerazioni critiche sull’e-Government*, in *Dir. merc. tecn.*, n. 2, 2016, 247 ss.; P. PARYCEK - O. GLASSEY - M. JANSSEN *et al.* (a cura di), *Electronic government*, Cham, 2018, spec. Y. CHARALABIDIS - E. LOUKIS - C. ALEXOPOULOS - Z. LACHANA, *The three generations of electronic government*, 3 ss. Negli studi europei più recenti ai quali si farà riferimento nel prosieguo l’espressione “*e-government*” ricorre con minor frequenza; ed in effetti appare oggi preferibile parlare di “*digital government*” (amministrazione digitale), atteso che, come illustrato in precedenza (*retro*, Cap. 1, §4.), i concetti di elettronica (*e*-) e quello di “digitale” non coincidono del tutto, benché spesso usati come sinonimi, potendo la prima esistere anche senza internet, che costituisce invece l’*ubi consistam* delle tecnologie digitali (cui fa in massima parte riferimento il C.A.D.).

⁶⁵⁰ Inteso quale utilizzo delle tecnologie dell’informazione e comunicazione (TIC) nell’organizzazione e nell’azione amministrativa “*nel modo più adeguato al soddisfacimento degli interessi degli utenti*”: art. 2, co. 1, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 ss.mm. (da qui solo “C.A.D.” o “Codice”). Per una lettura in parte diversa, che distingue tra *e-government* e digitalizzazione riconducendo quest’ultima all’art. 3-bis l. n. 241/1990, v. ora S. ROSSA *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali. Il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione e il ruolo dei dati aperti*, Padova, 2021, 56 s.

⁶⁵¹ Lo rilevano, tra gli altri, F. MERUSI, voce *Servizio pubblico*, cit., 219-220; G. CAIA, *Organizzazione dei servizi pubblici locali*, cit., 3173; R. CAVALLO PERIN, *Comuni e Province nella gestione dei servizi pubblici*, cit., 55 (i quali richiamano un’osservazione dei primi commentatori della legge sulla municipalizzazione: C. CAMERA - A. MAGNANI, *Commento legge 29 marzo 1903, n. 103, sull’assunzione diretta dei pubblici servizi da parte del comune*, Rocca San Casciano, 1903, 29); più recentemente, C. IANNELLO, *L’ “idea” di servizio pubblico nella nuova disciplina interna e comunitaria*, Torino, 2005, 51, il quale rammenta come la legge sulla municipalizzazione considerasse servizio pubblico, tra l’altro, la distribuzione e la vendita del ghiaccio (!). Ancora, può ricordarsi che fino a mezzo secolo addietro anche la produzione e distribuzione del latte erano considerate attività di servizio pubblico (v. sul punto Corte cost., 16 giugno 1958, n. 851, in *Giur. cost.*, II, 1958, 34 ss.; Corte cost., 23 marzo 1960, n. 11, in *Giur. cost.*, I, 1960, 90 ss.); e forse, in alcuni territori, lo sono ancora: v. ora il co. 9-*quater* dell’art. 9 d.lgs. n. 175/2016, inserito dall’art. 1 della legge 1 ottobre 2019, n. 119.

contesto»⁶⁵². Una simile prospettiva di inquadramento, tuttavia, sarebbe qui fuorviante: il concetto di servizio pubblico digitale – come si proverà a dimostrare – non indica una nuova categoria di servizi pubblici in senso “classico”, ma costituisce un nuovo “tassello” delle attività amministrative non autoritative, riflettendo quella naturale polisemia che, non da oggi e non solo nel nostro Paese, caratterizza la locuzione.

Non è infatti un mistero come l’ordinamento – sia nazionale che europeo – utilizzi il concetto di “servizio pubblico” in una pluralità di accezioni, ora in parte sovrapponibili, ora affatto diverse⁶⁵³: dal diritto positivo non è infatti dato trarre una nozione giuridica unitaria di ciò che appartiene all’area del servizio pubblico, sicché «*le soluzioni definitorie diventano necessariamente parziali*»⁶⁵⁴. Lo stesso Libro Verde sui servizi di interesse generale avverte che (anche) negli atti comunitari l’espressione “servizio pubblico” non ha un significato univoco e non coincide con quella di SIG o SIEG, in quanto “*in alcuni casi si riferisce al fatto che un servizio è offerto alla collettività, in altri che ad un servizio è stato attribuito un ruolo specifico nell’interesse pubblico, e in altri ancora si riferisce alla proprietà o allo status dell’ente che presta il servizio*”⁶⁵⁵. In senso analogo, la dottrina osserva – come argomentato nel precedente paragrafo – che «*con la qualificazione (pubblici) del sostantivo (servizi) ci si può riferire alla qualità del soggetto che li presta (che infatti può essere un soggetto pubblico), oltre che all’insieme dei soggetti (il pubblico) cui sono destinati*»⁶⁵⁶.

Per altro (connesso) verso – che è quello che più rileva ai nostri fini –, già in passato la dottrina constatava che il linguaggio normativo adopera la locuzione “servizi pubblici” riferendosi, oltre che ai servizi pubblici in senso stretto, «*ad un concetto che quasi coincide con quello di “compito” (tout court) di un ente pubblico, fino al limite delle pubbliche funzioni*»⁶⁵⁷. La nozione, così dilatata dal legislatore, sembrerebbe ripercorrere tappe analoghe a quelle dell’esperienza francese, ove proprio l’ampliamento del concetto portò alla crisi della relativa nozione e alla necessità di distinguere, in seno alla macro-categoria del *service public*, i servizi c.d. “amministrativi” (*SPA*), comprensivi dei servizi sociali, da quelli a carattere industriale e commerciale (*SPIC*)⁶⁵⁸.

In definitiva, come già osservato ad altri fini (*supra*, §1.), sembra potersi convenire con chi sostiene che, nel nostro come in altri ordinamenti, «*non vi è una sola nozione di servizio pubblico ma diverse nozioni, ed esse presentano rilievo giuridico a diversi fini*»⁶⁵⁹. Al di là dei profili

⁶⁵² Cons. St. parere n. 1389/2019, cit., §.2.1; Cons. St. parere n. 1374/2021, cit., §3.1.

⁶⁵³ Seguendo l’impostazione sistematica qui accolta, oltre ai servizi pubblici in senso “soggettivo” (cui oggi si può intendere riferita la prima parte dell’art. 133, co. 1, lett. c c.p.a.) e a quelli “di pubblica utilità” previsti dalla l. 14 novembre 1995, n. 481 (di cui alla seconda parte dell’art. 133, co. 1, lett. c c.p.a.), dei quali si è detto sino a questo punto della trattazione (§1.), si pensi ai “servizi pubblici essenziali”, comprensivi di attività interamente private e di vere e proprie “funzioni” pubbliche di servizio, contemplati ai fini della regolamentazione del diritto di sciopero dalla l. 12 giugno 1990, n. 146, nonché – per quella parte degli interpreti che vi attribuisce autonomo significato – all’identica locuzione richiamata dall’art. 43 Cost. e alla nozione penalistica di “pubblico servizio” di cui all’art. 358, co. 2, c.p. Inoltre, come si dirà subito nel testo, la normativa e la comunicazione istituzionale – sia nazionale che comunitaria – utilizzano la locuzione “servizio pubblico” anche per intendere genericamente “compiti” amministrativi: è in questo caso che le due nozioni finiscono per divergere nettamente, almeno laddove tali compiti involgano l’esercizio di poteri autoritativi (v. qui *infra*).

⁶⁵⁴ G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005, 28.

⁶⁵⁵ COM(2003)270, 21 maggio 2003, *Libro Verde sui servizi di interesse generale*, cit., par. 1.1, n. 19. Sul punto v. per tutti M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *La funzione amministrativa neutrale*, Bari, 2017, 44 ss.

⁶⁵⁶ D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, 9ª ed., Bologna, 2018, 155.

⁶⁵⁷ I.M. MARINO, *Servizi pubblici locali*, in *Annuario autonomie locali*, Roma, 1979, 641.

⁶⁵⁸ Su questa evoluzione, a partire dalla nota decisione del *Tribunal des conflits* “*Société commerciale de l’Ouest africain*” del gennaio 1921, si vedano A. DE LAUBADÈRE - P. DELVOLVÉ, *Droit public économique*, Parigi, 1986, 465 ss.; G.J. GUGLIELMI, *Une introduction au droit du service public*, Parigi, 1994, 10 ss.; G.J. GUGLIELMI - G. KOUBI - M. LONG, *Droit du service public*, 4ª ed., Parigi, 2016, 41 ss.; J.F. LACHAUME - H. PAULIAT - C. DEFFIGIER - A. VIROT-LANDAIS, *Droit des services publics*, 4ª ed., Parigi, 2021, 89 ss.

⁶⁵⁹ G. DELLA CANANEA, *Servizi pubblici*, cit., 693. Analogamente osserva D. DE GRAZIA, *L’evoluzione della disciplina dei servizi pubblici nella prospettiva della tutela degli utenti*, in *Persona e mercato*, n. 3, 2012, 202, che «*l’assenza di una*

definitori e classificatori, dunque, determinante è individuare i significati rilevanti ai fini dell'applicazione di una certa disciplina⁶⁶⁰. Ciò vale, come si vedrà, anche per i c.d. servizi pubblici digitali: quel che conta non è tanto la possibilità di inquadrare tali attività nel concetto di servizio pubblico in senso stretto – il che parrebbe tendenzialmente da escludere –, quanto piuttosto la possibilità di applicare ad esse, nei limiti della loro proiezione “esterna” all'amministrazione (proiezione che fa loro assumere una valenza sostanzialmente erogativo-utilitaria, che ne giustifica il *nomen*), uno specifico statuto normativo nel quale sia possibile individuare situazioni giuridiche protette in capo all'utenza (cittadini e imprese).

La categoria dei servizi pubblici digitali riflette, nel particolare ambito (trasversale) dell'amministrazione digitale, la segnalata tendenza a qualificare in termini di “servizio” attività amministrative che esulano dalla nozione di pubblico servizio in senso ristretto. Qui però, a differenza di altri ambiti, la qualificazione non sembra frutto dell'esigenza di riferire una certa disciplina a compiti della P.A. genericamente intesi, né espressione della tendenza del sistema amministrativo – non priva di una certa enfasi retorica, pur veritiera che sia – a porsi “al servizio” dei cittadini, ma esprime qualcosa di più: tra servizi pubblici digitali e servizi pubblici in senso stretto vi sono alcune analogie, che differenziano entrambi dalle attività di esercizio della funzione attiva. Sia gli uni che gli altri servizi si concretano infatti nella messa a disposizione dei cittadini-utenti – in condizioni di universalità, uguaglianza, continuità e adattamento – di “prestazioni”, cioè di utilità materiali⁶⁶¹ assicurate da un soggetto pubblico (ma poi erogabili anche da privati: *supra*, §1., e *infra*, §4.) senza l'esercizio di potestà pubblicistiche almeno nella fase dell'erogazione⁶⁶². I servizi digitali, però, come si vedrà tra poco, si distinguono dai servizi pubblici in senso classico per il fatto di assicurare ai cittadini utilità che rilevano in quanto strumentali ad altre attività che sono già nella “sfera di competenza” dall'amministrazione pubblica, inclusi servizi pubblici in senso stretto (v. *infra*, §Y).

Ancora, vengono in rilievo i c.d. “servizi informativi”, assicurati dagli Uffici per le relazioni con il pubblico (URP) e dagli Uffici stampa operanti presso ciascuna amministrazione, introdotti dal d.lgs. n. 29/1993⁶⁶³ e oggi previsti, rispettivamente, dagli artt. 8 e 9 della legge

definizione normativa generale non è affatto compensata da definizioni, pur presenti nell'ordinamento, che di volta in volta utilizzano la locuzione assegnandole significato ed ambito di rilevanza diversi a seconda del sistema normativo di riferimento». Sul punto, con specifico riferimento alla disciplina del Codice dell'amministrazione digitale, v. *infra*, §5.1.

⁶⁶⁰ R. VILLATA, *Pubblici servizi*, cit., 30, 56-57 e *passim*.

⁶⁶¹ Utilità che, nei c.d. servizi pubblici digitali, restano “materiali” pur essendo (ontologicamente) “virtuali”: come si vedrà, infatti, giuridica è solo l'utilità veicolata dalla piattaforma digitale, mentre il servizio, che si identifica nella fruibilità della piattaforma per il cittadino, resta materiale (anche se per evitare ambiguità sarebbe forse preferibile parlare di utilità “pratiche”: in questo senso v. *infra*, Cap. 3, §1.). Sulla contrapposizione tra utilità giuridica, come prodotto della funzione, e utilità materiale, come prodotto dell'attività di prestazione, oltre al già richiamato G. MIELE, *Pubblica funzione e servizio pubblico*, cit., 155 ss. (v. *supra*, nota 17), che per primo in Italia ha posto l'accento su tale criterio discrezionale, si veda anche S. CATTANEO, voce *Servizi pubblici*, cit., 366, e, da ultimo, C.E. GALLO, *Servizio e funzione nella giustizia amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2020, 76-77.

⁶⁶² È ormai un dato pacificamente acquisito nella letteratura più recente che nella complessiva vicenda di servizio pubblico ben possono esservi – ed anzi è inevitabile vi siano – momenti di esercizio di poteri pubblicistici, pur se estranei al momento propriamente erogativo e limitati alla scelta di assumere il servizio (ove non sia istituito per legge), all'individuazione delle caratteristiche di fondo del medesimo, alla scelta delle modalità di gestione e all'individuazione dei soggetti che lo possono svolgere ecc.: v. R. CAVALLO PERIN, *Comuni e province nella gestione dei servizi pubblici*, cit., spec. 29 ss.; G. BERTI, *I pubblici servizi tra funzione e privatizzazione*, cit., 867; S. FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritto della persona*, Milano, 2004, 49 ss.; M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Studi sull'autoritarità nella funzione amministrativa*, Milano, 2005, 23 ss.; A. DI GIOVANNI, *I servizi di interesse generale tra poteri di autorganizzazione e concessione di servizi*, cit., 3 ss. Ci sembrano incisive le parole di M. MAZZAMUTO, *Amministrazione e privato*, in F. Manganaro - A. Romano Tassone (a cura di), *Persona ed amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004, 72 ss., il quale che «l'amministrazione di prestazione non è per nulla estranea al momento autoritativo e dunque alla logica delle garanzie, non appena si consideri, accanto al beneficiario della prestazione, anche il terzo che può subire una restrizione della propria sfera di libertà». Sul punto v. anche qui *infra*, nel testo e in nota.

⁶⁶³ Art. 12 d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.

sull'informazione e comunicazione pubblica del 2000⁶⁶⁴ (di recente oggetto di attenzioni in chiave di riforma⁶⁶⁵). Si tratta di attività che, pur essendo nel loro complesso configurabili come “funzioni” di interesse generale⁶⁶⁶, non sono caratterizzate dall'esercizio di poteri autoritativi, e cioè «non danno luogo ad atti giuridici»⁶⁶⁷, concretandosi in attività materiali e non procedimentali, ancorché spesso a queste collegate. Esse, coprendo non solo il momento della produzione ma anche (e soprattutto) quello della trasmissione di conoscenza tra amministrazioni e cittadini⁶⁶⁸, determinano un “rapporto giuridico” con i destinatari⁶⁶⁹ e si connotano quali attività definibili in termini «di servizio non soltanto perché queste informazioni costituiscono di per sé un servizio agli utenti, ma soprattutto perché esse formano parte integrante del servizio offerto dall'amministrazione»⁶⁷⁰. Analoghe considerazioni valgono anche per i c.d. servizi statistici, parimenti espressione di una funzione pubblica⁶⁷¹. Come si vedrà (*infra*, §4., e Cap. 3, §1. ss.), le attività amministrative aventi a oggetto dati ed informazioni – di cui quelle contemplate dalla l. n. 150/2000 costituiscono solo una “species” – beneficiano oggi in misura rilevante degli strumenti digitali attraverso cui l'amministrazione è chiamata ad operare: ciò in quanto, com'è intuitivo, la trasmissione di informazioni è l'attività (anche amministrativa) che più si presta ad essere interamente convertita ed “erogata” in modalità digitale (per questo aspetto v. *infra*, §5.).

Gli stessi obblighi di pubblicazione sanciti dalla normativa in materia di trasparenza, almeno quando siano spontaneamente assolti dai soggetti pubblici, si prestano ad offrire utilità “pratiche” in assenza di procedimenti e atti, potendo ogni cittadino beneficiare – anche, eventualmente, per fini che esulano dai suoi rapporti con quell'amministrazione⁶⁷² – delle informazioni riportate nei siti istituzionali (di cui le amministrazioni devono garantire la qualità e l'*openness*: artt. 6 e 7 d.lgs. n. 33/2013) senza la “mediazione” dello schema procedimento-provvedimento e solo attraverso la mera consultazione del sito internet dell'amministrazione (art. 9 d.lgs. n. 33/2013). Diverso sembra però il discorso per l'accesso civico, semplice o generalizzato, introdotto dal c.d. decreto FOIA⁶⁷³, in cui la “fruizione” dell'informazione si realizza pur sempre attraverso la

⁶⁶⁴ Legge 7 giugno 2000, n. 150, sui contenuti della quale, oltre ai contributi che saranno richiamati *infra*, Cap. 3, §1., v. per ora E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole, strumenti, limiti dell'open government*, Rimini, 2014, 164 ss.

⁶⁶⁵ Si veda il documento di indirizzo “Riforma della comunicazione pubblica. Proposte operative in 10 punti”, licenziato il 16 giugno 2020 dal Gruppo di lavoro su “Riforma della comunicazione pubblica e social media policy nazionale” istituito nel gennaio dello stesso anno presso il Ministero per la P.A.: il documento è consultabile al link http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/riforma_comunicazione_pubblica.pdf.

⁶⁶⁶ Di “funzione di informazione” e di “funzione di comunicazione” parlano, rispettivamente, F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, in ID. (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2002, e G. ARENA, *La funzione pubblica di comunicazione*, in ID. (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2001, 29 ss. Si noti però che gli Autori utilizzano il concetto di “funzione” in un senso diverso da quello di attività autoritativa e che coincide, in sostanza, con il concetto di attività *tout court*, quale complesso di attribuzioni proprie agli apparati pubblici esercitate nell'interesse generale: vi è, dunque, piena compatibilità fra un tale concetto di “funzione” e la possibilità di inquadrare le attività informativo-comunicative delle amministrazioni come oggetto di un pubblico servizio in senso ampio, nell'accezione qui accolta (v. *infra*).

⁶⁶⁷ B.G. MATTARELLA, *Informazione amministrativa*, in *Diz. Cassese*, vol. IV, 2006, 3126; analogamente già ID., voce *Informazione amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, vol. IV, 2004, 3727.

⁶⁶⁸ F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 36.

⁶⁶⁹ V. FROSINI, *Telematica e informatica giuridica*, in *Enc. dir.*, XLIV, Milano, 1992, 8.

⁶⁷⁰ G. ARENA, *Comunicare per co-amministrare*, in *Amministrare*, n. 3, 1997, 340 (in linea con la coeva teorizzazione, da parte dello stesso A., del modello dell' “amministrazione condivisa”).

⁶⁷¹ Sul punto v. ancora *infra*, Cap., §1., anche per riferimenti bibliografici in nota.

⁶⁷² L'art. 7 d.lgs. n. 33/2013 precisa, infatti, che le informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria, pubblicate in formato di tipo aperto, “sono riutilizzabili ai sensi del d.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36”, relativo appunto al riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico. L'art. 2, co. 1, lett. e) d.lgs. n. 36/2006, come da ultimo modificato dal d.lgs. 8 novembre 2021, n. 200 in attuazione della direttiva (UE) n. 2019/1024 (che modifica la dir. 2003/98/CE, c.d. direttiva *PSI*), definisce il “riutilizzo” dell'informazione pubblica come l'uso da parte di persone fisiche e giuridiche dei documenti/dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni per fini commerciali o non commerciali diversi da quelli istituzionali per i quali tali dati/documenti sono stati prodotti. Sul punto v. ampiamente *infra*, Cap. 3, §§4 ss.

⁶⁷³ Artt. 5 e 6 d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, modificativi del d.lgs. 13 aprile 2013, n. 33 (artt. 5 ss.).

coppia procedimento-provvedimento (art. 5, co. 6, d.lgs. n. 33/2013); in particolare nell'accesso civico generalizzato – anche ora che la giurisprudenza ne ammette una finalità “egoistica”⁶⁷⁴ – il “diritto” all'informazione viene soddisfatto attraverso un provvedimento, che può peraltro presupporre valutazioni discrezionali ove vengano in rilievo controinteressi(at)i e interessi-limite (art. 5, co. 5, e art. 5-bis d.lgs. n. 33/2013), ossia attraverso un atto che è considerato, in ogni impostazione dogmatica, espressione di potere autoritativo. La stessa presenza dello schema procedimento-provvedimento, quale necessaria modalità per conseguire l'utilità avuta di mira dal privato (che qui è possibile definire “bene della vita”) vale dunque ad escludere in radice la configurabilità dell'accesso civico alle informazioni pubbliche in termini di servizio pubblico (e di queste ultime in termini di “prestazione”)⁶⁷⁵.

Nei servizi pubblici digitali, invece, l'utilità assicurata al cittadino, pur dove inerisca ad attività amministrative e finanche ove identifichi la modalità di svolgimento (*i.e.*, canale di espletamento) di procedimenti amministrativi, si sostanzia nell'accesso ad una piattaforma e, come tale, prescinde dalla mediazione dello schema procedimento-provvedimento: l'utilità che viene in tal modo garantita, come nei servizi pubblici “classici”, discende essenzialmente da pregresse opzioni organizzative dell'amministrazione e l' “offerta” di essa ai privati avviene con modalità non autoritative, cioè che non presuppongono l'adozione di atti formali nel contesto di procedimenti.

I servizi pubblici digitali presentano poi, oltre a limitati tratti in comune, specifiche interferenze con attività che una dottrina definisce “servizi burocratici”, ricompresi – in linea con la nota impostazione dogmatica di quella Scuola, che tende a ridurre l'area di autoritatività dell'attività (anche) provvedimentale – in un concetto ampio di servizio pubblico. Trattasi di attività che «sono state considerate per lungo tempo ausiliarie rispetto ad altre attività pubbliche (...) e definite, tautologicamente, attività burocratiche», ma secondo l'opinione ora richiamata «appare ormai evidente, anche se non sembra esservene piena consapevolezza, che anch'esse, almeno per certi profili, hanno i caratteri dei servizi pubblici a fruizione individuale»: il riferimento è essenzialmente ad attività giuridica su istanza, ossia al rilascio di taluni provvedimenti autorizzatori vincolati, quali patenti o passaporti, e degli atti certificativi, quali i certificati di anagrafe (residenza, stato di famiglia), di stato civile (nascita, matrimonio, morte) ecc.⁶⁷⁶.

L'analogia tra servizi pubblici digitali e servizi burocratici così intesi si esaurisce nella circostanza che entrambi offrono “utilità” ai cittadini, ma diversa è la natura di tali utilità, materiali (benché “virtuali”) e strumentali nel primo caso (*v. infra*, §5.), giuridiche e finali nel secondo. Vi è anzi da dire subito che la strumentalità (o accessorietà) che connota i servizi digitali si “rivolge”

⁶⁷⁴ Cons. St., Ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10 (con note, tra le molte, di A. MOLITERNI, *Pluralità di accessi, finalità della trasparenza e disciplina dei contratti pubblici*, *Giorn. dir. amm.*, n. 4, 2020, 505 ss., e di S. INGEGNATTI, *Accesso civico generalizzato e appalti pubblici*, in *Giur. it.*, n. 1, 2021, 157 ss.), §37.2: «Non si deve confondere (...) la ratio dell'istituto con l'interesse del richiedente, che non necessariamente deve essere altruistico o sociale né deve sottostare ad un giudizio di meritevolezza, per quanto (...) certamente non deve essere pretestuoso o contrario a buona fede». Sul punto, adesivamente, anche per i riferimenti alla successiva giurisprudenza conforme, *v. A. CORRADO, Il tramonto dell'accesso generalizzato come “accesso egoistico”*, in *Federalismi*, n. 11, 2021, 212 ss.

⁶⁷⁵ Sulla possibilità di individuare un “vero” servizio pubblico dei dati nella normativa europea e nazionale, *v. ancora infra*, Cap. 3, §§3 ss..

⁶⁷⁶ D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, cit., 189-190. La tesi era sostenuta dall'illustre A. già nelle prime edizioni del volume, risalenti ai primi anni 2000, tanto da poter essere richiamata, condivisa (ci sembra) e sviluppata, tra gli altri, da G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, cit., 154-155, ma già in sostanza nelle pagine precedenti (151 ss., spec. 152-153). Sul punto si tornerà qui *infra*, §3.. In tema, importanti anticipazioni sono contenute in M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1993, 513, e già molto prima in R. ALESSI, *Le prestazioni amministrative*, cit., 34, il quale, sulla scorta di A. DE VALLES, *I pubblici servizi*, cit., 437 ss., ricomprendeva tra le prestazioni esplicazione di un “pubblico servizio” le «manifestazioni di attività giuridica di enti pubblici le quali abbiano per finalità immediata il soddisfacimento di interessi individuali di importanza collettiva», identificate essenzialmente nell'attività certificatrice, ma sempreché non avesse “la finalità di servire un ufficio” e fosse “fine a se stessa”, cioè non fosse “accessorio” di altra attività amministrativa rientrante in una diversa categoria. Sui nuovi servizi digitali che oggi “veicolano” tali attività “burocratiche” *v. infra*, §6.

anche ai servizi burocratici: non è infatti un caso che i primi studi ascrivibili alla tematica qui in esame, apparsi ad inizio anni 2000, richiamandosi alla suddetta impostazione che attribuisce valenza sostanzialmente erogativa ad alcune attività burocratiche a esternazione documentale, fossero appunto incentrati sull'erogazione *online* di servizi burocratici, muovendo dalle prime esperienze di “teleprocedure amministrative” introdotte dal legislatore⁶⁷⁷. In tali ricostruzioni si considerava però “erogata” l'attività burocratica in sé, mentre il canale digitale veniva ancora inteso solo quale *modalità* (erogativa), ossia quale mezzo di espletamento dell'attività suddetta: dovranno attendersi ancora diversi anni, con l'introduzione e soprattutto l'evoluzione della disciplina del C.A.D., perché dei servizi *online* possa cogliersi l'autonoma valenza *lato sensu* “prestazionale” e perché essi diventino oggetto di analisi in quanto tali, cioè a prescindere dal tipo di attività “veicolata”, sganciandosi così dal necessario ancoraggio alla tesi – poc' anzi richiamata – che predica la natura di servizio pubblico (in senso ampio) di talune attività amministrative produttive di utilità giuridiche⁶⁷⁸.

Oggi, infatti, i servizi pubblici *on line* non solo si prestano ad essere considerati con riferimento all'intera sfera dell'attività amministrativa, ossia ai diversi tipi di “compiti” cui risultano strumentali (*infra*, §5.), ma rilevano per l'ordinamento quali servizi in sé: ad essere “erogata” non è tanto l'attività amministrativa (giuridico-procedimentale) di cui costituiscono canale di espletamento (*infra*, §3.), ma la stessa attività materiale – pur sempre qualificabile come amministrativa – che consiste nel rendere disponibili a cittadini e imprese piattaforme digitali che si pongono al “servizio” di una migliore relazione con l'amministrazione pubblica. In quest'ottica, il riferimento ad un concetto lato di servizio pubblico per attività, quali sono appunto i c.d. servizi pubblici digitali, che si sostanziano nell'erogazione di utilità talvolta solo strumentali, trova conforto nella duplice considerazione che essi per un verso risultano estranei al modello autoritativo di funzione pubblica, per altro si pongono quale modalità soddisfattiva di un interesse pubblico – che è, al contempo, un bisogno collettivo diffuso – assunto per legge, ossia quello ad una “*relazione digitale*” dei privati con l'amministrazione (*infra*, §3.1)⁶⁷⁹.

Quanto precede lascia intravedere l'esistenza di attività amministrative a rilevanza esterna – di cui i servizi pubblici digitali costituiscono il più recente tassello – che non sembrano ascrivibili né alla funzione intesa quale attività autoritativa⁶⁸⁰, né al servizio pubblico in senso ristretto, ma

⁶⁷⁷ Cfr. A. PIOGGIA, *Note sulla configurabilità di un “servizio pubblico informatico”*, in *Riv. quad. serv. pubbl.*, n. 2, 2000, 22 ss.; G. CAMMAROTA, *L'erogazione online di servizi pubblici burocratici*, in *Inf. dir.*, n. 2, 2002, 45 ss. (spec. 46, nota 1, per il richiamo all'impostazione di D. Sorace); ed A. MASUCCI, *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2003, 991 ss. (spec. 995, nota 20, per il medesimo richiamo), dove si evidenziava che per mezzo dei servizi in rete «è possibile svolgere on line quelle attività burocratiche a fruizione individuale che in dottrina vengono qualificate, nell'ambito della controversa “sistematica” dei servizi pubblici, come servizi burocratici».

⁶⁷⁸ Si vedano, per questo mutamento di prospettiva, i successivi contributi in argomento degli stessi Autori menzionati alla nota precedente, che saranno richiamati nel prosieguo della trattazione (v. *infra*, già alla nota 126, e §§5 ss.); con l'avvertenza, tuttavia, che anche in questi scritti più recenti permangono sul punto alcuni margini di ambiguità, che però sembrano dovuti all'esigenza di muoversi nel solco delle discutibili scelte (concettuali e) linguistiche operate dai legislatori del C.A.D. nelle norme relative ai servizi *on line*: v. sul punto *infra*, §5.2, spec. in nota.

⁶⁷⁹ L. TORCHIA, *Lo Stato digitale e il diritto amministrativo*, in AA.VV., *Liber amicorum per M. D'Alberti*, 2022, consultato in *Astrid*. Sul punto, con riferimento ai diritti di cittadinanza (amministrativa) digitale di cui tali “servizi” costituiscono strumento di soddisfazione, v. anche *infra*, §3.1 e *passim*.

⁶⁸⁰ È in questo senso, infatti, che il concetto di funzione amministrativa viene contrapposto a quello di servizio. Nel (ristretto) senso, cioè, di «attività amministrativa “autoritativa”, ossia quella che si svolge attraverso l'esercizio di poteri amministrativi, e quindi attraverso atti unilaterali, immediatamente produttivi di effetti giuridici nei confronti di altri soggetti»: così B.G. MATTARELLA, *L'attività*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da S. Cassese, 2ª ed., t. II, Milano, 2003, 703 (e analogamente ID., voce *Attività amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, t. I, Milano, 2006, 524). M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 105, parla in tal senso di “funzione di amministrazione attiva”, che consiste «nell'esercizio, attraverso moduli procedurali, dei poteri amministrativi attribuiti dalla legge ad apparati pubblici al fine di curare, nella concretezza delle situazioni e dei rapporti giuridici con soggetti privati, l'interesse pubblico». Sul concetto si veda, oltre ovviamente a G. MIELE, *Pubblica funzione e servizio pubblico*, cit., 159, 162, anche

che presentano alcuni caratteri fondamentali propri di quest'ultimo, potendo perciò ricondursi ad un ampio concetto di "funzione di prestazione"⁶⁸¹. Più a monte vi sarebbe forse da chiedersi se la stessa *summa divisio* tradizionale tra funzione e servizio pubblico non meriti di essere oggi riconsiderata alla luce della varietà ed eterogeneità di fini e strumenti operativi – anche (ma non solo) digitali – che ormai caratterizzano l'attività amministrativa nel suo complesso⁶⁸².

Già in passato si osservava che i due concetti sembrano collocarsi, almeno per certi versi, su piani logico-giuridici differenti e quindi non rigidamente contrapponibili⁶⁸³. Ed in tal senso si è attribuita al concetto di servizio una valenza "orizzontale", quale «*modello più o meno composito di attività amministrativa, distinguibile soprattutto per i connotati organizzativi*», ed alla nozione di funzione una "valenza verticale", attinente soprattutto alla «*tipologia degli strumenti tipici utilizzati nell'ambito del suo svolgimento e cioè gli atti amministrativi che rappresentano esercizio di poteri*»⁶⁸⁴.

Venuta meno ormai da tempo la convinzione di poter tirare una "linea netta" tra i due tipi di attività a seconda che l'apparato pubblico agisca avvalendosi di potere oppure di strumenti negoziali⁶⁸⁵, pare condivisibile l'idea che «*non esiste una caratterizzazione aprioristica delle varie attività come appartenenti alla funzione o al servizio, ma (...) tale appartenenza è il frutto di una valutazione di opportunità dell'ordinamento fondata sull'esistenza e sul grado di compenetrazione o connessione fra svolgimento dell'attività ed esercizio di poteri (o potestà) con carattere autoritativo, valutazione che conduce a preferire l'uno o l'altro tipo di disciplina e di organizzazione*»⁶⁸⁶.

M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, 539; e S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, 101 ss., ove si elencano sei diversi significati di "funzione amministrativa".

⁶⁸¹ D. SORACE - S. TORRICELLI, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 10^a ed., 2021, 115 ss. (e riferimenti sparsi in tutto il Cap. IV della Parte Seconda).

⁶⁸² In questa prospettiva ci sembra collocarsi M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *La funzione amministrativa neutrale*, Bari, *passim* e spec. 32 ss., ove l'A. evidenzia come la distinzione tra funzione (autoritativa) e servizio pubblico, pur mantenendo una fondamentale rilevanza dogmatica, andrebbe ripermetrata (o rimodulata) per essere intesa non quale contrapposizione fra tipi di attività "separate" bensì quale schematizzazione logico-descrittiva di modelli di attività "distinti" ma comunicanti e pur sempre riconducibili ad un concetto di "funzione in senso lato". Più in generale, il lavoro *ult. cit.* (al di là dell'interessante ricostruzione svolta, che declina in un'ottica aggiornata la teoria delle funzioni amministrative neutrali), ha il merito per noi rilevante di evidenziare a più riprese (spec. 49 ss., 323 ss., 360 ss.) l'inadeguatezza/inattualità di un modo di intendere la funzione pubblica nella prospettiva unica o prevalente del potere unilaterale e autoritativo, «*sostanzialmente preda del vincolo funzionale inteso alla realizzazione ineludibile dell'interesse pubblico attraverso l'esercizio "armato" del potere (...), non sempre considerando tuttavia che nell'ambito della funzione in senso lato rientrano una pluralità di connotazioni che fanno di quella autoritativa ed unilaterale una delle possibilità di invero effettivo della funzione medesima e del potere*».

⁶⁸³ Cfr. G.E. BERLINGERIO, *Studi sul servizio pubblico*, cit., 346 ss., e ID., *Le prestazioni amministrative nella disciplina della concorrenza: evoluzione della nozione ed influenza del diritto comunitario*, in *LexItalia*, n. 10, 2003, parte I, par. 2.).

⁶⁸⁴ G. CAIA, *Funzione pubblica e servizio pubblico*, in ID., *I servizi pubblici*, cit., 144; analogamente già S. CATTANEO, voce *Servizi pubblici*, cit., per il quale il servizio pubblico, "orfano" di una definizione giuridica generale, va inteso «*come un modello generale di organizzazione che i pubblici poteri possono utilizzare per tutte le proprie attività (o anche per fasi di esse) nella misura in cui dal loro svolgimento non sia implicato l'esercizio di poteri autoritativi*».

⁶⁸⁵ Nella dottrina più risalente, in un quadro ordinamentale assai diverso da quello attuale, il criterio distintivo era valorizzato, tra gli altri, da G. MIELE, voce *Funzione pubblica*, in *Noviss. dig. it.*, VII, Torino, 1961, 687, e F. MODUGNO, voce *Funzione*, in *Enc. dir.*, XVIII, Milano, 1969, 312: sul punto v. anche *retro*, Cap. 1, §5.2. Tuttavia, come si ritiene emergerà anche dal prosieguo del presente lavoro, la "non autoritatività" dell'attività pubblica non si esaurisce oggi nell'impiego di strumenti negoziali/privatistici (configurato come "ordinario" dal co. 1-bis dell'art. 1 l. n. 241/1990), potendo talune finalità di interesse pubblico essere perseguite con modalità non autoritative diverse dal contratto e dagli altri strumenti privatistici, ossia mediante attività "funzionalizzate" che sono espressione non di autonomia negoziale bensì dell'"assunzione" di nuovi compiti in capo alla sfera pubblica: ne offrono prova, come si tenterà di dimostrare da qui a non molto, i c.d. servizi pubblici digitali, che sembrano costituire proprio attività non autoritative e non negoziali della "moderna" amministrazione, al pari di quelle passate in rassegna nelle pagine precedenti (informazione/comunicazione al pubblico ex l. n. 150/2000, obblighi di pubblicazione e accesso civico semplice ecc.) e che saranno ancora richiamate *infra*, Cap. 3, §1.

⁶⁸⁶ S. MARCHISIO, voce *Servizi pubblici*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, 1990, 355, 367-368.

Escluso ormai che il concetto di funzione amministrativa possa riferirsi solo all'attività "tipica" dell'amministrazione pubblica, ossia a quella unilaterale ed autoritativa che si esplica in atti amministrativi, e non anche a quella di servizio pubblico (pur nei diversi modelli o forme organizzative che quest'ultima oggi assume)⁶⁸⁷, essa può essere riferita a una combinazione di attività sia che si sostanzino nell'emanazione di atti amministrativi, sia che si traducano in operazioni o attività materiali, e quindi essere definita come "attività pratica" per la cura "in modo immediato" di interessi pubblici⁶⁸⁸. Ne costituiscono prova, ad avviso di chi scrive, anche "servizi" tradizionali che sono al contempo – irrefragabilmente – pubbliche funzioni, le quali si realizzano tramite esercizio di (vari tipi di) poteri, che ne connotano il momento organizzativo, ma si sostanziano nell'offerta ai cittadini di prestazioni eminentemente materiali: la sanità e l'istruzione, ma anche le attività culturali pubbliche⁶⁸⁹.

Ciò pare del resto coerente con la concezione, da tempo diffusa in dottrina, della funzione pubblica quale attività "globalmente rilevante", che non si risolve cioè nella mera somma (di effetti) degli atti adottati, ma si caratterizza come un'"entità" a sé, autonomamente rilevante per il diritto, (idealmente) collocabile in un momento che precede l'adozione dell'atto e che può anche prescindere da questo⁶⁹⁰. In quest'ottica l'attività è "funzione" in un duplice senso: come «attività nel suo modo di essere pre-giuridico», ossia «diretta ad un fine», e come attività giuridicamente significativa, cioè «globalmente rilevante per il diritto»⁶⁹¹. Si è così sempre più

⁶⁸⁷ E. CASSETTA, voce *Attività amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, v. II, Torino, 1987, 522. Nella dottrina più recente non sembra dubitarsi che il servizio pubblico, se inteso in un senso minimo comune ai due macro-modelli di cui si è detto *supra*, §1., in fine (e in nota), ossia quale funzione di garanzia di prestazioni a certe condizioni, rientri nell'attività amministrativa: cfr. E. ZAMPETTI, *Riflessioni in tema di soggettività e attività amministrativa di diritto privato e principio di sussidiarietà orizzontale*, in *P.A. persona e amministrazione*, n. 2, 2019, 352. Per M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, 4^a ed., Torino, 2019, 81 la locuzione "attività amministrativa" di cui all'art. 1, co. 1-ter, l. 241/1990 si riferisce tanto a funzioni pubbliche in senso stretto, quanto ai servizi pubblici; così anche l'art. 29, co. 1, della stessa legge, laddove dispone "limitatamente all'esercizio di funzioni amministrative". In tal senso depone, altresì, la stessa nozione "funzionale" di P.A. (cfr. L. TORCHIA, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009, 24), nonché la considerazione unitaria dell'attività ai fini dell'applicazione di taluni istituti, come la c.d. *class action* pubblica («L'attività amministrativa comprende anche i servizi pubblici e l'erogazione di prestazioni di varia natura»: G. FIDONE, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sulla qualità*, Torino, 2012, 67); e v. anche G. CAIA, *Funzione pubblica e servizio pubblico*, cit., il quale aggiunge che «è necessario considerare attività amministrativa – in senso tecnico-giuridico – ogni attività o combinazione di attività, sia che essa si sostanzii nell'emanazione di atti amministrativi, sia che si traduca in operazioni o attività materiali». Il vero punto, a nostro avviso, è, tuttavia, cogliere che oggi – *rectius*, all'indomani delle liberalizzazioni – questa "attività amministrativa" può avere contenuti differenti, poiché solo nel macro-modello soggettivistico essa coincide con il servizio inteso quale attività materiale di prestazione (e quindi il carattere "amministrativo" della stessa attività permane in capo al gestore privato affidatario, in caso di esternalizzazione), mentre nei servizi erogati da operatori privati nei mercati (c.d. di pubblica utilità) liberalizzati – in carenza di un intervento proattivo pubblico di assunzione della *titolarità* del servizio, che riporti la vicenda sul terreno del primo macro-modello – l'"attività amministrativa" non è che la regolazione conformativa, nella quale si concreta la funzione pubblica di prestazione nei mercati aperti: sul punto v. anche *supra*, §1.1., e *infra*, §5.1, per le conseguenze di tale distinzione in relazione all'ambito soggettivo di applicazione della disciplina del C.A.D.

⁶⁸⁸ G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., 14 s., il quale già poneva in evidenza proprio il rilievo dell'attività materiale dell'amministrazione: l'attività amministrativa, in quanto «attività 'pratica' per la cura immediata degli interessi pubblici», non può limitarsi al momento dell'esercizio di poteri amministrativi; tanto più che i "bisogni pubblici materiali" sono soddisfatti, di regola, «non dagli atti ma dalla attività» (E. CAPACCIOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, 2^a ed., Padova, 1956, 275).

⁶⁸⁹ V. sul punto *infra*, §9., anche per riferimenti bibliografici in tal senso.

⁶⁹⁰ Tra gli altri, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, 1970, spec. 438-439; F. MODUGNO, voce *Funzione*, in *Enc. dir.*, XVIII, Milano, 1969, 301; G. MARONGIU, voce *Funzione*, II) *Funzione amministrativa*, in *Enc. giur.*, XVI, Roma, 1989, 1; F. BENVENUTI, voce *Funzione*, I) *Teoria generale*, in *Enc. giur.*, XVI, Roma, 1989, 1; F. SEVERO SEVERI, voce *Funzione pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII, Torino, 1991, 69. In giurisprudenza, a titolo puramente esemplificativo, Cons. St., sez. IV, 4 febbraio 1997, n. 82, 17 giugno 1997, n. 649, 2 marzo 1999, n. 246 (in materia di accesso); Cons. St., sez. V, 27 dicembre 2013, n. 6250, §9.1.4.2 e Cons. St., sez. IV, 23 giugno 2021, n. 4802, §XIII.11.1 (in materia ambientale e di amministrazione del rischio), in www.giustizia-amministrativa.it.

⁶⁹¹ F.G. SCOCA, voce *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, agg. VI, Milano, 2000, 77.

avvertita la necessità «di riportare all'attività quello che le è proprio e lasciando al provvedimento solo ciò che lo riguarda direttamente»⁶⁹², sottesa ad un rinnovato interesse che, a partire da ben note riforme avviate negli anni '90, l'attività ha assunto come tale, a prescindere dal suo estrinsecarsi in atti e provvedimenti; ed è venuta maturando l'idea – già intuita tempo prima da alcuni Autori – che il carattere autoritativo vada riferito non già all'attività ma solo ai poteri da questa (eventualmente) implicati, dal momento che «l'attività in sé non è né autoritativa né non autoritativa»⁶⁹³.

Riportata su questo piano, nell'ambito delle attività a rilevanza esterna (diretta) la distinzione più corretta appare quella tra attività autoritativa e non autoritativa, entrambe “amministrative” in quanto funzionalizzate alla cura di interessi pubblici⁶⁹⁴, essendo infatti indubbio che, per definizione, anche «la “funzione” non autoritativa (il servizio) deve proiettarsi all'esterno, trovando in ciò stesso, come attività, la sua funzionalizzazione»⁶⁹⁵.

Per altro verso, se è senz'altro esatta la ricorrente affermazione – poc'anzi richiamata – per cui anche nei servizi pubblici vi sono momenti autoritativi⁶⁹⁶, potendo l'attività ad essi correlata postulare l'adozione di provvedimenti⁶⁹⁷, appare non meno vero che oggi anche nel contesto di ciò che è usualmente considerato appartenere alle funzioni possono esservi (e vi sono di frequente) momenti non autoritativi, che assumono rilevanza esterna a prescindere dal loro inquadramento come attività giuridica o materiale e che, pur permanendo nell'area del diritto pubblico, si prestano ad essere considerati in termini di “servizi” resi a un’“utenza”, donde l'idea di un modello di “amministrazione di prestazione”⁶⁹⁸ o “per servizi”⁶⁹⁹ che si proietta al di là di attività erogative strettamente intese⁷⁰⁰. Sul punto si tornerà nel paragrafo successivo, dove saranno

⁶⁹² Ivi, 76.

⁶⁹³ S. CATTANEO, voce *Servizi pubblici*, cit., 370.

⁶⁹⁴ F.G. SCOCA, voce *Attività amministrativa*, cit., 77.

⁶⁹⁵ I.M. MARINO, *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, cit., 152.

⁶⁹⁶ V. *supra*, nota 96.

⁶⁹⁷ M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, cit., 72-73: «Occorre (...) sia chiaro che la qualificazione di una certa attività di un pubblico potere come servizio pubblico si fonda su una valutazione di prevalenza: non è che, di un'attività di un pubblico potere, tutto sia interamente funzione o tutto sia servizio pubblico».

⁶⁹⁸ A. ROMANO, *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo degli anni '80*, Milano, 1987, 174; G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *St. parl. pol. cost.*, n.g. 117-118, 1997, 30.

⁶⁹⁹ B.L. BOSCHETTI, *Cittadino e utente*, in *Jus*, n. 1, 2003, 87 ss., e ID., *Diritti e rapporti nell'amministrazione per servizi*, Padova, 2007, *passim*; e così più di recente, tra gli altri, anche F. LIGUORI, *I modelli organizzativi e gestionali dei servizi metropolitani*, in *Munus*, n. 3, 2014, 447, ove si afferma che «[l]’amministrazione contemporanea, e quella locale in particolare, è prima di tutto “amministrazione di servizio” (*Leistungsverwaltung*)».

⁷⁰⁰ Un modello – del quale offrono testimonianza le carte dei servizi che le amministrazioni, talvolta sulla base di specifiche previsioni di legge, adottano per “regolare” anche attività esercizio della funzione, come tali destinate a culminare in provvedimenti – che vede i privati destinatari dell'attività autoritativa quali (“utenti”) fruitori di “servizi amministrativi”: v. sul punto più ampiamente *infra*, §§3., 3.1.

L'idea della funzione declinata come servizio suggestiona al punto da essere ormai predicata anche in rapporto ad un'altra funzione *par excellence*, quella giurisdizionale. Tale idea, che ha invero echi risalenti in letteratura (cfr. i contributi pubblicati in G. MIELE [a cura di], *La giustizia amministrativa*, Milano, 1968, spec. quelli di V. Bachelet e M. Nigro), è stata ripresa in anni recenti, con diverse accentuazioni, da alcuni Autori: cfr. G. FLORIDIA, *La giustizia come servizio pubblico essenziale*, Milano, 2010; E. CASTORINA, *La giurisdizione come “servizio” e il processo d'integrazione europea*, Relazione al convegno *La Giustizia amministrativa come “servizio per il cittadino”*, Dipartimento di Giurisprudenza Università di Catania, 2014; S. LICCIARDELLO, *La giustizia amministrativa come servizio pubblico*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2, 2015, 797 ss.; i contributi in G.D. COMPORTI (a cura di), *La giustizia amministrativa come servizio (tra effettività ed efficienza)*, nella collana “A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi”, cit., vol. VII, 2017 (con conclusioni omogenee tra i diversi autori), spec. ID., *Dalla giustizia amministrativa come potere alla giurisdizione amministrativa come servizio*, 39 ss.; critico verso tali tentativi, da ultimo, C.E. GALLO, *Servizio e funzione nella giustizia amministrativa*, cit., spec. 78 ss. L'intento di configurare la giustizia amministrativa come servizio – che a nostro sommo avviso deve, più correttamente, intendersi quale volontà di valorizzare un particolare profilo “culturale” di essa, intesa pur sempre (nel suo complesso) come funzione – promana anche da Palazzo Spada, con rinnovato slancio negli ultimi lustri a partire dai discorsi di M.E. SCHINAIA, *Relazione sulla giustizia amministrativa*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2007, in cui si è affermato che «la giustizia è un servizio pubblico; un servizio per il cittadino», e di P. DE LISE, pronunciato in occasione del suo

evidenziate le “ascendenze culturali” di questo modello, che sembra aver particolarmente influenzato l’impostazione (e di riflesso il linguaggio) del C.A.D.; qui è sufficiente osservare che esso sembra in qualche misura avallato dalle riforme di sistema avviate a partire dagli anni ’90, che hanno progressivamente ridotto l’area di autoritatività dell’attività, relegandola a “momento” che si inerisce sempre in un più ampio «*rapporto tendenzialmente paritario tra amministrazione e cittadini*»⁷⁰¹. Saldando il concetto di cittadinanza amministrativa con quello di “utenza”, infatti, «*le leggi 140 e 241 del ’90, la legge 150 del 2000 (...), la direttiva customer satisfaction del 2004, il codice dell’amministrazione digitale del 2005, il D.Lgs. 150/2009 (...) sono alcune delle tappe che hanno dato realtà giuridica ai diritti dei cittadini intesi quali utenti*»⁷⁰² (v. *infra*, §3.1, con particolare riferimento ai “diritti di cittadinanza digitale”).

In base alle considerazioni svolte sin qui, non pare dunque infondato ritenere che nell’odierno ordinamento amministrativo esista, non già necessariamente in rigida contrapposizione alla funzione attiva, un concetto “allargato” di servizio pubblico, meglio definibile quale “funzione di prestazione”, ossia un complesso di attività a rilevanza esterna di cui i servizi pubblici in senso stretto – economici e non – rappresentano solo una componente (certo la più studiata, ma non l’unica). Tale ampio concetto di servizio ricomprende attività amministrative, soggette a discipline differenti, che si esplicano attraverso moduli non autoritativi (*i.e.*, senza l’adozione di atti espressione di potere) nel momento erogativo, e che si concretano nell’offerta ai cittadini di utilità pratiche (e non giuridiche) che, come nel caso dei c.d. servizi digitali, possono anche essere strumentali a rapporti procedimentali (senza con ciò perdere il loro carattere non autoritativo e la connotazione di “servizi”)⁷⁰³.

La nozione di servizio pubblico acquista così – com’è almeno in parte proprio alla tradizione francese (*supra*) – un contenuto variabile, «*venendo a ricomprendere un numero maggiore o minore di attività amministrative, a seconda della diversa funzione alla quale la nozione in questione deve servire*»⁷⁰⁴. Nell’ottica qui accolta, dunque, può essere “riletta” sotto una diversa luce l’affermazione secondo cui è «*praticamente impossibile dare una definizione di servizio pubblico avente valore assoluto; essa sarà sempre generica, descrittiva e tendenziale*»⁷⁰⁵: la polisemia del concetto giuridico di servizio pubblico, stigmatizzata dalla dottrina meno recente, diviene il

insediamento del 22 settembre 2010, in *I presidenti del Consiglio di Stato. Biografie e relazioni d’insediamento*, a cura del Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa, Milano, 2011, 433, ove si legge che l’esercizio della giurisdizione amministrativa deve corrispondere ad «*un impegno che ha un’unica stella polare; non quella dell’esercizio del “potere”, bensì quella del “servizio” nei confronti di coloro per i quali la giustizia amministrativa opera*». Questa tendenza, cui corrisponde quale logico corollario l’intendimento dei cittadini quali “utenti” del servizio di giustizia amministrativa, trova poi riscontro nell’adozione di apposite “Carte dei servizi” da parte del Consiglio di Stato e dei T.A.R.: cfr. la *Carta dei servizi del Consiglio di Stato*, pubblicata ormai annualmente dal 2019 in un’area dedicata del sito della Giustizia Amministrativa (l’ultimo aggiornamento, di ottobre 2022, consta di ben 119 pagine ed è consultabile al link <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/carta-dei-servizi-cds>), ossia “*un documento con il quale il Consiglio di Stato si presenta ai propri Utenti allo scopo di soddisfarne il diritto ad avere chiare e certe informazioni sui servizi offerti. Costituisce, inoltre, dichiarazione di impegno al miglioramento della qualità del servizio e del rapporto con l’utenza fruitrice in termini di accoglienza, tutela e consapevolezza dei rispettivi diritti e doveri*” (7); le Carte dei servizi aggiornate dei vari T.A.R. sono consultabili al link <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/carta-dei-servizi-tar>.

⁷⁰¹ S. LICCIARDELLO, *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica: organizzazione per “autonomie” e “diritti” dei cittadini*, Torino, 2000, 131.

⁷⁰² A. FICI, *Cittadino-utente o cliente?*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 3, 2015, 92.

⁷⁰³ In questo senso, tra i pochi ad essersi occupati del tema, A. MASUCCI, *Digitalizzazione dell’amministrazione e servizi pubblici online. Lineamenti del disegno normativo*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2019, 122-123: «*il servizio in rete o on line erogato dall’Amministrazione (...), pur collocandosi all’interno dell’attività amministrativa, rende un servizio che non costituisce esplicitazione di un potere autoritativo o certificativo. In sintesi, si tratta di un’attività che non attiene all’esercizio di poteri autoritativi, ma è diretta a fornire utilità ai cittadini*».

⁷⁰⁴ R. ALESSI, *Le prestazioni amministrative rese ai privati*, cit., 5. In senso sostanzialmente analogo, più di recente, G. ROSSI, *Diritto amministrativo*, Milano, vol. II, 2005, 309, osserva come la locuzione di pubblico servizio costituisca «*uno dei casi in cui il dato giuridico viene determinato in relazione a un altro che a sua volta determina il primo: le conseguenze derivano dalla natura di servizio pubblico, ma questa è spesso individuata dal fatto che tali conseguenze vi siano*».

⁷⁰⁵ F. ZUELLI, *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, cit., 3.

perno attorno al quale costruire – per inclusione o per esclusione – una tassonomia aggiornata delle attività pubbliche (non autoritative).

La “debolezza” del concetto diviene, cioè, oggi più che mai, la “forza” dell’impianto dogmatico amministrativistico, capace di adattarsi per suo tramite ai nuovi fenomeni che, come il digitale, impongono rilevanti trasformazioni all’organizzazione e all’azione pubblica ed esigono una coerente sistemazione teorica per gli strumenti operativi attraverso cui tali trasformazioni si attuano: tali strumenti potranno infatti essere ricondotti all’attività di prestazione ogni qualvolta ne abbiano i caratteri essenziali, sintetizzabili nell’effetto di produrre “*utilità senza autoritatività*” (espressione che potrà forse suonare “retorica”, ma che ci sembra rendere bene il senso delle considerazioni svolte sin qui). L’attività di servizio così intesa (*rectius*, la funzione non autoritativa di prestazione) costituisce una categoria generale con valenza perlopiù classificatoria e descrittiva, che si compone poi al suo interno di attività diverse per contenuto (erogativo) e disciplina di azione ed organizzazione, (ma) accomunate dall’essere rivolte ad assicurare con modalità non autoritative utilità pratiche, in condizioni di continuità, accessibilità, qualità e non discriminazione, per soddisfare specifici bisogni ed interessi sociali (v. *infra*, §3.1, per la tipologia dei bisogni sottesi ai “servizi pubblici digitali”, e §5.2, per l’applicabilità a questi ultimi dei principi appena richiamati).

Giova un’ultima precisazione, volta ad evitare possibili equivoci terminologici nel prosieguo: benché, come si vedrà, i c.d. servizi pubblici digitali si sostanzino in utilità (materiali) “strumentali” alla relazione tra cittadino e P.A. postulata da altre attività amministrative (incluse le attività di servizio pubblico in senso stretto), essi si differenziano nettamente dai servizi c.d. strumentali. Tale categoria, elaborata dalla dottrina e dalla giurisprudenza e poi recepita nella legislazione (art. 13 d.l. n. 223/2006 - c.d. decreto Bersani; art. 4, co. 2, lett. *d* T.U.S.P.) per distinguere sul piano della legittimità degli affidamenti diretti a società partecipate (e a delimitare gli ambiti in cui è ammessa l’attività delle società strumentali), identifica servizi prestati *alla* amministrazione, destinati a essere utilizzati per il perseguimento di fini istituzionali che le sono propri⁷⁰⁶. Tale distinzione postula quale requisito essenziale del servizio pubblico (anche nell’accezione allargata sopra delineata) che il singolo o la collettività abbiano a ricevere da un certo servizio un vantaggio diretto e non mediato, escludendosi, di conseguenza, che ricorra un servizio pubblico laddove vengano in rilievo prestazioni (solo) strumentali a far sì che un’amministrazione possa poi provvedere ad espletare (o ad espletare meglio) determinate attività. È sufficiente sul punto osservare che dei servizi c.d. strumentali l’amministrazione è, all’opposto, destinataria e non (direttamente o indirettamente) “erogatrice”: in essi manca quella diretta e immediata proiezione verso l’esterno (*i.e.*, verso l’utenza) che, come si vedrà, caratterizza i c.d. servizi pubblici digitali, connotandoli quali attività di prestazione al pari dei servizi pubblici “classici” (economici e non), ancorché distinti da questi ultimi per altri aspetti.

3. La tendenziale inesistenza di servizi pubblici digitali in senso stretto. La categoria del servizio pubblico digitale in senso ampio quale declinazione tecnologica del modello di amministrazione “prestazionale”

Il punto di partenza per meglio comprendere il problema della natura e del contenuto dei c.d. servizi pubblici digitali è la constatazione che il mercato dei servizi digitali “privati”, nelle sue diverse forme della filiera *ICTs* (*hardware*, siti *internet* e portali, piattaforme e *app*), è nato e si

⁷⁰⁶ Cfr. Corte dei Conti, sez. reg. contr. Lombardia, parere 17 ottobre 2011, n. 517; Corte dei Conti, sez. reg. contr. Veneto, parere 17 gennaio 2012, n. 74; T.A.R. Lombardia - Brescia, 27 dicembre 2007, n. 1373; Cons. St., sez. V, 12 giugno 2009, n. 3766; Con St., Ad. plen., 4 agosto 2011, n. 17; Cons. St., sez. V, 1 aprile 2011, n. 2012; Cons. St., Sez. V, 2 maggio 2013, n. 2396; Cons. St., sez. V, 22 gennaio 2015, n. 257. Sulla distinzione cfr. anche, per tutti, F. DANI, *Nuova disciplina e adeguamento statutario delle società prestatrici di servizi pubblici*, in *Ist. fed.*, n. 1, 2009, 77-78.

è sviluppato “al riparo” dall’iniziativa economica pubblica⁷⁰⁷, anche per il carattere transnazionale dei beni e servizi ad esso afferenti in regime di *internet* libero e per la replicabilità delle relative infrastrutture immateriali (v. *supra*, Cap. 1, §4.): i servizi digitali “privati”, sorti nell’era dello Stato regolatore, riflettono la naturale struttura di un’economia (sociale) di mercato in cui, di regola, i pubblici poteri non “producono” ma si limitano a svolgere un ruolo suppletivo-correctivo – e da ultimo anche “promozionale” e di sostegno⁷⁰⁸ – rivolto al perseguimento degli obiettivi sanciti dalla Costituzione e dalle carte europee dei diritti⁷⁰⁹.

Si potrebbe allora pensare che quello dei servizi digitali *lato sensu* intesi sia un caso tipico di adeguatezza e sufficienza del mercato, «che nega in radice l’essenza del servizio pubblico», ma ciò «è vero soltanto in apparenza»⁷¹⁰. Ed infatti, benché detto mercato garantisca, almeno in via tendenziale, il soddisfacimento dei bisogni “digitali” degli utenti (*rectius*, consumatori) a condizioni eque e accessibili secondo le normali logiche di mercato (temperate dagli obblighi di servizio universale in corrispondenza di servizi “abilitanti” l’accesso ai servizi propriamente

⁷⁰⁷ F. BASSANINI - A. PERUCCI, *Tutela della concorrenza e regolazione dei mercati digitali*, in *Riv. pol. econ.*, n. 1, 2020, 137 ss.

⁷⁰⁸ In tema si possono vedere i contributi pubblicati in F. BASSANINI - G. NAPOLITANO - L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l’intervento pubblico nell’economia*, Bologna, 2021: ID., *Lo Stato promotore: una ricerca sul mutamento degli strumenti di intervento pubblico nell’economia*; A. AVERARDI et al., *Le politiche pubbliche per l’innovazione tecnologica*; V. BONTEMPI et al., *Gli investimenti in infrastrutture e l’intervento dello Stato «promotore»*; B.P. AMICARELLI et al., *Il sostegno pubblico alle imprese, oggi*; F. MEROLA et al., *Export, internazionalizzazione, globalizzazione e apertura dei sistemi economici. Le politiche pubbliche di sostegno tra cambiamento e tradizione*, tutti consultabili in versione estesa in *Astrid*, IRPA Working paper, nn. 1-5, 2021. Nel paradigma dello Stato promotore sembra potersi inquadrare anche il concetto di “Stato innovatore” argomentato (e auspicato) da una parte degli economisti: v., per tutti, il noto saggio di M. MAZZUCCATO, *Lo Stato innovatore*, trad. it., 3^a ed., Roma-Bari, 2020, e ora anche ID., *Missione economia: una guida per cambiare il capitalismo*, trad. it., Roma-Bari, 2021. Tale concetto è ripreso anche in alcuni scritti giuridici, specie in tema di transizione ecologica: v. ad es. F. VETRÒ, *Lotta ai cambiamenti climatici e “Stato innovatore-impresa pubblica”*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, vol. V, cit., 5183 ss.

⁷⁰⁹ Sui diversi modelli di intervento pubblico nell’economia, trattandosi di tema ampiamente noto, è sufficiente rinviare a S. LICCIARDELLO, *Percorsi di diritto pubblico dell’economia*, cit., spec. 7 ss.; M. D’ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazioni*, Bologna, 2008, 29 ss.; M. CAFAGNO - F. MANGANARO (a cura di), *L’intervento pubblico nell’economia*, in *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana. Studi*, cit., vol. V, 5 ss.; S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, 4^a ed., Roma-Bari, 2021, 11 ss. Sul “passaggio” allo Stato regolatore, oltre alla vastissima letteratura in tema di autorità indipendenti, cfr. A. LA SPINA - G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000, spec. 38 ss., anche per la distinzione tra “social regulation” ed “economic regulation” quali componenti differenziate anche se integrate del modello; G. DI GASPARÉ, *Diritto dell’economia e dinamiche istituzionali*, 3^a ed., Padova, 2017, spec. 43 ss. sui riflessi del passaggio da una Costituzione economica democratico-sociale ad una liberal-democratica per effetto dell’*acquis* comunitario; M. BOMBARDELLI - S. PELLIZZARI (a cura di), *L’intervento amministrativo sui mercati: appunti per le lezioni*, Torino 2019, spec. ID., *Gli strumenti per l’intervento amministrativo sui mercati*, 53 ss., per una panoramica generale sui diversi (tipi di) strumenti per mezzo dei quali il modello si è attuato nell’ultimo ventennio. Sulla attuale “crisi” dello Stato regolatore, v. per tutti M. CLARICH, *Populismo, sovranismo e Stato regolatore: verso il tramonto di un modello?*, in *Riv. reg. merc.*, n. 1, 2018, 2 ss. Sulla peculiare caratterizzazione da ultimo assunta dall’intervento pubblico nell’economia (che sembra segnare, almeno per certi versi, un ritorno al passato “imprenditoriale”) per fronteggiare gli effetti della pandemia da covid-19, oltre ai contributi richiamati alla nota precedente, cfr. F. MANGANARO, *L’intervento pubblico nell’economia al tempo della crisi pandemica*, in corso di pubblicazione in *Liber amicorum per Marco D’Alberti*, consultato in *Astrid Rassegna*, n. 14, 2021, 1 ss.; F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell’economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022, 1 ss.; F. SCUTO, *L’intervento pubblico nell’economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, in *Federalismi*, n. 4, 2022, 916 ss.; E. BRUTI LIBERATI, voce *Industria*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, cit., 654 ss. Sul punto è interessante la visione di sintesi dei nuovi equilibri (e rispettivi ruoli) tra Stato e mercato che sembrano delinearsi nell’attuale fase, dopo la parentesi neoliberista, di G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022, spec. 30 ss. e 90 ss. Sul sempre più problematico rapporto tra autorità pubbliche e “autorità” del c.d. capitalismo digitale (i c.d. *Big Tech Giants*) si vedano le considerazioni di C. CONTESSA, *Il potere pubblico al tempo dei Big Data*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 15 marzo 2021, spec. 3 ss. (v. gli ulteriori contributi richiamati *retro*, Cap. 1, §4.1).

⁷¹⁰ M. DUGATO, *La crisi del concetto di servizio pubblico locale tra apparenza e realtà*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2020, 523.

digitali, come quelli del settore delle telecomunicazioni⁷¹¹), l'intervento pubblico si rende spesso necessario per assicurare ai cittadini talune "utilità" ritenute rilevanti ai più diversi fini (sociali): si pensi, a titolo esemplificativo, al servizio di *wi-fi* gratuito offerto da numerosi Comuni grazie anche ad appositi fondi europei⁷¹² e, di regola, realizzato attraverso partenariati contrattuali, ora destinato a generalizzarsi nell'ambito della rete federata "*Wi-Fi Italia*"⁷¹³; ovvero alla "fornitura" di *tablet* o *laptop* in comodato d'uso gratuito agli studenti (necessitata nel corso dell'emergenza pandemica per garantire l'effettività del diritto allo studio dei non abbienti⁷¹⁴). Il primo sembra potersi qualificare come servizio pubblico (locale), la seconda può intendersi quale servizio in sé o, come appare forse preferibile, quale prestazione accessoria al servizio-istruzione; ma quel che è certo è che – sebbene il mercato dei servizi di telecomunicazione sia oggi un mercato liberalizzato e quello dei dispositivi elettronici lo sia sempre stato – il servizio pubblico è ben presente, concretandosi in prestazioni dirette, che si accompagnano alle ulteriori forme di intervento pubblico (sia quello *lato sensu* regolatorio, che nel caso delle TLC è almeno in parte di vera e propria conformazione delle prestazioni, sia quello di investimento nelle reti a copertura dei fallimenti di mercato⁷¹⁵).

Nondimeno, se si restringe lo sguardo al solo mercato dei servizi digitali strettamente intesi⁷¹⁶, mantenendolo opportunamente distinto da quello delle telecomunicazioni (che dei primi

⁷¹¹ Sul nuovo approccio del legislatore europeo e nazionale in ordine al servizio universale in materia di telecomunicazioni, v. *retro*, Cap. 1, §4.1.

⁷¹² Per una recente iniziativa di questo tipo promossa della Commissione nell'ambito del progetto "*WiFi4EU*", che consente ai Comuni di richiedere *voucher* spendibili per l'installazione di *hotspot wi-fi* a fruizione gratuita negli spazi pubblici che ne sono privi, si veda il seguente *link*: <https://wifi4eu.ec.europa.eu/#/home>. Il progetto "*WiFi4EU*" è stato previsto dal Reg. (UE) n. 2017/1953 del Parlamento europeo e del Consiglio, 25 ottobre 2017, per "la promozione della connettività internet nelle comunità locali".

A prescindere dalle modalità di finanziamento, un servizio di *wi-fi* gratuito è ormai offerto (anche in attuazione dell'art. 8-bis C.A.D., su cui v. *infra*, §11.) da tutti i Comuni di maggior rilevanza demografica: si pensi, per tutti, a "*DigitRoma WiFi*", piattaforma di *captive portal* che, come si legge nella pagina dedicata sul sito istituzionale, eroga ai cittadini registrati "un servizio pubblico gratuito di connettività internet tramite gli accessi WiFi istituzionali dell'Ente o degli Istituti Scolastici coincidenti con sedi elettorali, presenti nel territorio di competenza amministrativa di Roma Capitale" (v. <https://www.comune.roma.it/web/it/scheda-servizi.page?contentId=INF98650>). Sul punto v. anche *infra*, §11.

⁷¹³ V. *retro*, Cap. 1, X6., e qui *infra*, X11.

⁷¹⁴ Si veda, in proposito, il d.m. 7 agosto 2020, n. 89, che, in attuazione di quanto previsto dal d.m. 26 giugno 2020, n. 39 (*Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative, formative in tutte le Istituzioni del Sistema nazionale di Istruzione per l'anno scolastico 2020/2021*), ha dettato le *Linee guida per la didattica digitale integrata* che demandano ai singoli istituti scolastici l'adozione di un Piano per la didattica a distanza nel quale individuare, tra l'altro, i criteri per la concessione in comodato d'uso gratuito dei dispositivi di proprietà della scuola necessari all'erogazione del servizio in modalità DAD/DDI, con priorità riservata agli studenti meno abbienti. Tali misure sono state possibili grazie ad appositi stanziamenti per acquisti a ciò destinati, per complessivi 140 milioni di euro, previsti dall'art. 120 del c.d. decreto Cura Italia (d.l. 17 marzo 2020, n. 18, conv. in l. 27 aprile 2020, n. 27) e dall'art. 21 del c.d. decreto Ristori (d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, conv. in l. 18 dicembre 2020, n. 176). Per queste e altre iniziative simili, v. P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Oss. fonti*, n. 3, 2020, spec. 294 ss.

Iniziative con finalità analoghe, aventi però quali beneficiari i giovani in quanto tali e non in quanto studenti ovvero altre categorie di destinatari, compresi i nuclei familiari, erano già state adottate anche in passato, attraverso il diverso meccanismo degli incentivi all'acquisto: ne riferiscono A. PACE, *I progetti "PC ai giovani" e "PC alle famiglie": esercizio di potestà esclusiva statale o violazione della potestà regionale residuale?*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2004, 3214 ss.; F.G. PIZZETTI, *Il progetto "pc ai giovani" nel quadro della promozione dell'eguaglianza digitale da parte dello stato e delle regioni*, in E. De Marco (a cura di), *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, Milano, 2008, 37 ss. Sul punto v. anche *infra*, X11.

⁷¹⁵ V. sul punto *retro*, Cap. X6.

⁷¹⁶ Una definizione di "servizi digitali" (privati) è adesso contenuta nella dir. n. 2019/770 del 20 maggio 2019, relativa a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale e di servizi digitali, e nel d.lgs. 4 novembre 2021, n. 173 (art. 1, co. 1), di recepimento della stessa direttiva, che modificando il Codice del consumo – con l'inserimento nel Titolo III della Parte IV del nuovo Capo I-bis – ha introdotto una definizione di "servizio digitale" che si presta ad assumere una qualche valenza generale: tale è "1) un servizio che consente al consumatore di creare, trasformare, archiviare i dati o di accedervi in formato digitale; oppure 2) un servizio che consente la condivisione di dati in formato digitale, caricati o creati dal consumatore o da altri utenti di tale servizio, o qualsiasi altra interazione con tali dati" (art. 135-octies, co. 2, lett. b d.lgs. n. 206/2005 ss.mm.). Tale definizione offre, quantomeno, una chiave interpretativa "aggiornata" di quella di

rappresentano, in un certo senso, l'antecedente logico, economico e tecnologico, fermo che si tratta comunque di due macro-mercati differenti⁷¹⁷), non può farsi a meno di constatare che nessuno di tali servizi risulta, direttamente o indirettamente, assunto alla responsabilità organizzativa pubblica: neppure “Facebook” e gli altri *social network* di massa – di cui è ormai nota l’incidenza sull’esercizio di diritti costituzionalmente garantiti e su interessi collegati allo stesso assetto democratico del sistema politico-istituzionale – possono, ad oggi, essere considerati servizi pubblici (in senso oggettivo), mancando un atto di assunzione⁷¹⁸, anche nella forma minima della sottoposizione a regimi autorizzatori e a forme di regolazione conformativa delle prestazioni e delle relative condizioni di erogazione⁷¹⁹. Né tale conclusione pare destinata a mutare, a sommosso avviso di chi scrive, per effetto della recentissima approvazione del *Digital Service Act* europeo⁷²⁰: come visto in precedenza, essa integra anzi un approccio regolatorio che, in qualche modo, conferma la “signoria” dell’impresa privata (transnazionale) su quei mercati, riproponendo un atteggiamento di *self-restraint* del legislatore europeo (che si traduce in un’opzione di sostanziale co-regolazione, tramite l’imposizione ai gestori delle piattaforme di obblighi di auto-regolamentazione e collaborazione attiva) frutto di una precisa scelta politica (e di politica economica) che attenua ma non smentisce la linea di fondo sposata ad inizio anni 2000 (v. *retro*, Cap. 1, §4.). Dunque, i servizi digitali offerti dalle imprese private, pur presentando specifici profili oggetto di regolamentazione pubblicistica (al pari, del resto, di quasi ogni attività economica), non possono ad oggi essere considerati servizi pubblici, neanche alla stregua della nozione oggettivo-funzionale.

Il servizio digitale “pubblico” è invece, pur nella estrema eterogeneità dei suoi possibili contenuti, qualcosa di ben diverso: esso si sottrae all’elaborazione teorica tradizionale del concetto “ristretto” di servizio pubblico, imperniata, come visto, sul rapporto tra il mercato e le diverse forme di intervento proattivo dell’amministrazione diretto ad assicurare alla collettività certe prestazioni materiali che il mercato non garantirebbe o non garantirebbe a condizioni compatibili col pubblico interesse perseguito con l’atto di assunzione. L’“istituzione” di servizi pubblici digitali, invece, non è, almeno di regola, finalizzata ad assicurare ai cittadini utilità simili a quelle

“servizi della società dell’informazione” ricavabile dal combinato disposto di cui agli artt. 1, par. 2, dir. n. 1998/34/CE e 2, lett. a), dir. n. 2000/31/CE (e valorizzata dalla Corte di Giustizia nel Caso *Uber Spain: v. retro*, Cap. 1, §X). Essa, come si vedrà, può considerarsi genericamente valida, *mutatis mutandis*, anche per i “servizi” dell’amministrazione digitale di cui si tratterà in questo Capitolo, se non altro al fine di sgombrare il campo da un equivoco nel quale cadono una parte dei commentatori: i “servizi digitali” propriamente intesi, non includono (bensì presuppongo) i servizi di TLC, come emerge ora chiaramente, oltre che dalla direttiva *e-Commerce*, dall’ambito (oggettivo e soggettivo) di applicazione del nuovo *Digital Service Act* europeo (su cui v. *retro*, Cap. 1, §4.1)

⁷¹⁷ V. *retro*, Cap. 1, §6., in nota.

⁷¹⁸ S. PIVA, *Facebook è un servizio pubblico? La controversia su CasaPound risolve la questione dell’inquadramento giuridico dei social network*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2020, spec. 1209 e 1217.

⁷¹⁹ Sono proprio i servizi privati digitali, e in particolare i *social network*, l’ambito nel quale oggi emergono maggiormente le insufficienze della teoria oggettiva del servizio pubblico (v. *supra*, §1.): l’attività delle “grandi” piattaforme digitali è sì soggetta a limitate forme di vigilanza e regolazione pubblicistica, ma tale regolazione è quella trasversale delle comunicazioni e della concorrenza, affidata ad AGCOM e AGCM, e non assume – sotto il profilo qualitativo e quantitativo – né i caratteri della sottoposizione a “programmi e controlli” ex art. 43, co. 3, Cost. né quelli della missione di interesse generale ex art. 106, par. 2, TFUE, come testimonia la circostanza – decisiva al fine di escludere la natura di servizio pubblico (*i.e.*, di pubblica utilità) dei servizi *de quibus* nel vigente quadro ordinamentale – che la loro prestazione nel mercato unico e in quello interno è del tutto “libera”, ossia sottratta a qualsivoglia regime amministrativo (autorizzatorio). Né a diversa conclusione conduce la recente inclusione nel servizio universale, con la riforma del Codice delle comunicazioni elettroniche approvata in attuazione del nuovo Codice europeo (d.lgs. n. 207/2021), di alcuni obblighi di servizio universale relativi a “servizi di comunicazione interpersonale indipendenti dalla numerazione” (art. 72, commi 2-3, d.lgs. n. 259/2003 ss.mm.). Le cose potrebbero invece cambiare, a certe condizioni, nella prospettiva auspicata da alcuni della creazione di un’ autorità amministrativa indipendente *ad hoc*: cfr. A. NICITA, *Has the time come for a Digital Regulatory Authority? - Legacy and challenges*, in AA.VV., *International Institute of Communication 50th Anniversary Book*, 3 dicembre 2019, spec. 106 ss.; G. DE MINICO, *Libertà in Rete. Libertà dalla Rete*, Torino, 2020, 12 ss.; G. GIORGINI PIGNATIELLO, *Il contrasto alle discriminazioni algoritmiche: dall’anarchia giuridica alle Digital Authorities?*, in *Federalismi*, n. 16, 2021, spec. 180 ss.

⁷²⁰ V. *retro*, Cap. 1, §4.1.

offerte dal mercato dei servizi digitali (privati), bensì punta a garantire agli stessi specifiche utilità che si innestano su (*i.e.*, sono strumentali a) “compiti” che sono già propri all’amministrazione pubblica, siano essi “segmenti” dell’attività autoritativa o specifici aspetti operativi dei servizi pubblici in senso stretto. Si apprende così – come si cercherà di dimostrare nelle pagine che seguono, analizzando i singoli istituti e strumenti previsti dal C.A.D. – che i soli servizi *stricto sensu* digitali che l’amministrazione offre o assicura a cittadini e imprese sono quelli che ineriscono ai propri “compiti”, con due sole parziali eccezioni: i servizi fiduciari qualificati, di cui si dirà tra non molto (*infra*, §4.), ed i servizi digitali di “fornitura” di dati pubblici, di cui si dirà nel successivo Capitolo (*infra*, Cap. 3, §4. ss.).

Nella gran parte dei casi, i servizi pubblici digitali che esamineremo si collocano infatti, per così dire, “fuori” dal mercato, perché ontologicamente connessi all’esercizio di attività amministrative genericamente intese; essi tuttavia creano dei potenziali mercati, potendo avere rilevanza economica sia quali attività (astrattamente) esternalizzabili, secondo il “modello” della concorrenza *per* il mercato, sia quali attività di interesse (economico) generale erogabili dietro corrispettivo da operatori privati *nel* mercato, previa autorizzazione o accreditamento (così è, ad es., per i servizi fiduciari qualificati e, almeno in parte, per PagoPA e per SPID, il quale ultimo può d’altra parte considerarsi un servizio fiduciario qualificato *sui generis*, in quanto sottoposto ad una specifica disciplina pubblicistica complementare: v. *infra*, §§4., 7., 8.1).

L’altro fenomeno di cui deve tenersi conto per cogliere la reale portata del concetto di “servizio pubblico digitale” è poi la progressiva trasformazione, nell’ultimo trentennio, che il rapporto tra amministrazione e privati ha subito anche nel quadro dell’attività tradizionalmente considerata autoritativa, ossia esplicitandosi per procedimenti e provvedimenti. Come già rilevato *supra*, è affermazione ricorrente in dottrina che, almeno a partire dalla l. n. 241/1990 e con intensità sempre crescente fino ai giorni nostri, si è passati da un modello di “amministrazione-potere” ad un’“*amministrazione-servizio*”, nella quale i cittadini non sono più semplici “amministrati” ma “*utenti*”⁷²¹, anche al di fuori di attività di prestazione (materiale) strettamente intese⁷²².

Una tale impostazione ha origini lontane nel tempo e nello spazio e solo in parte legate all’idea(le) di una P.A. dispensatrice di benefici: l’archetipo dell’amministrazione come “servizio” e del cittadino che vi si rapporta come “utente” si è affacciato nell’ambito del dibattito sul *New Public Management*, ponendosi in stretta correlazione con i processi di privatizzazione e con i postulati efficientisti “estremi” propri di quegli indirizzi⁷²³. In seguito, però, tale modello teorico si è emancipato dalla *NPM* ed è stato autonomamente sviluppato in diversi modi, ma sempre tendenzialmente nell’ottica di intendere e orientare i nuovi paradigmi di amministrazione moderna secondo un’“*public-service-dominant approach*”⁷²⁴, coniugando l’esigenza di ricalcare

⁷²¹ Su questo concetto di “utenza” v. S. MIRATE, *La tutela del cittadino utente consumatore: profili pubblicistici*, in *Resp. civ. prev.*, n. 1, 2020, 43 ss.

⁷²² A. RIVIEZZO, *Pubblica funzione, pubblico servizio, servizio universale: da ‘suddito’ a ‘utente’, passando per ‘cittadino’*, in *Nomos*, n. 1, 2020, 1 ss. (il quale, tuttavia, denuncia il rovescio della medaglia sul versante dei diritti politici); F. LAUS, *La posizione del cittadino nelle relazioni con la pubblica amministrazione in Italia*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 62, 2021, 71 ss. (v. anche *supra*, note 128 e 129).

⁷²³ Cfr., per tutti, J. POTTER, *Consumerism and the public sector: how well does the coat fit?*, in *Public Administration*, vol. 66, n. 2, 1988, 149 ss., e R. AUSTIN, *Administrative Law’s reaction in the changing concept of public service*, in P. Leyland – T. Woods (a cura di), *Administrative law facing the future*, Londra, 1997, 5 ss.

⁷²⁴ Fra molti, cfr. M.F. RICE, *A post-modern cultural competency framework for public administration and public service delivery*, in *International Journal of Public Sector Management*, vol. 20, n. 7, 2007, 622 ss.; P. SPICKER, *The nature of a public service*, in *International Journal of Public Administration*, vol. 32, n. 11, 2009, 970 ss.; P.N. MFENE, *A service delivery perspective on public administration*, in *Journal of Public Administration*, vol. 44, n. 1, 2009, S.P. OSBORNE - Z. RADNOR - G. NASI, *A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach*, in *American Review of Public Administration*, vol. 43, n. 2, 2013, 135 ss.; S.P. OSBORNE - Z. RADNOR - T. KINDER - I. VIDAL MARTINEZ, *The service framework: a public-service-dominant approach to sustainable public services*, in *British Journal of Management*, vol. 26, n. 3, 2015, 424 ss.; R. LUSCH - S. VARGO, *Service-dominant logic*, Cambridge, 2014, spec. 265 ss. e 299 ss.; C. GRÖNROOS, *Reforming public services: does service logic have anything to offer?*, in

nel settore pubblico schemi organizzativi improntati all'efficienza, tipici dell'impresa privata, e le istanze solidaristiche che le amministrazioni dei Paesi dell'Europa continentale sono tradizionalmente vocate a soddisfare a beneficio delle rispettive collettività.

Tale impostazione ha in buona parte influenzato anche la recente evoluzione dell'ordinamento amministrativo italiano, ove si è infatti iniziato a intendere tutta l'attività a rilevanza esterna, almeno per certi versi, come servizio. Già nella c.d. direttiva “*customer satisfaction*”, adottata 2004 dal Dipartimento della Funzione pubblica e indirizzata a tutte le amministrazioni nazionali⁷²⁵, risulta chiaro e inequivocabile l'intendimento delle attività amministrative come insieme di processi di servizio, la cui efficacia va misurata anche alla luce della “qualità” percepita dai cittadini, che per ciò stesso divengono (e vengono definiti) utenti. In ottemperanza a tale direttiva i singoli Ministeri hanno in più occasioni promosso iniziative volte a rilevare concretamente, tramite questionari sottoposti ai cittadini, il grado di soddisfazione di questi ultimi per i “servizi” ricevuti⁷²⁶: in tali atti i privati vengono sempre indicati come “*fruitori*” o “*utenti*”, e le attività del soggetto pubblico come “*servizi erogati*”, benché sia evidente che non ci si riferisca a servizi pubblici in senso “classico”. In un'analogia prospettiva si pone, a stretto giro, la direttiva dell'allora Ministro per l'Innovazione sulla “*customer satisfaction nei servizi on line*”⁷²⁷.

Ad un modello di amministrazione “per servizi” si rifanno poi le disposizioni contenute nel noto d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che, in attuazione della legge Brunetta⁷²⁸, ha previsto quali elementi rilevanti di valutazione delle *performance* organizzative delle strutture pubbliche la rilevazione – anche con modalità interattive – del grado di soddisfazione degli “*utenti destinatari delle attività*”; in particolare l'art. 2 d.lgs. n. 150/2009 individua il fine del sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti nella garanzia di “elevati standard qualitativi ed economici del servizio”⁷²⁹. Una conferma ulteriore in tal senso, sempre in quel contesto riformatore, verrà dall'introduzione della c.d. *class action* pubblica (d.lgs. n. 198/2009)⁷³⁰, sulla quale ci si soffermerà oltre, essendo tale azione esperibile anche a tutela del “diritto” ai servizi digitali (art. 7, co. 4, C.A.D.).

Solo pochi autori, tuttavia, si sono soffermati su tale lenta ma costante trasformazione del modo (culturale e normativo) di intendere il concetto di “servizio” nel quadro delle attività pubbliche, foriera di significative implicazioni sulla ricostruzione teorica dell'intera attività

Public Management Review, vol. 21, n. 5, 2019, 775 ss.; A.K. SHITTU, *Public service and service delivery*, in A. Farazmand (a cura di), *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance*, 2020, Cham, 1 ss.; S.P. OSBORNE, *Public service logic: creating value for public service users, citizens, and society through public service delivery*, New York, 2021, spec. 1 ss., 33 ss. e 140 ss.

⁷²⁵ Dir.PCM-DFP 24 marzo 2004, Direttiva del Ministro della Funzione pubblica sulla rilevazione della qualità percepita dai cittadini.

⁷²⁶ V., per tutti, il d.m. (MLPS) 14 settembre 2012. I risultati delle diverse rilevazioni effettuate negli anni in base a tale decreto sono stati poi trasfusi in appositi documenti pubblicati a cura dello stesso MLPS: cfr., ad es., *Customer satisfaction sulla qualità dei servizi erogati dagli Uffici centrali e territoriali*, gennaio 2015 (consultabile qui: https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/customer-satisfaction/Documents/customer_satisfaction.pdf); *Customer satisfaction sulla qualità dei servizi erogati dagli uffici, dai portali e durante gli eventi fieristici nel 2020*, gennaio 2021 (consultabile qui: <https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/customer-satisfaction/Documents/Custom-Satisfaction-MLPS-2020.pdf>).

⁷²⁷ Dir.PCM-MITe 27 luglio 2005, *Qualità dei servizi on-line della pubblica amministrazione e customer satisfaction*. Su queste direttive e sull'ingresso del concetto di “*customer satisfaction*” nell'amministrazione pubblica, v. per tutti i contributi in G. CAMMAROTA (a cura di), *L'adozione della multicanalità e l'erogazione dei servizi nelle amministrazioni pubbliche*, Roma, 2007, 73 ss.; ID., *Ricerca giuridica e scienze tecniche dell'informazione*, in *Inf. dir.*, nn. 1-2, 2008 515 ss.

⁷²⁸ Legge 4 marzo 2009 n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

⁷²⁹ L'in(ter)ferenza si coglie anche sul piano lessicale: “*performance*”, “prestazione”, sono concetti che pertengono all'idea del servizio, quale processo di produzione di valore, funzionale ad assicurare utili per l'organizzazione d'impresa, benefici e utilità ai cittadini per l'organizzazione pubblica, essendo la relativa attività “funzionalizzata” (in senso strettamente benvenutiano).

⁷³⁰ V. *infra.*, §10., in nota, per l'opinione di diversi autori che ravvisano nell'introduzione della c.d. *class action* pubblica la conferma che tutta la funzione amministrativa viene, a certi fini, a declinarsi in termini di (processi di) servizi al pubblico.

amministrativa. Oltre alla già richiamata tesi di D. Sorace sui c.d. “servizi pubblici burocratici”, altri hanno affermato che «*la maggior parte delle funzioni pubbliche si risolve anche in un servizio prestato alla collettività e singolarmente ai suoi membri*», che consente di «*configurare un fascio di rapporti collettivi e individuali di utenza tra gli enti erogatori, pubblici e privati, e i loro ‘clienti’*»⁷³¹, potendosi perciò parlare di “fruizione” «*anche con riguardo ai servizi connessi all’esercizio delle funzioni autoritative*», posto che «*anche l’esercizio di tali funzioni può risolversi nella prestazione, persino da parte di soggetti privati, di servizi alla collettività o a singoli*»⁷³². Così giungendo al paradosso – impensabile per il Miele – di riconoscere che «*anche l’amministrazione autoritativa “eroga” provvedimenti*» ampliativi⁷³³.

D’altra parte, le differenze fra questi “servizi connessi all’esercizio di funzioni” – cui, come vedremo, possono appartenere anche i servizi digitali – e i servizi pubblici classicamente intesi non sarebbero poi così marcate, se si considera che questi ultimi si distinguono dalle normali attività economiche, come visto, proprio per essere sottoposti allo “statuto” di doverosità e mutare gli altri principi che informano la funzione pubblica complessivamente intesa; né sarebbero rinvenibili differenze decisive sotto il profilo dei rapporti con il mercato, essendo ormai riconosciuta la «*possibilità di esternalizzare funzioni e servizi amministrativi*», espressione della «*autonomia pubblica*» nella scelta di «*esternalizzazione [o] persino di ‘mercattizzazione’ di funzioni pubbliche*», come p.es. i servizi di vigilanza privata e di polizia “sussidiaria” e, tra i vari compiti di certificazione oggi affidati a privati, il sistema di qualificazione negli appalti pubblici⁷³⁴ (così è anche per il Sistema pubblico di identità digitale - SPID: v. *infra*, §7.).

Questo modo di intendere il “servizio amministrativo”, che come visto ha nella nostra dottrina degli echi nella teoria delle prestazioni amministrative di S. Romano, poi sviluppata da R. Alessi, si approssima in parte al concetto di “*public service*” degli ordinamenti europei di *common law*, in cui esso si identifica in buona sostanza con l’attività dei funzionari o comunque di soggetti incaricati di pubbliche funzioni⁷³⁵ (così è utilizzato di regola negli atti dell’Unione europea), in parte a quello francese di “*service public administratif*” (SPA) (v. *supra*). In ogni caso, parrebbe un dato in fase di emersione anche nella riflessione interna (italiana) che ormai «*[l]a connotazione economicistica e consumeristica finisce per declinare non solo, come sarebbe plausibile aspettarsi, il rapporto di servizio pubblico in senso stretto, che vede la PA, o chi per essa, come dispensatore di utilità materiali, ma anche l’offerta di servizi burocratici*»⁷³⁶.

⁷³¹ G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, cit., 157-158.

⁷³² *Ivi*, 151-152.

⁷³³ G. FALCON, *La pubblica amministrazione e i cittadini*, in *Riformare la pubblica amministrazione. Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti*, Torino, 1995, 109.

⁷³⁴ G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, cit., 153.

⁷³⁵ Si pensi, ad es., al *Chapter X* della Costituzione di Malta, intitolato “*The Public Service*” (artt. 109 ss.).

⁷³⁶ C. ACOCELLA - G. LANEVE, *Città intelligenti e diritti: nuove prospettive di consumo nel prisma della socialità*, in *P.A. Persona e amministrazione*, n. 2, 2021, 109.

Per quanto qui più interessa, il modello dell'amministrazione "per servizi" ha trovato definitiva consacrazione nei processi di digitalizzazione⁷³⁷ (e più in generale di innovazione⁷³⁸) pubblici degli ultimi anni: lo strumento digitale, infatti, incidendo sul modo in cui la relazione amministrativa si configura, finisce per accentuare i tratti di "servizio" dell'attività a rilevanza esterna, ponendosi «*quale canale attraverso cui agevolare la decodifica dei bisogni degli amministrati, la misurazione dei risultati conseguiti dalla p.a. come prestatore di servizi, ed in ultima analisi il rilevamento del grado di soddisfazione degli utenti di tali servizi*»⁷³⁹. Il processo di digitalizzazione amministrativa, finalizzato a «*modernizzare e rendere più efficiente il lavoro delle pubbliche amministrazioni, sia con riferimento all'attività di tipo autoritativo, sia in relazione all'attività di prestazione connessa all'erogazione di servizi*»⁷⁴⁰, si proietta infatti anche all'esterno delle amministrazioni – come aveva intuito Giannini (da ministro) nel lontano 1979⁷⁴¹ – modificando in modo radicale i rapporti con cittadini e imprese⁷⁴², che tendono a strutturarsi secondo schemi ormai sempre più distanti da quelli dell'autoritarità e prossimi invece a quelli di una relazione orizzontale, interattiva, come sono le relazioni che tipicamente si svolgono in rete (v. *retro*, Cap. 1, §4.), in cui fornitori rendono disponibili i propri servizi immateriali orientandoli al maggior grado di soddisfazione del pubblico⁷⁴³.

⁷³⁷ Si vedano, tra gli altri, P. DUNLEAVY - H. MARGETTS - S. BASTOW - J. TINKLER, *New Public Management is Dead - Long live Digital-Era Governance*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, n. 3, 2006, 467 ss.; I. LINDGREN - G. JANSSON, *Electronic services in the public sector: a conceptual framework*, in *Gov. Inf. Quart.*, vol. 30, n. 2, 2013, 163 ss.; P. DUNLEAVY - H. MARGETTS, *Design principles for essentially digital governance*, in *LSE Research Online*, n.a., 8 ottobre 2015, spec. 8 ss.; A.A. KOSORUKOV, *Digital government model: theory and practice of modern public administration*, in *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, vol. 20, n. 3, 2017, spec. 3 ss.; W. BIAŁOŻYT, *Digital Era Governance - A new chapter of public management theory and practice*, in *Mazowsze Studia Regionalne*, n. 22, 2017, 117 ss.; B. DIMESKI, *New Public Management and digital era governance approaches in function of promoting entrepreneurship in the public sector*, in *Journal of Public Administration*, vol. 1, n. 1, 2019, 48 ss.; R. SMITSON, *Digital government as-a-service for businesses*, in *Australian Review of Administrative Law*, vol. 45, n. 1, 2020, 435 ss.; F.K.Y. CHAN - Y.J.L. THONG - S.A. BROWN - V. VENKATESH, *Service design and citizen satisfaction with e-government services: a multidimensional perspective*, in *Public Administration Review*, vol. 81, 2021, 874 ss.; D. RAVŠELJ - L. UMEK - L. TODOROVSKI - A. ARISTOVNIK, *A review of Digital Era Governance research in the first two decades: a bibliometric study*, in *Future Internet*, vol. 14, n. 5, 2022, 126 ss.

Tra gli atti delle organizzazioni internazionali, a titolo solo esemplificativo, si vedano OCSE, *Digital government strategies for transforming public services in the welfare areas*, 2016 (consultabile qui: <https://www.oecd.org/gov/digital-governance/Digital-Government-Strategies-Welfare-Service.pdf>), spec. 9 ss.; ONU (DESA), *Innovation and digital government for public service delivery*, 2020 (consultabile qui <https://unpan.un.org/sites/unpan.un.org/files/DAY%201%20Innovation%20and%20Digital%20Government%20for%20PSD-compressed.pdf>), *passim* e spec. 12 e 40; COM(2021)118 - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 9 marzo 2021, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, par. 3.4 ("Digitalizzazione dei servizi pubblici"), 12 ss. Ulteriori riferimenti nel prosieguo.

⁷³⁸ H. DE VRIES - V. BEKKERS - L. TUMMERS, *Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda*, in *Public Administration*, vol. 94, n. 1, 2016, 146 ss., richiamano parte della letteratura internazionale sulle diverse forme di "public service innovation": «*Creation of new public services or products (De Vries et al., 2016); new service or significant improvement to an existing service (Windrum, 2008); new services or new users (Walker, 2002); service delivery innovation: new ways of supplying services (Windrum, 2008); creation of new public services or products or improvement of the existing ones Bessant et al, 2010; de Vries et al, 2016; Misuraca & Viscusi, 2014)*». Sul punto cfr. anche G. MISURACA (a cura di) et al., *Assessing the impacts of digital government transformation in the EU. Conceptual framework and empirical case studies*, Lussemburgo, 2020, 12 ss. e *passim*.

⁷³⁹ C. ACOCELLA - G. LANEVE, *Città intelligenti e diritti*, cit., 111-112.

⁷⁴⁰ S. LICCIARDELLO, *Diritto amministrativo*, cit., 89.

⁷⁴¹ M.S. GIANNINI, "Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato" trasmesso al Parlamento il 16 novembre 1979, pubblicato in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 1982, 722: «*i sistemi informativi non servono più alle amministrazioni per fatti di gestione interna, ma servono proprio per amministrare, si proiettano cioè sempre più verso l'esterno*»

⁷⁴² V. BRIGANTE, *Evolving pathways of administrative decisions. Cognitive activity and data, measures and algorithms in the changing administration*, Napoli, 2019, 45-46.

⁷⁴³ D.U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione, : fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal PNRR e problemi ancora da affrontare*, in *Federalismi*, n. 7, 2022, 104: «*In questa prospettiva, il modello di riferimento è quello dell'e-commerce, il cui valore essenziale è riconosciuto, appunto, nell'efficienza*».

Questa attenzione alla dimensione di “servizio”, di “prestazione” al pubblico dell’attività svolta tramite tecnologie digitali è quindi espressione dell’attenzione che più in generale le amministrazioni (e il legislatore) prestano alla fase “relazionale”, cioè al rapporto con il cittadino-utente, alla “*customer satisfaction*”, e più generale al “prodotto/risultato”⁷⁴⁴ (conferma di ciò si ha nell’estensione, ad opera dell’art. 7, co. 4, C.A.D., della disciplina della c.d. *class action* pubblica per la tutela del “diritto” a fruire di servizi digitali pubblici aventi determinate caratteristiche: sul punto v. *infra*, §5 ss.). Come perspicuamente osservato dalla dottrina straniera, «*the real potential of e-government is not so much about reorganising ‘back offices’ and connecting departments, although this is an important purpose. Its real potential is, rather, to lay the basis for enhancing citizen choices among service delivery channels, providing integrated services designed around citizen needs, and ultimately transferring some of the discretionary powers, currently exercised by public servants on behalf of citizens, to citizens themselves as users of government services*»⁷⁴⁵.

Si torna così alla tesi di D. Sorace, richiamata nel precedente paragrafo, cioè a «*quella risalente aspirazione di parte della dottrina a caratterizzare l’attività amministrativa in via generale per la prestazione di servizi piuttosto che per l’esercizio di poteri*», che trova nella digitalizzazione «*un potente alleato*»⁷⁴⁶. Anzi, secondo parte della dottrina straniera, l’ordinario utilizzo di strumenti digitali per l’espletamento, su istanza, di attività burocratiche (quindi rigidamente vincolate) ad esternazione documentale (quale, ad es., il rilascio di un passaporto) potrebbe attenuare la stessa caratterizzazione procedimentale, per come tradizionalmente intesa, di tali attività⁷⁴⁷.

Un “idealtipo” di amministrazione come quello descritto in precedenza non poteva, dunque, che trovare ampio spazio nel Codice dell’amministrazione digitale: come si vedrà a più riprese, è anzi possibile affermare che il modello dell’amministrazione “per servizi” ha nel C.A.D. la sua più compiuta espressione sul versante delle fonti di rango primario. L’impianto codicistico, infatti, è in alcune sue parti fondamentali imperniato sulla coppia ‘servizio’-‘utente’, laddove il primo si identifica con certe attività dell’amministrazione o di gestori di servizi pubblici, il secondo si riferisce ai cittadini e alle imprese che con quei soggetti lato sensu pubblici interagiscano (non necessariamente nel quadro di procedimenti). Già l’art. 2, co. 1, C.A.D. parla di “*utenti*” e impone alle amministrazioni una riorganizzazione digitale delle proprie attività che sia la più “*adeguata*” al “*soddisfacimento*” degli “*interessi*” di quelli⁷⁴⁸; molte altre sono le norme che si riferiscono all’ “*utenza*”⁷⁴⁹, rinviando così al concetto di destinatari di servizi, laddove invece utilizzano il termine “cittadini” per intendere l’esercizio di diritti *lato sensu* civico-politici, come quelli concernenti la partecipazione (art. 9)⁷⁵⁰. Nel disegno normativo è immanente dunque un

⁷⁴⁴ E. CARLONI, *I servizi in rete della pubblica amministrazione*, in *Introduzione all’e-government*, cit., 191; ID., *L’erogazione in rete di servizi pubblici*, Relazione al seminario LUISS-CNIPA, *Dall’e-Government all’eAdministration*, a cura del Centro V. Bachelet, Roma, 9 febbraio 2006, 1-2, e più di recente ampiamente G. CAMMAROTA, *Servizi pubblici on line e partecipazione migliorativa*, in *La tecnificazione*, cit., 120 ss.; ID., *Servizi on line e partecipazione migliorativa tra previsioni normative e prospettive di attuazione*, in *Amministrazione in Cammino*, 20 giugno 2017, 4 ss.; A. MASUCCI, *Digitalizzazione dell’amministrazione e servizi pubblici online*, cit., 123-124.

⁷⁴⁵ J. BOURGON, *The future of public service: a search for a new balance*, in *Australian Journal of Public Administration*, vol. 67, n. 4, 2008, 399.

⁷⁴⁶ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Umano troppo umano. Decisioni amministrative automatizzate e principio di legalità*, in *Dir. Pubbl.*, n. 1, 2019, 9.

⁷⁴⁷ I.M. DELGADO, *El acceso electrónico a los servicios públicos: hacia un modelo de administración digital auténticamente innovador*, in T. De La Quadra-Salcedo, J.L. Piñar Mañas (diretto da), M. Barrio Andrés, J. Torregrossa Vásquez (a cura di), *Sociedad digital y derecho*, Madrid, 2018, spec. 187 ss., ove si prefigura, almeno in certi casi, non l’abbandono ma una riconcettualizzazione del «*procedimiento – tal y como lo entendemos ordinariamente*», sul presupposto che l’amministrazione sia chiamata oggi a «*ofrecer servicios*».

⁷⁴⁸ Quest’ultimo inciso è stato aggiunto dall’art. 2, co. 1, lett. a) d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179, che come vedremo aprirà la strada all’introduzione della Carta della cittadinanza digitale all’interno del C.A.D. con il correttivo del successivo anno.

⁷⁴⁹ Cfr., tra gli altri, gli artt. 7, co. 1, 8-bis, co. 1, 12, co. 3, 17, co. 1, lett. e), 32-bis, co. 1, 50-quater, 64, 73, co. 3-quater, C.A.D.

⁷⁵⁰ F. COSTANTINO, voce *Open Government*, *Dig. disc. pubbl.*, agg., Torino, 2015, 268.

nuovo rapporto di “utenza digitale”⁷⁵¹; un’ulteriore prova si ha nell’art. 7, co. 4, C.A.D., che riconosce la possibilità di agire in giudizio con la c.d. *class action* pubblica nel caso di violazione del “diritto” a fruire di servizi “in forma digitale” e con specifiche caratteristiche (v. *infra*, §10.). Un tale ordine concettuale – che si traduce nel ricorso sempre più frequente all’espressione “servizi pubblici digitali” – trova ora ampio spazio anche nel PNRR⁷⁵² e in vari altri atti di programmazione pubblica, oltre che nei più recenti interventi legislativi che saranno richiamati (*infra*, §3.1, e soprattutto §§5. ss.), in consonanza con la terminologia utilizzata (dagli altri Paesi e) dalla Commissione UE, che considera i “digital public services” come uno dei principali parametri del proprio Indice di digitalizzazione (*DESI*)⁷⁵³.

Allo stesso tempo, la riorganizzazione in forma digitale delle attività amministrative a rilevanza esterna lascia emergere un parziale «superamento della tradizionale, rigida, distinzione tra sistemi Ict di front office e di back office»⁷⁵⁴, o comunque un’attenuazione della stessa, poiché il *back-office* diviene il versante interno-organizzativo di un’attività permanentemente rivolta verso l’esterno tramite portali, piattaforme, *app*. Tale duplice versante dell’attività riflette l’autorevole impostazione – già implicitamente richiamata – secondo la quale, nell’ambito delle attività svolte dall’amministrazione «mediante servizi propri», si può distinguere tra «servizi interni» e servizi «a vantaggio della collettività»⁷⁵⁵; ma nel caso dei servizi pubblici digitali tali piani, pur sempre distinguibili, esprimono non due diversi (tipi di) servizi ma due diversi modi di essere – *i.e.*, due profili di rilevanza giuridica, uno interno all’ente e uno esterno rivolto direttamente alla collettività – dell’attività stessa. Quello che interessa qui indagare, perché costituisce secondo noi l’aspetto di maggior novità del fenomeno, è la proiezione esterna di questa attività, la quale non pone in ombra il momento organizzativo ma anzi lo esalta, perché la disponibilità di servizi digitali (aventi certe caratteristiche) non può che essere frutto di pregresse opzioni organizzative dell’ente, adottate nell’esercizio della sua potestà auto-organizzatoria o, com’è ormai prevalente, in ossequio a puntuali disposizioni di legge che impongano di raggiungere un certo risultato “pratico” – il servizio *on line*/digitale – da rendere fruibile al pubblico. Gli interventi normativi dell’ultimo lustro, come si vedrà, «paiono andare in tale direzione, spronando con l’obiettivo di raggiungere il traguardo di una amministrazione davvero digitale proiettata verso l’esterno, come diceva Giannini»⁷⁵⁶.

In definitiva, il C.A.D. accoglie l’idea che certe attività amministrative costituiscano “servizi”, e ciò emerge con particolare chiarezza dal fatto che il “servizio in rete o on line” (concettualmente della disciplina, come vedremo richiamato in molte disposizioni, soprattutto all’interno

⁷⁵¹ Così tra gli altri M. MUTI, *Spunti per una riflessione su un nuovo modo di essere cittadino: utente digitale*, in *Inf. dir.*, n. 1, 2016, spec. 53 ss.; A. MASUCCI, *Digitalizzazione dell’amministrazione e servizi pubblici on line*, cit., 147-148.

⁷⁵² PNRR, M1C1, in particolare l’Investimento 1.4 (“Servizi digitali e cittadinanza”), 14, 30-31 e 90. Nel prosieguo saranno più volte richiamati riferimenti contenuti nel PNRR a “servizi pubblici digitali”.

⁷⁵³ *DIGITAL ECONOMIC AND SOCIETY INDEX, Thematic chapters*, 2022, par. 5 (“Digital public service”), 65 ss., ove si legge: “Measures aimed at digitalising public services and at introducing or improving e-government solutions figure prominently across the Recovery and Resilience Plans. The estimated cost of planned investments and reforms under the RFF amount to EUR 46 billion in the field of digitalisation of public services and government processes including e-health, e-justice and the digitalisation of transport and energy systems (...) Some Member States are devoting more than half of their digital budget for the digitalisation of public services (e.g., Malta, Lithuania, Finland and Croatia)” (65). Il Rapporto nel quale si identifica l’Indice (da qui solo “DESI”), elaborato e pubblicato a cura della Commissione UE, è consultabile qui: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>.

⁷⁵⁴ E. CARLONI, *L’amministrazione aperta*, cit., 224.

⁷⁵⁵ F. BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo*, vol. I, *Parte generale*, 5ª ed., Padova, 1987, 199, ove si evidenziava che nel caso dei servizi interni «si ha un’esplicazione di attività destinata a produrre i propri effetti all’interno dell’Ente pubblico», nel senso che anche quando tali utilità vadano a vantaggio di tutti i cittadini esse sono primariamente “prodotte” a vantaggio dell’Ente pubblico (anni dopo, come visto *supra*, la legislazione Bersani avrebbe parlato in proposito di “servizi strumentali” per vietarne l’affidamento diretto a organismi *in house* già gestori di pubblici servizi di rilevanza economica); ma vi sono anche – osservava l’illustre A. – «servizi a diretta rilevanza esterna», i cui benefici si producono «immediatamente nella sfera dei cittadini, intesi quali singoli o come collettività».

⁷⁵⁶ F. LAUS, *Preparedness e once only nella digitalizzazione della PA*, cit., 183.

della Carta della cittadinanza digitale) viene definito dall'art. 1, co. 1, lett. n-quater) come “qualiasi servizio di un'amministrazione pubblica fruibile a distanza per via elettronica” (sul punto si tornerà *infra*, §5.). Tale definizione fa emergere il collegamento della sistematica codicistica all'impostazione teorica che identifica il servizio con l'attività stessa o con un suo “frammento”, a sua volta collegata al modello di amministrazione sopra descritto: giacché, come detto, è tutta la funzione amministrativa ad essere intesa, almeno a certi fini (o in certi segmenti relazionali del suo estrinsecarsi), come insieme di “processi di servizio” finalizzati a rendere “prestazioni” ai cittadini-utenti secondo standard qualitativi predeterminati, il servizio *on line* non può che essere considerato la (mera) trasposizione in forma digitale dell'attività-servizio che l'amministrazione svolge.

Se questa pare essere indubbiamente l'impalcatura teorico-concettuale alla quale si rifà il legislatore del C.A.D., ci sembra tuttavia che l'attitudine dei c.d. servizi pubblici digitali a caratterizzarsi come “attività pubbliche di prestazione”, pur dove ineriscano a funzioni in senso tradizionale, possa – almeno su un piano teorico e meta-normativo – rileggersi in un diverso modo che consente di conciliare le esigenze di aggiornamento dogmatico con la tradizionale elaborazione interna sull'attività amministrativa, fondata sulla distinzione tra “funzioni” e “servizi” pubblici. In altri termini, si ritiene di poter qualificare i servizi digitali come servizi pubblici in senso ampio pur mantenendo al contempo ferma la qualificazione delle attività burocratiche come funzioni in senso tradizionale (concretantisi cioè nell'adozione di provvedimenti e quindi autoritative). Tale possibile opzione teorica richiede di mantenere distinto il mezzo dall'oggetto, ravvisando il servizio pubblico (digitale) solo nel primo: il servizio non è l'attività burocratica (eventualmente) produttività di utilità giuridiche (*i.e.*, provvedimentali), ma il mezzo digitale predisposto dall'amministrazione – portale, piattaforma, *app* – attraverso il quale tale attività può essere esercitata. La garanzia che tale “mezzo” sia disponibile alla fruizione dei cittadini costituisce, a sua volta, un'attività amministrativa, ma di tipo non autoritativo, ancorché in un certo senso strumentale a quella (veicolata) di tipo burocratico-autoritativo (e con la precisazione che i servizi *on line* possono riguardare anche servizi pubblici in senso stretto, come si vedrà *infra*, §9.).

In altri termini, se per “servizio pubblico digitale” o “*on line*” si intende, come fa la normativa, la singola attività digitalizzata, il concetto perde ogni specificità, identificandosi nell'attività stessa o in un “segmento” relazionale di essa (ad es., la presentazione dell'istanza tramite lo sportello unico digitale, l'acquisto via *app* del biglietto del bus); il *proprium* del concetto dovrebbe risiedere, invece, proprio nel mezzo, nel canale digitale attraverso cui una certa attività è svolta, in quanto è tale modalità che per se stessa reca utilità al cittadino nel suo rapporto con l'amministrazione e con i soggetti privati che svolgono attività ad essa imputabili (v. *infra* il successivo paragrafo). È solo in tale prospettiva di inquadramento che la nozione acquista una valenza autonoma e compatibile con la tradizione giuridica italiana: è servizio pubblico (in senso ampio) digitale l'utilità consistente nell'apprestamento, da parte di soggetti pubblici, di portali web e piattaforme digitali resi disponibili ai cittadini in funzione di una loro relazione con l'amministrazione adeguata al tempo presente. Il “segmento” dell'attività digitalizzata (ad es., la ricezione di istanze) è e rimane, sul piano concettuale, il medesimo normativamente concepito in via “analogica”, essendo il servizio digitale solo una modalità (esclusiva o alternativa) di esercizio della stessa. Prova di ciò si ha peraltro – a conferma dell'approccio sì pragmatico ma forse troppo poco attento agli aspetti teorici – in quelle norme del C.A.D. che, come si vedrà, si applicano ai servizi digitali in quanto tali, a prescindere dal tipo di attività cui essi “servono” (v. *infra*, §5. ss., §§10. ss.): ciò cui la legge sembra apprestare una qualche autonoma tutela (accordando, ad es., la *class action* pubblica: art. 7, co. 4, C.A.D.), è proprio la circostanza che l'attività amministrativa sia esercitata tramite uno strumento (servizio) che “vive” in rete, nella dimensione virtuale di internet, sicché attività e servizio rimangono concettualmente e giuridicamente distinti

pur dove coincidano sul piano pratico (per essere quell'attività svolta appunto attraverso un canale digitale)⁷⁵⁷.

In questo modo, pur quando ineriscano a procedimenti amministrativi, e quindi alla funzione in senso tradizionale, i canali digitali non perdono la loro connotazione di “servizi” a fruizione individuale, sia pur “strumentali” ad altra attività amministrativa (autoritativa o non autoritativa). A costituire un “servizio pubblico”, sia pur nell'ampia accezione sopra tratteggiata (§2.), non sarà dunque l'attività amministrativa “veicolata” (che può anche essere di tipo autoritativo), ma la piattaforma, sempreché questa sia rivolta ai cittadini, ossia direttamente accessibile e concretamente fruibile da parte di questi tramite *web* o via *app*, prestandosi perciò ad essere considerata, anche alla stregua di una comparazione (esclusivamente tecnologica) con la “sfera parallela” del mercato, come un servizio digitale⁷⁵⁸.

Per alcuni servizi pubblici digitali c.d. “abilitanti”, come SPID (*infra*, §7.), la questione non ha peraltro ragione di porsi, essendo tali servizi concretamente erogati, pur nel quadro di un momento organizzativo stabilmente pubblico, da operatori privati in concorrenza tra loro, sicché non può dubitarsi che si tratti di veri e propri servizi (pubblici) distinti dalle funzioni attive.

3.1 (segue) L'“assunzione” dell'interesse ad una relazione digitale con la P.A.: i servizi pubblici digitali quale risposta ad un nuovo tipo di bisogno diffuso

La “cittadinanza”, come noto, è un “concetto polisenso”⁷⁵⁹ e per sua natura dinamico, che «*accompagna la persona nel suo essere (...) e di conseguenza integra la sua dotazione di diritti tutte le volte che questo suo ampliamento viene sollecitato dall'incessante mutamento prodotto dall'innovazione scientifica e tecnologica, e soprattutto dalle dinamiche sociali che così si determinano*»⁷⁶⁰. Le epocali trasformazioni indotte da internet e dalle tecnologie digitali, sulle quali ci si è soffermati nel precedente Capitolo (§4.), hanno arricchito il concetto di cittadinanza di molte nuove sfumature, alcune delle quali attengono anche direttamente ai rapporti con l'amministrazione pubblica, che nel suo carattere di “*istituzione sociale*” è chiamata ad adeguarsi ai cambiamenti che attraversano la società e che incidono sui modelli di relazioni al suo interno⁷⁶¹. Pertanto, in una società globale in cui i rapporti giuridicamente rilevanti si sviluppano in tutto o in parte attraverso strumenti digitali, internet diviene anche il «*luogo naturale di relazione tra amministrazione e cittadini e imprese*»⁷⁶².

L'insieme delle garanzie, di diverso tipo, riconosciute dall'ordinamento a presidio dell'interesse ad una relazione digitale con l'amministrazione (e con i soggetti le cui attività sono ad essa imputabili) viene definita “cittadinanza amministrativa digitale”, la quale costituisce una specificazione della “cittadinanza digitale” *tout court*⁷⁶³, che «*nel suo nucleo concettuale profondo*

⁷⁵⁷ Sembra in questo senso, in sostanza, anche A. MASUCCI, *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici on line*, cit., 130, nt. 54, secondo il quale «[l]a previsione che il diritto di accesso ai servizi on line spetta a chiunque non deve portare a una facile coincidenza» fra tale diritto e «il diritto alla prestazione erogata dal servizio on line» (sul punto l'A. richiamava la distinzione, posta in risalto dalla dottrina francese, fra “*droit d'accès au service public*” e “*droit au service public*”).

⁷⁵⁸ C. BATINI, *Un'introduzione ai servizi di «eGovernment»*, cit., 37 ss.

⁷⁵⁹ L. CECCARINI, *La cittadinanza on line*, Bologna, 2015, 4.

⁷⁶⁰ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, 385.

⁷⁶¹ S. CIVITARESE MATTEUCCI - L. TORCHIA, *La tecnificazione dell'amministrazione*, cit., 7-8.

⁷⁶² E. CARLONI, *L'amministrazione aperta*, cit., 222.

⁷⁶³ *Ex plurimis*, S. RODOTÀ, *Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Roma-Bari, 2014, spec. 13 ss.; F. GASPARI, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Dir. econ.*, n. 1, 2019, 72 ss.; F. FAINI, *Il volto dell'amministrazione digitale nel quadro della rinnovata fisionomia dei diritti in rete*, in *Dir. inf. inform.*, nn. 4-5, 2019, 1099 ss.; M. PIETRANGELO, *Cittadinanza digitale e diritto all'uso delle tecnologie*, in *Amministrazione elettronica*, cit., 15 ss.; S. D'ANCONA - P. PROVENZANO, *Gli strumenti della Carta della cittadinanza digitale*, in R. Cavallo Perin, D.U. Galetta (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, 2020, 223 ss.; E.N. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2022, 471 ss.

(...) *identifica la configurazione stessa dei diritti dei cittadini nei confronti delle istituzioni, resa possibile dalle nuove tecnologie*»⁷⁶⁴. In questa sede interessa solo la prima e più ristretta accezione, all'interno della quale si collocano i c.d. servizi pubblici digitali (“pubblici” proprio perché predisposti ed “erogati” da amministrazioni), posto che di cittadinanza digitale in generale si parlerà a proposito degli strumenti di contrasto al *digital divide* (v. *infra*, §§11., 11.1), essendo evidente che la garanzia di poter fruire di servizi digitali non può prescindere da ulteriori garanzie che si collocano più a monte, quali l’universalità di internet e l’accessibilità di tali servizi nella prospettiva di categorie protette e soggetti fragili che necessitino di particolari misure.

Non vi è dubbio che la disciplina in materia di amministrazione digitale, oggi contenuta principalmente nel C.A.D. e nella normativa secondaria cui questo rinvia, trovi (indiretta) fonte costituzionale nell’art. 97, co. 1, Cost., ponendosi essa quale insieme di strumenti per garantire il buon andamento della P.A.⁷⁶⁵. Il percorso normativo della digitalizzazione amministrativa è stato infatti inteso (e attuato, pur con alterne fortune), specie in una prima fase, esclusivamente (o prevalentemente) quale “viatico” per conseguire l’agognata semplificazione dei procedimenti e stimolare l’efficienza degli uffici⁷⁶⁶. Tuttavia, come detto, anche grazie all’evoluzione tecnologica si è giunti da diversi anni ad una fase in cui l’amministrazione è ormai in grado di “erogare” servizi digitali ai cittadini, attraverso i quali esercita al contempo, in tutto o in parte, compiti istituzionali che le sono propri⁷⁶⁷. Tali servizi resterebbero però delle mere aspettative (o privilegi “accordati”) in assenza di un qualche riconoscimento normativo che li configuri come attività pubbliche doverose, rendendoli esigibili da parte degli utenti.

Fin dalla sua introduzione il C.A.D. sembra contemplare alcune “pretese digitali” dei privati nei confronti dell’amministrazione, ma l’esplicito riconoscimento di “diritti” di cittadinanza digitale (amministrativa) e il loro inquadramento in una prospettiva sistemica sono però ben più recenti. Un primo passo in questa direzione si registra già quando l’art. 47 d.l. n. 5/2012⁷⁶⁸, precedendo di qualche mese l’istituzione dell’AgID⁷⁶⁹, nel quadro delle indicazioni dell’Agenda

⁷⁶⁴ F. FAINI, *Il volto dell’amministrazione digitale nel quadro della rinnovata fisionomia dei diritti in rete*, cit., 1101-1102

⁷⁶⁵ In questo senso, tra molti, E. D’ORLANDO, *Profili costituzionali dell’amministrazione digitale*, in *Dir. inf.*, n. 2, 213 ss.; P. OTRANTO, *Internet nell’organizzazione amministrativa. Reti di libertà*, Bari, 2015, 105 ss.

⁷⁶⁶ Sul punto, v. G. PIPERATA, *Semplificazione e digitalizzazione nelle recenti politiche di riforma della Pubblica Amministrazione italiana*, in F. Mastragostino, G. Piperata, C. Tubertini (a cura di), *L’amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforme*, Bologna, 2016, 255 ss.; M.L. MADDALENA, *La digitalizzazione della vita dell’amministrazione e del processo*, cit., 2550 ss.; G. PESCE, *Digital first. Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive*, Napoli, 2018, *passim*, spec. 46 ss.; A.F. SPAGNUOLO - E. SORRENTINO, *Alcune riflessioni in materia di trasformazione digitale come misura di semplificazione*, in *Federalismi*, n. 8, 2021, 275 ss. Già M.A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la semplificazione*, in *Jus Publicum*, n. 4, 2012, 57-58, parla di «strumenti di semplificazione “trasversali” che esulano dalla congerie delle misure strettamente procedurali (ovvero che non rientrano nella disciplina della legge n. 241 del 1990), ma che con esse si interrelazionano, consistendo in soluzioni che, se applicate al procedimento, ne determinano in concreto una semplificazione: tra queste l’uso della telematica (...) in considerazione del fatto che informatizzare equivale a dire semplificare». In argomento cfr. altresì A.G. OROFINO, *La semplificazione digitale*, in *Dir. econ.*, n. 3, 2019, 87 ss. spec. 92 e 111; cenni anche in R. SPAGNUOLO VIGORITA, *Semplificazione e sostituzione dalla legge “Madia” al decreto legge 76/20. Il ruolo dell’amministrazione nelle politiche di sviluppo economico e sociale*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, cit., vol. V, 4727 ss.; F. LIGUORI, *Il problema amministrativo in trent’anni di fermento normativo: dalla legge sul procedimento del 1990 al decreto semplificazioni del 2020. Una introduzione*, in ID. (a cura di), *Il problema amministrativo. Aspetti di una trasformazione tentata*, Napoli, 2021, 11 ss.

⁷⁶⁷ A. NATALINI, *Come il passato influenza la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2022, 95 ss. ripercorre quattro fasi, dagli anni 60 ad oggi, dell’informatizzazione/digitalizzazione amministrativa, che designano altrettanti modelli di amministrazione digitale e che si distinguono a seconda della minore o maggiore ampiezza dei compiti a rilevanza esterna che i soggetti pubblici possono svolgere mediante tali strumenti. Una tassonomia quadripartita delle fasi della digitalizzazione amministrativa, corrispondenti ad altrettanti modelli di *e-government*, era stata già proposta da F. MERLONI, *Introduzione all’e-Government*, cit., 13 ss.: essa risulta ancora in larga parte attuale.

⁷⁶⁸ D.l. 9 febbraio 2012, n. 5, conv. con l. 4 aprile 2012, n. 35.

⁷⁶⁹ Artt. 19 ss. d.l. 22 giugno 2012, n. 83, conv. con l. 7 agosto 2012, n. 134. Prima di diventare l’Agenzia per l’Italia Digitale, l’istituzione ha vissuto diverse riorganizzazioni: con il d.lgs. n. 39/1993 viene istituita l’Autorità per l’informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA) (su cui v. *retro*, Cap. 1, §2.1), poi divenuta il Centro Nazionale per l’Informatica

digitale europea⁷⁷⁰ affida al Governo “l’obiettivo prioritario della modernizzazione dei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, attraverso azioni coordinate dirette a favorire lo sviluppo di domanda e offerta di servizi digitali innovativi”. Qualche anno dopo, nel più ampio contesto di riforma organica dell’amministrazione, la legge delega Madia⁷⁷¹, nel solco degli obiettivi fissati dalla *Strategia per la crescita digitale 2014-2020*⁷⁷², oltre ad introdurre il noto criterio “digital first”⁷⁷³, reca in apertura il riferimento ad una “Carta della cittadinanza digitale”, prevedendo però una serie di misure eterogenee⁷⁷⁴, delle quali soltanto alcune dirette a riconoscere specifiche pretese digitali agli “utenti”, tanto che in sede di esercizio della delega, con il d.lgs. n. 179/2016⁷⁷⁵, le norme che contemplano tali pretese, pur notevolmente rafforzate, restano sparse nel Codice e collocate al di fuori di una cornice sistemica. Alla fine dell’anno successivo viene però adottato un nuovo decreto legislativo, “correttivo” del precedente⁷⁷⁶, con il quale le norme attributive di “diritti” ascrivibili al concetto di cittadinanza (amministrativa) digitale vengono rafforzate e ampliate nel numero e collocate all’interno di un’apposita Sezione (II) del Capo I (relativo ai “Principi generali”), rinominata “Carta della cittadinanza digitale”⁷⁷⁷.

Come osservato dal Consiglio di Stato in sede consultiva, il legislatore del biennio 2016-2017 ha così inteso superare una concezione prettamente “burocratica” del Codice, quale *corpus* rivolto in via prioritaria o esclusiva alle amministrazioni, optando per la costruzione di un “diverso rapporto” tra cittadini e P.A., incentrato sui cosiddetti “nuovi diritti digitali” ed esplicitando quindi “con chiarezza la volontà di passare dalla disciplina del processo di digitalizzazione a quella dei diritti digitali di cittadini e imprese”⁷⁷⁸. Sulla stessa falsariga, la dottrina ha evidenziato che «[è] il disegno complessivo del rapporto dell’amministrazione con il cittadino

nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), ai sensi dell’art. 176 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, e successivamente DigitPA, a seguito del riordino avvenuto con il d.lgs. 1 dicembre 2009, n. 177.

⁷⁷⁰ Comunicazione della Commissione europea - COM (2010)245, del 26 agosto 2010, *Un’agenda digitale europea*.

⁷⁷¹ Art. 1 l. 7 agosto 2015, n. 124, rubricato appunto “Carta della cittadinanza digitale”.

⁷⁷² PCM, *Strategia per la crescita digitale 2014-2020*, 3 marzo 2015, spec. 12 ss. e 59 ss.

⁷⁷³ Art. 1, co. 1, lett. b), l. n. 124/2015, cit. Su tale principio (“innanzitutto digitale”), cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Digitalisation and Reforms of Public Administration in Italy*, cit., 137 ss.; C. LEONE, *Il principio “digital first”: obblighi e diritti in capo all’amministrazione e a tutela del cittadino*, cit., 2016, 1 ss.; F. FAINI, *Il volto dell’amministrazione digitale nel quadro della rinnovata fisionomia dei diritti in rete*, cit., 1111 ss.; G. PESCE, *Digital first. Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive*, Napoli, 2018, *passim*.

⁷⁷⁴ Su cui si vedano, tra i numerosi scritti, B. CAROTTI, *La riforma della pubblica amministrazione - L’amministrazione digitale e la trasparenza amministrativa (commento alla legge 7 agosto 2015, n. 124)*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5, 2015, 626-627; E. CARLONI, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2015, 148 ss.; G. PIPERATA, *Cittadini e imprese di fronte all’amministrazione digitale*, in *Dir. merc. tecn.*, n. 2, 2016, 173-174; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Digitalisation and reforms of Public Administration in Italy*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 1, 2016, 127 ss.; C. LEONE, *Il principio “digital first”: obblighi e diritti in capo all’amministrazione e a tutela del cittadino. Note a margine dell’art. 1 della legge 124 del 2015*, in *GiustAmm.it*, n. 6, 2016, 1 ss.; F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *MediaLaws*, n. 2, 2018, 7-8; V. BRIGANTE, *Evolving pathways of administrative decisions*, cit., 70 ss.

⁷⁷⁵ D.lgs. 26 agosto 2016, n. 179.

⁷⁷⁶ D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217.

⁷⁷⁷ Sugli interventi riformatori del triennio 2016-2018, fra gli altri che saranno richiamati nel prosieguo, cfr. M.L. MADDALENA, *La digitalizzazione della vita dell’amministrazione e del processo*, cit., 2570 ss.; B. CAROTTI, *L’amministrazione digitale: le sfide culturali e politiche del nuovo codice*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1, 2017, 7 ss.; ID., *Il correttivo al codice dell’amministrazione digitale: una meta-riforma*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2018, 131 ss.; F. TROJANI, *Il nuovo Codice dell’amministrazione digitale dopo il d.lgs. n. 179/2016 e il Regolamento eIDAS*, Maggioli, Rimini, 2017; C. BOCCIA - C. CONTESSA - E. DE GIOVANNI (a cura di), *Codice dell’amministrazione digitale (D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, Piacenza, 2018; E. GUARNACCIA - M. MANCARELLA, *Il Codice dell’amministrazione digitale 2018 (Alla luce del d.lgs. 13 dicembre 2017 n. 217, in vigore dal 27 gennaio 2018)*, Roma, 2018; M. PIETRANGELO, *Cittadinanza digitale e diritto all’uso delle tecnologie*, cit., 19 ss.

⁷⁷⁸ Cons. St., comm. spec., parere 23 marzo 2016, n. 785; Cons. St., comm. spec., parere 10 ottobre 2017, n. 2122 (entrambi in www.giustizia-amministrativa.it), sui quali in questo senso C. BOCCIA, *Il nuovo codice dell’amministrazione digitale e l’apporto del Consiglio di Stato*, cit., 9 ss.

(...) a essere toccato dallo spirito riformatore, quasi a indicare come la “sostanza digitale” possa contribuire a un “rinnovato patto” tra singolo e poteri pubblici»⁷⁷⁹.

L'avvento della pandemia nel marzo 2020, con il conseguente distanziamento sociale e l'impossibilità di garantire l'accesso fisico agli uffici pubblici, rivela l'imprescindibilità di una transizione digitale⁷⁸⁰ e conduce all'inserimento del noto decreto Semplificazioni⁷⁸¹ di svariate “Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”⁷⁸², tra cui quelle del Titolo III Capo I in materia di “Cittadinanza digitale e servizi digitali della pubblica amministrazione”. È significativo che in tale provvedimento compaia il concetto di “servizi digitali della pubblica amministrazione”, che sarà poi utilizzato anche dal PNRR, in cui tali servizi come vedremo occupano un ruolo di primissimo piano⁷⁸³, assorbendo una consistente parte degli investimenti dedicati alla Missione 1 Componente 1, relativa alla digitalizzazione della P.A., alla quale vengono destinati nel complesso 6,74 miliardi⁷⁸⁴.

Dalle modifiche apportate al C.A.D. nell'ultimo quinquennio, di cui si darà conto partitamente nel seguito, emerge in modo chiaro, come rilevato dal Consiglio di Stato, la volontà di spostare il fuoco della disciplina dal processo di digitalizzazione ai “diritti digitali” di cittadini e imprese nei confronti dell'amministrazione: i diritti alla fruizione dei servizi *on line*/digitali e *mobile-oriented* (§§5., 8.2), all'identità (§7.) e al domicilio digitali (§6.), ai pagamenti elettronici (§8.1), e molti altri di cui si dirà nelle pagine seguenti, sono i veri “protagonisti” del Codice, come rivela peraltro la loro collocazione topografica. E il progressivo ampliamento e rafforzamento di tali “diritti”, che costituiscono ormai un vero e proprio catalogo all'interno del C.A.D. (non solo della Sez. II, come si vedrà), ha stimolato la necessità di renderne i cittadini edotti attraverso l'adozione di appositi atti, come la *Guida dei diritti di cittadinanza digitale*, pubblicata da AgID nel marzo 2022 ai sensi dell'art. 17, co. 1-*quinquies* C.A.D., che già dal 2016 affida all'Agenzia il compito di pubblicare sul proprio sito “una guida di riepilogo dei diritti di cittadinanza digitali previsti dal (...) Codice”.

⁷⁷⁹ B. CAROTTI, *La riforma della Pubblica amministrazione - L'amministrazione digitale e la trasparenza amministrativa*, cit., 626.

⁷⁸⁰ G. DEZIO, *Gli effetti dell'emergenza sanitaria sul percorso di trasformazione digitale della Pubblica amministrazione*, in *De Iustitia*, n. spec. aprile 2021, 119: «L'emergenza sanitaria (...) ha dato una plastica rappresentazione del fondamentale ruolo rivestito da tali tecnologie nel garantire continuità nell'erogazione di imprescindibili servizi pubblici, mediante modalità di accesso agli stessi divenute da un giorno all'altro esclusive e, nello stesso tempo, caratterizzanti una nuova morfologia dei rapporti tra il cittadino e Pubblica amministrazione»

⁷⁸¹ D.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. con l. 11 settembre 2020, n. 120.

⁷⁸² Tra queste, l'art. 12, co. 1, lett. b), d.l. 76/2020 modifica l'art. 3-*bis* l. n. 241/1990 (introdotto in precedenza dall'art. 3 l. 11 febbraio 2005, n. 15), che nell'originaria formulazione prevedeva che le amministrazioni “incentiva[ssero] l'uso della telematica nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e con i privati” e che era stata sempre considerata come una norma programmatica, addirittura assimilabile ad una “dichiarazione di intenti”, non contenendo essa alcuna indicazione specifica in ordine alle misure operative e alle risorse necessarie per la sua attuazione (fra gli altri, F. CARDARELLI, *L'uso della telematica. Commento all'art. 3-bis della l. 241/90*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2017, 511; V. BRIGANTE, *Evolving Pathways of administrative decisions*, cit., 51). La nuova formulazione introdotta dal decreto Semplificazioni, alla luce della quale le amministrazioni “agiscono mediante strumenti informatici e telematici”, sembrerebbe volere ora attribuire alla norma una valenza precettiva: cfr. L. PREVITI, *Art. 3-bis. Uso della telematica*, in AA.VV., *L'attività amministrativa*, Milano, 2020, 169.

⁷⁸³ Cfr., tra i vari che saranno richiamati nel prosieguo, M. MIDIRI, *Trasformazione digitale e riorganizzazione dei servizi pubblici alla luce del PNRR*, in *Studi parl. pol. cost.*, vol. 209, 2021, 83 ss.; G. SGUEO, *I servizi pubblici digitali*, in V. Bontempi (a cura di), *Lo Stato digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma, 2022, 119 ss.; D. BOLOGNINO - A. CORRADO - A. STORTO, *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*, Milano, 2022, 623 ss.; D.U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione*, cit., 116 ss.

⁷⁸⁴ PNRR, M1C1, “Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA”, 90 ss. Nel prosieguo, per comodità, si farà riferimento al (solo) PNRR (ma) intendendolo integrato con il doc. MITD, *Attuazione delle misure del PNRR*, 13 dicembre 2021, che struttura in misure e *sub*-Investimenti i *target* e gli interventi previsti della Missione 1 del Piano. Di volta in volta si farà riferimento ad altri atti e documenti di programmazione più aggiornati.

Non è questa la sede per esaminare la (reale) natura di tali pretese, in origine costruite quasi come delle aspettative, ma oggi presidiate da precisi “obblighi” posti a carico delle amministrazioni a beneficio di “*chiunque*”, che sembrano finalmente delineare quello “statuto del cittadino digitale” auspicato da tempo in dottrina⁷⁸⁵. Non si cercherà in questo lavoro di inquadrare tali pretese all’interno della tradizionale dicotomia fra interessi legittimi e diritti soggettivi: da un lato, perché non si ha l’autorevolezza per trattare questioni di teoria delle situazioni giuridiche soggettive; dall’altro, perché si è in fondo convinti che per individuarne uno “statuto” di tutela e quindi sondarne l’effettiva consistenza non occorra una loro qualificazione⁷⁸⁶, per le ragioni che si vedranno nell’apposita sede (*infra*, §§10., 10.1). Quel che occorre evidenziare qui è solo che il C.A.D. riconosce ormai svariate situazioni giuridiche soggettive “diffuse”, qualificate in termini di “diritti”⁷⁸⁷, cui autorevole dottrina ha recentemente ritenuto doversi attribuire particolare pregnanza, osservando che «*[c]on i diritti di cittadinanza digitale ad assumere rilievo non è solo una questione di legittimazione o decadenza dalla possibilità di svolgere lecitamente una determinata attività, ma un vero e proprio diritto soggettivo a poter agire per una determinata conformazione dell’organizzazione*»⁷⁸⁸. A prescindere dal loro preciso inquadramento nella sistematica delle situazioni giuridiche soggettive, dunque, «*[c]iò che colpisce è piuttosto il particolare carattere innovativo che questi diritti di cittadinanza digitale hanno, poiché pare riconosciuto all’individuo e ai gruppi organizzati un diritto potestativo alla conformazione dell’organizzazione pubblica*»⁷⁸⁹, in riferimento a quella parte di essa da cui dipende la digitalizzazione di attività a rilevanza esterna tramite strumenti “muniti di attitudine relazionale”⁷⁹⁰.

Fra i “diritti” di cittadinanza digitale contenuti nella relativa Carta (Sezione II del C.A.D.) è oggi ricompreso – insieme ad un (più generico) diritto all’uso delle tecnologie ICTs nei rapporti con i soggetti pubblici (art. 3)⁷⁹¹, al diritto all’identità digitale e al domicilio digitale (art. 3-*bis*), al diritto ad effettuare pagamenti alla P.A. tramite sistemi elettronici ecc. – anche un diritto a “*fruire dei servizi erogati dai soggetti [pubblici] in forme digitale e in modo integrato, tramite gli strumenti telematici messi a disposizione dalle pubbliche amministrazioni e il punto di accesso [IO], anche attraverso dispositivi mobili*” (art. 7, co. 01, C.A.D.). Viene quindi riconosciuta una pretesa, la cui consistenza andrà vagliata alla luce dei relativi strumenti di tutela (v.

⁷⁸⁵ E. D’ORLANDO, *Profili costituzionali dell’amministrazione digitale*, cit., 213.

⁷⁸⁶ Seguendo l’insegnamento di G. PASTORI, *Tendenze recenti della pubblica amministrazione italiana*, in *Scritti Scelti*, Napoli, 2010, 900, secondo cui la configurazione dell’attività amministrativa basata sul perseguimento di finalità di interesse pubblico implica che rispetto ad essa corrispondano in certi casi «*posizioni giuridiche soggettive non più distinguibili come diritti ed interessi legittimi, ma solo come pretese sostanziali o procedurali costituenti altrettanti diritti*».

⁷⁸⁷ Già molto prima dell’introduzione della Carta della cittadinanza digitale nel C.A.D., sosteneva la natura di diritto soggettivo della “pretesa” dell’utente a fruire di servizi *on line* G. CAMMAROTA, *Servizi pubblici in rete e applicabilità dei principi classici del servizio pubblico*, cit., 187. Si segnala fin d’ora che l’art. 133, co. 1, lett. d), c.p.a. parla di “diritto” a chiedere e ottenere l’uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni e con i gestori di pubblici servizi statali: tale disposizione sconta il mancato adeguamento alle riforme del C.A.D. dell’ultimo quinquennio e, come si vedrà (*infra*, §10.1), deve intendersi oggi riferita non più al solo art. 3 ma anche agli altri “diritti” di cittadinanza digitali, tra cui quelli contemplati dall’art. 7 C.A.D.

⁷⁸⁸ R. CAVALLO PERIN, *Pubblica amministrazione e data analysis*, in *L’amministrazione pubblica con i big data. Da Torino un dibattito sull’intelligenza artificiale*, Torino, 2021, 13.

⁷⁸⁹ *Ibidem*.

⁷⁹⁰ E. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione*, cit., 497: «*il processo di giuridificazione che conduce (...) alla nascita delle pretese di cittadinanza digitale sembra concernere soltanto quelle “soluzioni” e quegli “strumenti” previsti dal Cad muniti di attitudine relazionale: fuori da questi ambiti, eventuali norme giuridiche potranno bensì fare insorgere momenti di doverosità in capo all’amministrazione, ma senza per questo elevare la posizione dell’amministrato a pretesa di cittadinanza digitale: ci troveremo in un ambito governato dal principio di buona amministrazione, ma non dal diritto alla buona amministrazione*».

⁷⁹¹ Sul quale, non essendo qui oggetto di specifica trattazione (anche se sarà comunque richiamato più volte) a differenza degli altri indicati nel testo, si rinvia ai vari contributi in argomento, tra cui E. GUARNACCIA - F. TRAINA, *Carta della cittadinanza digitale e diritti del cittadino*, cit., 18 ss.; F. FAINI, *Il volto dell’amministrazione digitale nel quadro della rinnovata fisionomia dei diritti in rete*, cit., 1105 ss.; M. PIETRANGELO, *Cittadinanza digitale e diritto all’uso delle tecnologie*, cit., spec. 15 ss. e 27 ss.

infra, §§10. ss.), a fruire di servizi *on line*/digitali, erogati nel rispetto delle norme del Codice e degli standard di qualità individuati dalle linee guida AgID ed aggiornati sulla base delle esigenze degli utenti (co. 1).

Tali servizi, come detto in precedenza, non possono essere del tutto assimilati ai servizi pubblici “tradizionali”, economici o sociali. Il servizio pubblico in senso “classico”, pur nella estrema eterogeneità dei suoi contenuti e nella indefinitezza del concetto generale, è da sempre finalizzato al soddisfacimento di bisogni che prescindono dalla (e, in un certo senso, preesistono alla) presenza dell’amministrazione e allo svolgersi della sua attività (procedimentale e non), mentre i c.d. servizi pubblici digitali, pur dove siano servizi in sé (SPID, PagoPA, appIO) e non riorganizzazione in forma digitale di attività connesse a procedimenti (servizi *on line*, sportello unico digitale, servizi digitali anagrafici ecc.), nella generalità dei casi (e ferme le eccezioni di cui si dirà) si pongono pur sempre in rapporto di inscindibile connessione con la presenza dei pubblici poteri e delle attività amministrative, pur con la peculiarità – che giustifica almeno in parte l’accostamento alla categoria del “servizio pubblico” (intesa in accezione ampia) – di offrire ai cittadini, con modalità non autoritative, l’utilità “pratica” di una migliore relazione con l’amministrazione⁷⁹². In altri termini, mentre nei servizi pubblici classici l’interesse “assunto” è un interesse che si riconosce nella vita dei consociati, nei servizi pubblici digitali tale interesse è pur sempre “interno” al rapporto tra amministrazione e cittadino e postulato dalla stessa esistenza di funzioni pubbliche, perché il servizio tende appunto a realizzare il rapporto di “utenza digitale” (v. *supra*, §3.).

Ferma tale rilevante differenza, pare indubitabile che i servizi digitali (pubblici) si prestano ad essere considerati, almeno per certi aspetti, alla stregua di servizi pubblici – o comunque di attività di prestazione – e non di attività autoritative, pur dove siano “strumentali” a queste ultime (v. *supra*, §§2., 3.); e ciò anche per il fatto di avere, al pari dei servizi pubblici tradizionali, una dimensione “erogativa” intrinsecamente pratico-materiale (pur nella sua... immaterialità) piuttosto che giuridico-provvedimentale: il cittadino fruisce di SPID, di PagoPA, dell’appIO e dei servizi *on line*/digitali “finali” attraverso (i propri dispositivi tecnologici e) i siti, piattaforme e *app* predisposte dai soggetti pubblici, e non certo attraverso provvedimenti o altri atti amministrativi, i quali si collocano semmai a monte del “processo di servizio” (o comunque “all’esterno” del momento propriamente erogativo), analogamente a quanto avviene per i servizi pubblici tradizionali. Da qui «*l’esigenza di applicare la teoria del servizio pubblico (in chiave universale) ai servizi digitali erogati dalla p.a., di interpretare i diritti digitali secondo una declinazione che rafforzi la relativa tutela, in linea con una moderna nozione di cittadinanza digitale*»⁷⁹³.

I servizi *on line*/digitali vengono infatti predisposti mediante operazioni materiali che, sul versante interno all’amministrazione, costituiscono misure di riorganizzazione, reingegnerizzazione, semplificazione (anche dell’attività), ma che, dal lato dei cittadini, producono “servizi” da questi fruibili sui propri computer, *smartphone*, *tablet*. Non si tratta, dunque, di mero mutamento di “forma” dell’attività, né di solo fatto organizzativo, ma di un modo in cui le funzioni pubbliche (autoritative e non) si interfacciano con la società tramite servizi che rendono più semplici, immediate e standardizzate le interazioni, gli scambi di informazioni, le manifestazioni di volontà.

Si tratta, dunque, di servizi pubblici *sui generis*, diretti a soddisfare “bisogni sociali diffusi” che rimontano ad una nuova declinazione del “diritto ad una buona amministrazione”, espressamente sancito dall’art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione, ma (probabilmente) già desumibile dal combinato disposto degli artt. 2 e 97, co. 2, Cost.: tale bisogno è, in ultima analisi, quello ad una relazione (la più) digitale (possibile) con i soggetti pubblici⁷⁹⁴. Tale

⁷⁹² Tale caratteristica non si rinviene però in un particolare categoria di servizi pubblici digitali, che è quella di “fornitura” di dati, la quale per ciò stesso si avvicina di più al modello di servizi pubblici “classici”: v. *infra*, Cap. 3, §3 ss.

⁷⁹³ G. PESCE, *Digital first. Amministrazione digitale*, cit., 64.

⁷⁹⁴ D.U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione*, cit., 109 ss. Si tratta invero di affermazione che ricorre di frequente nell’ampia produzione scientifica dell’A. in tema di digitalizzazione della P.A., già sostenuta

interesse concorre, ovviamente, con altri che sono più direttamente riferibili all'amministrazione-apparato, funzionali all'efficienza della P.A. (anche sotto il profilo della gestione del personale e delle risorse), oltre che ad ulteriori interessi pubblici e privati al tempo stesso, come la produttività e la crescita del sistema economico, fortemente legate alla digitalizzazione amministrativa⁷⁹⁵.

In definitiva, i c.d. servizi digitali pubblici appaiono attività (amministrative) refrattarie ad un inquadramento teorico strettamente aderente alle categorie di elaborazione più risalente. Ad ogni modo, sia che ineriscano alla funzione quali misure (ri)organizzative, sia che possano assimilarsi ai servizi pubblici, sia che costituiscano un'attività nuova dell'amministrazione moderna – un *tertium genus* che declina l'esercizio di alcune funzioni in una dimensione di servizio (al) pubblico – si tratta innegabilmente di attività non autoritative capaci di produrre utilità materiali (benché in forma “virtuale”, e quindi più correttamente definibili utilità “pratiche”) dirette in capo alla collettività e ai singoli che ne fruiscono, e che si caratterizzano per un regime di doverosità. Di ciò si mostra consapevole il legislatore laddove prevede uno statuto di “diritti” *ad hoc* previsti e disciplinati dal C.A.D., all'analisi del quale sarà dedicata la parte centrale del presente Capitolo (§§5. ss.).

in precedenti contributi, tra cui ID., *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (Il procedimento amministrativo, fra diritto UE e tecnologie TIC)*, in R. Cavallo Perin, D.U. Galetta (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, 2020, 85 ss. Analogamente F. LAUS, *Preparedness e once only nella digitalizzazione della PA: focus sul settore sanitario*, in *European Review of Digital Administration & Law*, n. 2, 2021 183, osserva che «nella dialettica politica e legislativa si incrociano l'approccio digitale e il diritto a una buona amministrazione, l'uno strumento per l'altro, fondamentali anche per garantire la qualità e la continuità dei servizi, in grado di reggere le sfide del futuro».

⁷⁹⁵ P. CIOCCA - F. SATTA, *La dematerializzazione dei servizi della P.A. Un'introduzione economica e gli aspetti giuridici del problema*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2008, 285. La compenetrazione tra questi aspetti è ben evidenziata nei due principali atti dell'Unione che, negli ultimi anni, si sono occupati di digitalizzazione amministrativa e di “digital public services”, ossia l'Action Plan per l'e-Government 2016-2020 ed il recentissimo Regolamento istitutivo del Programma “Europa digitale”: COM(2016)179, 19 aprile 2016, *Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020, Accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione nell'UE*, par. 1: “I servizi pubblici digitali riducono gli oneri amministrativi per imprese e cittadini, velocizzando la loro interazione con la pubblica amministrazione e rendendola efficiente, più agevole e trasparente e meno costosa. Inoltre, l'utilizzo delle tecnologie digitali come parte integrante delle strategie di modernizzazione della pubblica amministrazione può comportare ulteriori vantaggi economici e sociali per la società nel suo complesso”; Reg. (UE) n. 2021/694 del Parlamento europeo e del Consiglio, 29 aprile 2021, che istituisce il programma Europa digitale e abroga la Decisione (UE) 2015/2240, *Considerando n. 45*: “La modernizzazione delle amministrazioni e dei servizi pubblici tramite strumenti digitali è di importanza cruciale per ridurre gli oneri amministrativi a carico delle imprese, incluse le PMI, e dei cittadini in generale, rendendo le loro interazioni con le autorità pubbliche più rapide, più semplici e meno costose, e aumentando l'efficienza, la trasparenza e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese, migliorando nel contempo l'efficienza della spesa pubblica. Poiché alcuni servizi di interesse pubblico hanno già ora una dimensione a livello dell'Unione, il sostegno fornito alla loro attuazione e implementazione a livello dell'Unione dovrebbe garantire che i cittadini e le imprese possano beneficiare dell'accesso a servizi digitali di alta qualità in tutta l'Unione, ove possibile multilingui”. Diffusi riferimenti all'intuitivo nesso di implicazione tra digitalizzazione amministrativa e crescita economica si rinvencono in moltissimi contributi: per tutti, R. CARPENTIERI, *L'Agenda digitale italiana*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3, 2013, 225, la quale evidenzia che l'innovazione digitale della P.A. «non è più solo una priorità, ma un prerequisite per lo sviluppo del Paese e del relativo sistema produttivo, con importanti implicazioni per il prodotto interno lordo, l'occupazione e la crescita». La sfida della digitalizzazione quale asse portante delle riforme amministrative è comune a tutti degli Stati europei e si intreccia con gli obiettivi di riduzione degli oneri a carico delle imprese: al riguardo, oltre ai contributi che saranno richiamati nel prosieguo, si veda G. NAPOLITANO, *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2015, 611 ss., spec. 626 ss. (con riferimento alla Francia) e 633 ss. (con riferimento alla Spagna); riferimenti anche in M. CLARICH, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2020, spec. 161, 170, 179; C. ACOCELLA - G. LANEVE, *Città intelligenti e diritti*, cit., 111-112.

4. Classificazione e modelli organizzativi dei servizi pubblici digitali: rapporti con le funzioni e con il mercato

Una complessiva analisi della normativa e degli atti di programmazione più recenti, come si avrà modo di approfondire in seguito trattando degli specifici servizi, consente di individuare almeno quattro categorie di “servizi pubblici digitali” (pur con la necessaria avvertenza che si tratta di attività e strumenti tra loro spesso fortemente intrecciati e che scontano pertanto talune inevitabili sovrapposizioni, sicché la classificazione di seguito proposta va necessariamente relativizzata e serve più a dare un ordine sistematico alla trattazione che ad individuare categorie normative e concettuali rigide):

1) servizi *on line* attraverso i quali vengono espletati, interamente o in parte, “compiti” amministrativi a immediata rilevanza esterna connessi alla funzione attiva (*infra*, §5.), tra i quali sono ricompresi specifici “servizi amministrativi digitali” previsti dal C.A.D. o da altre normative (*infra*, §6.);

2) specifici “segmenti” digitalizzati dei servizi pubblici in senso stretto (economici o sociali), che possono riguardare aspetti accessori o comunque connessi alla prestazione principale (ad es., modalità di offerta e/o acquisto) o le modalità di erogazione della stessa (v. *infra*, §9.);

3) servizi di “fornitura” di dati detenuti e/o raccolti da soggetti pubblici, riutilizzabili dai privati per finalità anche commerciali (v. *infra*, Cap. 3, §§5. ss.);

4) servizi “abilitanti” erogati attraverso SPID e le Piattaforme “(app)IO”, “PagoPA” (v. *infra*, §§7., 8. ss.), i quali consentono l’accesso o ottimizzano la fruizione, in diverso modo, dei servizi *on line*/digitali indicati *sub* 1), 2) e 3);

5) servizi pubblici digitali in senso funzionale-oggettivo (o servizi digitali di pubblica utilità/necessità), ossia attività di prestazione di utilità digitali, svolta *nel* mercato solo da operatori privati in concorrenza tra loro, ma “conformata” dalla legge mediante un regime di autorizzazione/accreditamento e la sottoposizione dell’attività stessa a forme di regolazione tecnica e vigilanza pubblica tali da strutturare la relativa offerta secondo standard qualitativi e (soprattutto) di sicurezza minimi e indefettibili.

Quanto a questi ultimi, come già osservato (*infra*, §3.), si tratta di una categoria dai confini assai ristretti nel vigente quadro ordinamentale, di cui si ritiene di poter individuare *de iure condito* una sola ipotesi, in cui l’interesse “assunto”, sotteso al regime pubblicistico che informa l’attività sin dal suo avvio, inerisce alla sicurezza e alla qualità dei rapporti giuridicamente rilevanti che si esplicano attraverso canali digitali. Questa ipotesi di servizio pubblico digitale riconducibile al modello del servizio pubblico “tradizionale” in senso oggettivo è, come si accennava, quella dei (prestatori di) servizi fiduciari qualificati, disciplinati dagli artt. 24-37 C.A.D. e dal reg. (UE) n. 2014/910 (*eIDAS*)⁷⁹⁶: firme elettroniche, posta elettronica certificata, recapito certificato qualificato, certificati di autenticazione di siti web ecc.⁷⁹⁷. Per tali servizi, infatti, l’intervento conformativo pubblicistico, tanto quello normativo quanto quello amministrativo – di autorizzazione, regolazione, vigilanza e sanzionatorio – demandato all’AgID, appare talmente

⁷⁹⁶ Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno (che ha abrogato la Direttiva 1999/93/CE); v. anche il Regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/1502 della Commissione dell’8 settembre 2015, relativo alla definizione delle specifiche e procedure tecniche minime riguardanti i livelli di garanzia per i mezzi di identificazione elettronica ai sensi dell’art. 8, par. 3, del Reg. *eIDAS*.

⁷⁹⁷ Sui servizi certificati qualificati e la relativa disciplina, cfr. tra gli altri G. FINOCCHIARO, *Una prima lettura del reg. UE n. 910/2014 (c.d. eIDAS): identificazione on line, firme elettroniche e servizi fiduciari*, in *NLCC*, n. 3, 2015, 419 ss.; F. DELFINI - G. FINOCCHIARO (a cura di), *Identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno. Commento al regolamento UE 910/2014*, Torino, 2017; C. BOCCIA - C. CONTESSA - E. DE GIOVANNI, *Firme elettroniche, certificati e prestatori di servizi fiduciari*, 137 ss., e *Il regolamento eIDAS*, 379 ss., in *Codice dell’amministrazione digitale*, cit. Su alcune recenti proposte di modifica del Regolamento, v. S. LEUCCI - A. ORTALDA, *Identità digitale e protezione dei dati personali: punti di incontro e rischi nelle discipline eIDAS e RGPD*, in *Riv. it. inf. dir.*, n. 1, 2022, 145 ss.

penetrante da postulare la ricorrenza di un servizio pubblico in senso oggettivo (pur con le irrisolte incertezze ed ambiguità che a tale nozione si accompagnano: v. *supra*, §1.), ossia di un servizio di pubblica utilità. L'*iter* previsto dall'art. 29 C.A.D. prevede, infatti, che l'operatore presenti ad AgID apposita richiesta per ottenere il riconoscimento della qualifica di prestatore del servizio fiduciario qualificato di interesse, allegando il *report* della valutazione di conformità alle norme del reg. *eIDAS* rilasciato dall'Organismo di valutazione autorizzato dal preposto ente nazionale di accreditamento (in Italia "ACCREDIA", organismo no profit all'uopo designato dal Governo e operante sotto la vigilanza del MISE)⁷⁹⁸. "Ammesso" al mercato dei servizi fiduciari qualificati⁷⁹⁹, l'operatore-certificatore è soggetto ai poteri di controllo, vigilanza e sanzionatori dell'AgID⁸⁰⁰ (artt. 32-*bis* e 37 C.A.D), che almeno in questo caso sembra "atteggiarsi" quale regolatore di (un mercato di) servizi di pubblica utilità, alla stregua di un'*authority* (sul punto v. anche *infra*, §9.).

Le altre categorie di servizi pubblici digitali, ossia quelle indicate *sub* 1), 2), 3) e 4), sono invece tendenzialmente riconducibili al modello di servizio pubblico in senso soggettivo, risaltando in essi, oltre al ruolo istitutivo-organizzativo dello Stato o di altri soggetti pubblici, l'imputabilità in capo a questi ultimi della titolarità dell'attività (im)materiale di prestazione⁸⁰¹. Tali servizi, come si accennava, possono in astratto creare mercati rilevanti contendibili (almeno *ex ante*), seppur di diverso tipo.

Infatti, i servizi *on line*, inclusi i "servizi" amministrativi digitali (ad es., quelli anagrafici oggi erogati dall'ANPR), creano, se esternalizzati, mercati necessariamente "riservati", inerendo tali servizi, per definizione, a "compiti" amministrativi (di regola) preesistenti: per essi la concorrenza non può che essere per il mercato, potendo per ciascun servizio (e per ciascuna amministrazione) esservi un solo soggetto gestore-erogatore. Come già osservato (*supra*, §3.), infatti, è la loro strumentalità ad (altre) attività amministrative, o comunque l'immanente collegamento con le stesse, a collocare tali servizi "fuori" dal mercato comune e a rendere possibile solo una concorrenza (artificiale) per il conseguimento di un particolare tipo di diritto esclusivo, riservato all'aggiudicatario, quale che sia lo strumento contrattuale (appalto o concessione) con cui

⁷⁹⁸ I PSFQ sono autorizzati a caratterizzare il loro servizio con l'uso del "marchio di fiducia UE", disciplinato dal Reg. di esecuzione (UE) n. 2015/806 della Commissione del 22 maggio 2015.

⁷⁹⁹ Gli elenchi dei prestatori di servizi fiduciari qualificati in Europa, predisposti dai singoli Stati membri ai sensi dell'art. 22 reg. *eIDAS*, è disponibile al link <https://esignature.ec.europa.eu/efda/tl-browser/#/screen/home>.

⁸⁰⁰ L'art. 14, co. 2, lett. i) C.A.D. individua fra le "funzioni" di AgID la "vigilanza sui servizi fiduciari ai sensi dell'articolo 17 del regolamento UE 910/2014 in qualità di organismo a tal fine designato, sui gestori di posta elettronica certificata, sui soggetti di cui all'art. 34, comma 1-bis, lettera b) (...); nell'esercizio di tale funzione l'Agenzia può irrogare per le violazioni accertate a carico dei soggetti vigilati le sanzioni amministrative di cui all'articolo 32-bis in relazione alla gravità della violazione accertata e all'entità del danno provocato all'utenza".

⁸⁰¹ Sul piano della disciplina applicabile in caso di esternalizzazione del servizio, vale quella generale delineata dalle direttive in materia di contratti pubblici: ciò in quanto la nozione comunitaria di "servizi" «*si riferisce a prestazioni che vengono rese alla pubblica amministrazioni*» (A. DI GIOVANNI, *I servizi di interesse generale tra poteri di autorganizzazione e concessione di servizi*, cit., 7). Nel concetto europeo di "servizi" (art. 57 TFUE) mutuato dalle direttive non vi è differenza, infatti, tra servizi rivolti all'amministrazione (servizi strumentali) e servizi rivolti ai cittadini (servizi pubblici), perché nei Trattati e nelle direttive sui contratti pubblici quel che rileva ai fini della disciplina proconcorrenziale è solo la scelta della P.A. di acquisire una data prestazione, a prescindere che essa sia strettamente inquadrabile nello schema della prestazione offerta al pubblico e suscettibile di fruizione individuale (cfr. Corte di Giustizia, 28 maggio 2020 in C-796/2018, *Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung mbH c. Stadt Köln*, in *Riv. Corte conti*, n. 5, 2020, 223 ss., sull'utilizzazione di un software di un'amministrazione da parte di un'altra; Corte di Giustizia, 5 dicembre 1989, in C-3/88, *Commissione c. Italia*, in *Racc.*, I, 4035 ss., sulla realizzazione di sistemi informativi per conto della pubblica amministrazione). Conferma di ciò si ha, come visto nel precedente Capitolo, nella "uniformazione" delle modalità di gestione dei servizi: nessuno oggi dubita che, ad es., l'art. 192, co. 2, d.lgs. n. 50/2016 si applichi tanto ai servizi "assunti" e organizzati dalla P.A. per essere rivolti direttamente al pubblico, quanto ai servizi che essa si procuri per l'espletamento (o per il migliore espletamento) dei propri compiti istituzionali. Ciò, chiaramente, al di fuori di quei servizi al "pubblico" che il mercato regolato è in grado di offrire ai livelli qualitativi, di prezzi e universalità ritenuti accettabili in sede politica, per i quali la "pubblicità" del servizio si identifica nella sottoposizione dell'attività economica (soggettivamente e oggettivamente privata) a regimi conformativi delle prestazioni e ai poteri di regolazione e controllo delle autorità indipendenti (v. *supra*, §1.2, perlopiù in nota).

l'affidamento si realizza⁸⁰². Allorché si tratti di servizi *on line* “generici” (ossia di riorganizzazione mediante *front-end* digitale di attività amministrative, perlopiù burocratiche, a rilevanza esterna: v. *infra*, §5.) predisposti da amministrazioni locali, è frequente una loro organizzazione associata *ex lege* Delrio (con gestione radicata normalmente – ma non necessariamente – presso l’ente di governo metropolitano), analogamente a quanto avviene (o dovrebbe avvenire) per i servizi pubblici locali “classici” assunti alla titolarità pubblica⁸⁰³.

Un discorso analogo vale per i servizi di “fornitura” ai privati di dati pubblici⁸⁰⁴ e potrebbe valere, almeno in astratto (ma così non è), per la sola parte infrastrutturale – il *back-end* – dei servizi digitali c.d. “abilitanti” (SPID, PagoPA, appIO).

Come si vedrà, tuttavia, per alcuni servizi digitali la scelta, significativamente adottata a monte, ossia dal legislatore statale, è quella di una radicale sottrazione alla concorrenza – anche per il mercato – e “internalizzazione” della relativa gestione⁸⁰⁵, tramite la previsione di moduli di autoproduzione in economia o *in house* del servizio, riservata ad apposite strutture della Presidenza del Consiglio o a società pubbliche statali dotate di adeguata specializzazione in ambito digitale⁸⁰⁶. E ciò proprio in considerazione dell’intima correlazione che sussiste fra tali “servizi” digitali e i compiti e funzioni della P.A. cui gli stessi risultano strumentali: correlazione che impone, per i primi, un modello organizzativo e un regime gestionale corrispondenti a quello delle pubbliche funzioni tradizionali (pur dove la progettazione e/o lo sviluppo del servizio digitale o di sue componenti architettoniche avvenga nel quadro di progetti di *open innovation* che presuppongono un coinvolgimento di privati⁸⁰⁷). Anche per tale ragione, come visto nel precedente Capitolo, il PNRR punta a rafforzare la *capacity building* delle amministrazioni, anche tramite le loro società *in house*⁸⁰⁸.

Tale tendenza si riscontra però solo in parte in relazione ai servizi c.d. “abilitanti”, per alcuni dei quali è possibile rinvenire, nella disciplina positiva che ne delinea il modello organizzativo, spazi per una concorrenza *nel* mercato. Fra tali servizi è infatti ascrivibile ad un modello “puro”

⁸⁰² F. MERLONI, *Data analysis e capacità conoscitive delle pubbliche amministrazioni*, in *L’amministrazione pubblica con i big data*, cit., 112: «Si ha servizio pubblico quando un servizio, assunto dall’amministrazione, viene affidato ad un soggetto esterno che è poi responsabile dell’erogazione del servizio ai cittadini. Si consideri il caso dell’affidamento a concessionario di servizi *on line*, ovvero l’affidamento del servizio di accesso ai dati pubblicati (o di fornitura dei dati richiesti con l’accesso FOIA)».

⁸⁰³ V. sul punto *infra*, §5., spec. in nota.

⁸⁰⁴ V. diffusamente *infra*, Cap. 3, §§4 ss.

⁸⁰⁵ Sul punto, in termini generali (relativi alle diverse valutazioni che possono condurre a ritenere preferibile l’uno o l’altro modello), v. A. SANDULLI, *Pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2021, spec. 523 ss.

⁸⁰⁶ Così è, ad es., per il servizio di rilascio *on line* dei certificati anagrafici ora erogato tramite il nuovo portale ANPR, per il Servizio di collegamento delle imprese alla Piattaforma Digitale Nazionale Dati e per i servizi della Piattaforma digitale per l’erogazione di benefici economici concessi dalle PP.AA., sui quali v. *infra* §6., nonché per il Sistema di gestione delle deleghe SPID, su cui v. *infra*, §11.1.

⁸⁰⁷ Cfr. MI(T)D, *Strategia per l’innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese 2025 (Piano nazionale innovazione 2025)*, 9 novembre 2020, Azioni nn. 6 e 7, 11-12, ove si prevede la selezione ogni anno di “dieci servizi pubblici di interesse nazionale, ancorché erogati su base locale” e il finanziamento (con annesso supporto di *team* ministeriale specializzato) di altrettanti “progett[i] di digitalizzazione o trasformazione di un servizio in modalità *open innovation* e rispondent[i] a una serie di requisiti (integrazione con le infrastrutture abilitanti, utilizzo dell’identità digitale, obbligo di rilascio del software nella piattaforma Developers Italia ai fini del riuso da parte di altri soggetti pubblici e privati, sviluppo esclusivamente in modalità *open innovation* [...]”. Anche l’appIO, di cui si dirà *infra*, §8.2, è stata realizzata in modalità *open innovation*.

⁸⁰⁸ D.U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione*, cit., 108-109, ravvisa nel PNRR un’inversione della tendenza all’*outsourcing* «che per un lungo periodo ha caratterizzato la “scena istituzionale”» e la volontà di favorire, anche alla luce dei «ben noti (e relevantissimi) problemi di sicurezza e di protezione dei dati personali di tutti i soggetti coinvolti», di «investire all’interno delle pubbliche amministrazioni, con l’obiettivo di creare al loro interno quelle “risorse” (...) che siano in grado di accompagnarle adeguatamente nel percorso della “transizione digitale”». Sul punto ci si è ampiamente soffermati (anche alla luce del recente parere del Consiglio di Stato sulla proposta di linee guida ANAC in tema di *in house*, che in tal senso richiama proprio uno dei primi atti di rango primario emanati in attuazione del PNRR, il d.l. n. 77/2021) *retro*, Cap. 1, §4.1.

di autoproduzione amministrativa solo l'*appIO*, ove al “gestore” della Piattaforma, individuato nella Presidenza del Consiglio, che vi provvede *in house* tramite PagoPA S.p.A., si affiancano, quali “soggetti erogatori”, le altre amministrazioni (anche locali) e organismi *lato sensu* pubblici (inclusi i concessionari di pubblici servizi) chiamati ad integrare al suo interno, tramite apposite *API*, i propri micro-servizi digitali (v. diffusamente *infra*, §8.2). Negli altri due casi, ossia SPID e PagoPA, il funzionamento del sistema (rispettivamente di identificazione e di pagamento) si realizza invece attraverso forme di coinvolgimento – necessarie in base al modello organizzativo prescelto dalla legge – degli operatori economici privati che richiedano di aderirvi: in SPID sono gli *identity provider* accreditati che, in concreto, erogano il servizio di identificazione degli “utenti” dei servizi *on line* dell’amministrazione (v. *infra*, §7.); analogamente, il sistema PagoPA si avvale dei Prestatori di servizi di pagamento (tipicamente, istituti di credito ed IMEL), i quali tramite i propri circuiti di pagamento gestiscono le transazioni autorizzate sull’infrastruttura di cui all’art. 5 C.A.D. (v. *infra*, §8.1). Almeno in questi due casi, dunque, il modello organizzativo dell’attività di “prestazione digitale” configurato dalla normativa crea segmenti di mercati rilevanti contendibili, essendo l’accesso ad essi vincolato al mero possesso di specifici requisiti tecnici da parte degli operatori (secondo un meccanismo analogo a quello dei servizi certificati qualificati e dei servizi di pagamento, di cui d’altronde SPID e PagoPA costituiscono, rispettivamente, delle *species* “pubblicistiche” qualificate), i quali offrono i relativi servizi in concorrenza tra loro⁸⁰⁹.

Un’ulteriore eccezione si riscontra in relazione al Polo Strategico Nazionale per la migrazione in *cloud* dei dati critici e di quelli delle amministrazioni di maggiori dimensioni, la cui realizzazione e gestione è affidata in concessione tramite partenariato pubblico-privato (sul punto v. *infra*, Cap. 3, §2.1). Si tratta tuttavia di un’eccezione solo parziale, atteso che il PSN è qualificabile più come infrastruttura digitale che come servizio, in quanto erogherà servizi *cloud* alle amministrazioni e non sembra destinato ad erogare anche servizi all’utenza.

5. I “servizi” (pubblici) *on line* nel Codice dell’amministrazione digitale: disciplina, caratteri e inquadramento dogmatico

L’art. 7 C.A.D., rubricato “Diritto a servizi *on line* semplici e integrati”, come modificato dalle novelle del 2016 e 2017⁸¹⁰, riconosce a “chiunque” il “*diritto di fruire dei servizi erogati dai soggetti di cui all’articolo 2, comma 2, in forma digitale e in modo integrato, tramite gli strumenti telematici messi a disposizione dalle pubbliche amministrazioni e il punto di accesso di cui all’articolo 64-bis, anche attraverso dispositivi mobili*” (co. 01), prescrivendo agli stessi soggetti (*lato sensu*) pubblici di provvedere “*alla riorganizzazione e all’aggiornamento dei servizi resi, sulla base di una preventiva analisi delle reali esigenze degli utenti*” e rendere “*disponibili on-line i propri servizi nel rispetto delle disposizioni del presente Codice e degli standard*”

⁸⁰⁹ In definitiva, dunque, non è ravvisabile nel dato normativo positivo un modello organizzativo né gestionale unitario di servizi pubblici digitali, potendosi scorgere sotto questo profilo soluzioni differenziate a seconda del tipo di infrastrutture strategiche che reggono le relative piattaforme e dalle esigenze di uniformazione delle “prestazioni digitali” delle amministrazioni perseguite dal legislatore: nel solo ambito dei servizi c.d. “abilitanti”, come si vedrà, servizi come l'*appIO* risultano caratterizzati da (o altrimenti riferibili all’organizzazione pubblica, come i concessionari di pubblici servizi); viceversa SPID, pur il momento istitutivo-organizzativo in capo allo Stato, che gestisce *in house* la relativa infrastruttura, l’attività di identificazione degli utenti è in concreto svolta dagli operatori privati accreditati, ossia i c.d. *identity providers* (in alcuni casi società o imprese pubbliche, in altri operatori privati *tout court*), fino ad un modello intermedio qual è PagoPA, ove il sistema di pagamenti è sì interamente gestito da *in house*, ma l’operatività del servizio passa necessariamente attraverso una peculiare forma di cooperazione dei Prestatori di servizi di pagamento, accreditati a tal fine ad operare per consentire le transazioni sui propri circuiti di pagamento. Su questi aspetti, cfr. *infra*, §§8., 8.1 e 8.2.

⁸¹⁰ Art. 8 d.lgs. n. 179/2016, cit., e art. 10, co. 1, lett. b) e c) d.lgs. n. 217/2017, cit.

e dei livelli di qualità individuati e periodicamente aggiornati dall'AgID con proprie Linee guida tenuto anche conto dell'evoluzione tecnologica”⁸¹¹.

La lettera *n-quater*) dell'art. 1, co. 1, C.A.D., introdotta nel 2017⁸¹², definisce servizio *on line* (o “in rete”) della P.A., con formulazione poco felice e sostanzialmente tautologica⁸¹³, “*qualsiasi servizio di una amministrazione pubblica fruibile a distanza per via elettronica*”⁸¹⁴. Tale ampia definizione mira a ricomprendere tutti i servizi “erogati” *on line* dalle amministrazioni (intese in senso ampio, come si dirà tra poco) tramite interfacce, flussi e processi digitali per mezzo dei quali gli “utenti” – cittadini e imprese – richiedono e si vedono erogate “prestazioni amministrative” (anche, ma non più soltanto, di tipo burocratico) ovvero effettuano adempimenti verso le amministrazioni o ricevono ed effettuano comunicazioni da parte e/o nei confronti delle stesse.

Il concetto normativo di servizi *on line* abbraccia, così, tutti i compiti amministrativi a rilevanza esterna espletati con modalità digitali, a prescindere dal loro “contenuto” (giuridico o materiale): esso, cioè, «*si riferisce esclusivamente alla modalità particolare di interazione con gli utenti, mentre il loro contenuto materiale riguarda qualsiasi compito amministrativo, quindi tanto funzioni quanto servizi in senso stretto*»⁸¹⁵. In altri termini, su un piano (concettuale e)

⁸¹¹ È evidente già dalla formulazione di tali disposizioni – prima ancora che dalla definizione di “servizi *on line*” contenuta nella lett. *n-quater*) dell'art. 1 C.A.D., di cui nel testo – che il Codice considera “erogati” i “servizi amministrativi” (prima parte dei commi 01 e 1), ossia le attività (perlopiù burocratiche) a rilevanza esterna non (direttamente) autoritative, intendendo invece i canali digitali di erogazione quali “strumenti messi a disposizione dalle pubbliche amministrazioni” ai cittadini (seconda parte dei commi 01 e 1). Come anticipato (*supra*, §§3. ss.) e come si avrà modo di dimostrare nel prosieguo (laddove si porrà in luce come le norme che tutelano e rendono effettivo il diritto a una “relazione digitale” con l'amministrazione abbiano come loro necessario riferimento/oggetto le modalità digitali di erogazione, cioè i portali e le piattaforme all'uopo predisposti, sicché sono questi ultimi ad identificare in sé delle “attività di prestazione”, ancorché *sui generis*: v. anche *infra*, §6.). Nondimeno, l'improprietà lessicale del legislatore, che in modo eccentrico rispetto alla nostra tradizione giuridica (e al fine di connotare retoricamente in senso paritario anche le relazioni procedurali o i momenti a queste propedeutici) utilizza il concetto di “servizi” per riferirsi ad ogni attività amministrativa a rilevanza esterna, finisce per condizionare anche l'elaborazione dottrinale, che – pur mostrandosi pienamente avvertita del fatto che l'attività non autoritativa (il servizio pubblico in senso ampio) risiede nella disponibilità per i privati di portali *web*, piattaforme, *mobile app* dei soggetti pubblici – utilizza spesso lo stesso (improprio) linguaggio del legislatore, finendo per parlare di “servizi erogati” o “attività erogata” con riferimento anche ad attività burocratiche a fruizione individuale (e, quindi, intendendo tali concetti *à la française*, come “*services public administratif*”: *supra*, §2.). Proprio per tali ragioni, tuttavia, non sarà sempre possibile nelle pagine che seguono attenersi in modo rigoroso all'ordine concettuale qui sostenuto e potrà capitare – per evitare che le pretese di esatto inquadramento dogmatico finiscano per esasperarsi e generare al lettore ancor più difficoltà di quelle che già crea la “selva di polisemie” presente nel C.A.D. – di ricorrere a talune semplificazioni linguistiche, parlando anche qui di “attività erogata”, di “servizi amministrativi” e di “prestazioni” con riferimento ad attività giuridiche e non materiali (come d'altra parte fa, riferendosi ai “livelli essenziali delle prestazioni”, la l. n. 241/1990 nei commi 2-*bis* ss. dell'art. 29); nondimeno, su un piano teorico-astratto l'ordine concettuale già illustrato *supra*, §3., continua a sembrarci valido e preferibile in omaggio alla tradizione, che può tollerare una nozione ampia di “servizio pubblico” com'è quella sopra illustrata (attività amministrativa produttiva di utilità “pratiche” con modalità non autoritative: *supra*, §2. ss.), ma non la sua identificazione *tout court* con attività pubbliche certificative o autoritative, ossia produttive di utilità giuridiche tramite provvedimenti (v. in tal senso i riferimenti *supra* a G. Miele e U. Pototschnig, §1., in nota, cui *adde*, tra gli altri, S. Cattaneo, [voce] *Servizi pubblici*, cit., 366, e, da ultimo, C.E. Gallo, *Servizio e funzione nella giustizia amministrativa*, cit., 76-77).

Sull'art. 7 C.A.D. nell'attuale formulazione, oltre ai contributi richiamati nel prosieguo, cfr. C. BOCCIA - C. CONTESSA - E. DE GIOVANNI, Commento *sub* “Art. 7”, in *Codice dell'amministrazione digitale*, cit., 76 ss.; E. GUARNACCIA - F. TRAINA, *Carta della cittadinanza digitale e diritti del cittadino*, in *Il Codice dell'amministrazione digitale 2018*, cit., 25 ss.

⁸¹² Art. 1, co. 1, lett. b) d.lgs. n. 217/2017, cit.

⁸¹³ C. SILVANO, *Efficiency and digital divide within online public services*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle Amministrazioni Pubbliche - CERIDAP*, n. 1, 2022, 145.

⁸¹⁴ Il concetto di “servizio” sotteso alla definizione normativa di “servizi *on line*” è quello – generale e di matrice economica – di «*attività o serie di attività, di natura più o meno intangibile, che hanno luogo in uno scambio tra un fornitore ed un cliente, dove l'oggetto della transazione è un bene intangibile; lo scambio dura nel tempo, e durante lo scambio fornitore e cliente sono coproduttori di valore*»: C. BATINI, *Un'introduzione ai servizi di «Government»*, cit., 38.

⁸¹⁵ S. CIVITARESE MATTEUCCI - L. TORCHIA, *La tecnificazione dell'amministrazione*, cit., 14; nello stesso senso già S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Digitalisation and reforms of Public Administration in Italy*, cit., 132, il quale rileva che

strutturale occorre distinguere le attività dell'amministrazione cui tali servizi ineriscano (in funzione *lato sensu* strumentale: v. *supra*, §§. 2., 3.) e il loro "oggetto" specifico: sotto il primo profilo, i servizi *on line* possono riguardare (*i.e.*, veicolare) i tre tipi generali di attività amministrativa, ossia le funzioni intese quali attività autoritative o certificative o a queste connesse (v. *supra*, §1.) –, le attività di informazione e comunicazione pubblica (v. *supra*, §2., e *infra*, Cap. 3, §1.) e i servizi pubblici in senso stretto (*infra*, §9.)⁸¹⁶; sotto il secondo, "oggetto" di tali servizi è il complesso delle modalità digitali di interazione o relazione tra amministrazione e privati nell'ambito delle predette attività⁸¹⁷.

L'impianto normativo del C.A.D. riecheggia, dunque, una sistematica nota al diritto amministrativo francese, che tradizionalmente considera "prestazioni" di servizio pubblico anche le utilità (c.d. giuridiche) che il privato consegue tramite alcuni atti amministrativi (assimilabili ai nostri provvedimenti vincolati cui corrispondono diritti soggettivi⁸¹⁸): nessuna particolare difficoltà di ordine sistematico, infatti, ha incontrato la dottrina d'oltralpe a distinguere i servizi *online* dalle "teleprocédures administratives (non contentieuses)", aventi a oggetto l'esercizio della *puissance publique* inerente a rapporti giuridici caratterizzati dall'esecutorietà dell'agire amministrativo, e soprattutto ad affermare che i servizi *on line* «supposent nécessairement la délivrance d'une prestation sous la forme d'un acte, bien ou produit»⁸¹⁹. Tale impostazione finisce per collimare, almeno in parte, con la concezione oggi largamente diffusa nella *public management theory* dell'amministrazione intesa quale "produttore di servizi", che svolge la propria attività esterna (almeno quella con destinatari individuali) secondo la logica della "user-centricity", quali che siano gli strumenti utilizzati⁸²⁰; concezione che proprio attraverso la "leva" dei servizi pubblici digitali è ormai penetrata anche in realtà ordinamentali distanti da quelle (democratico-liberali) occidentali per tradizione giuridica e contesto politico di riferimento⁸²¹, e che pare doversi considerare oggi non più estranea anche nel nostro ordinamento (v. *supra*, §3.), specie con riferimento all'ambiente normativo del C.A.D. e dei servizi *on line*.

Anche a prescindere dagli esiti che tali processi determineranno (o hanno già determinato) nella sistematica interna, e che preludono ad un necessario ripensamento (o perlomeno ad una ricalibrazione) della *summa divisio* domestica tra funzioni e servizi (v. *supra*, §§2 ss.), le attività in questione possono inscrivere in una logica di servizio pubblico in senso ampio – ed essere quindi considerate funzioni non autoritative (di prestazione di utilità) – pur rimanendo nel solco dell'elaborazione tradizionale italiana: per quanto il "cuore" dei servizi *on line* possa ancora essere ricondotto ad attività burocratiche a fruizione individuale⁸²² (e come tali tradizionalmente

l'espressione "servizi on line" «stands for the peculiar manner of interaction between providers and users whilst the actual content of such services includes any administrative task, namely – employing a traditional Italian doctrinal distinction – both 'functions' (PA prerogatives) and services in the strictest sense».

⁸¹⁶ G. CAMMAROTA, voce *Servizi in rete della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg. V, Torino, 2012, 618; ID., *Servizi pubblici online*, in G. Cammarota, P. Zuddas (a cura di), *Amministrazione elettronica. Caratteri, finalità, limiti*, Torino, 2020, 67-68; B. MARCHETTI, voce *Amministrazione digitale*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 90-91.

⁸¹⁷ A.G. OROFINO - G. GALLONE, *Pubblici servizi, digitalizzazione e intelligenza artificiale*, in R. Giordano, A. Panzarola, A. Police, S. Preziosi, M. Proto (a cura di), *Il diritto nell'era digitale. Persona, mercato, amministrazione, giustizia*, Milano, 2022, 544-545.

⁸¹⁸ V. *supra*, §2., per la posizione di D. Sorace relativa alla qualificazione dei c.d. servizi burocratici come "servizi pubblici a fruizione individuale", che sottende proprio una (proposta di) trasposizione nel nostro ordinamento della categoria francese dei "SPA".

⁸¹⁹ G.J. GUGLIELMI - G. KOUBI - M. LONG, *Droit du service public*, cit., 383.

⁸²⁰ V. *supra*, §3., anche in nota.

⁸²¹ S.M. ABU KARSH - B.H. HUSSEIN, *Analysis of citizens' satisfaction (acceptance & needs) with e-Government public services*, in *International Journal of Academic Information Systems Research*, vol. 5, n. 11, 2021, 11: «the main reason governments are adapting e-government public services around the world is based on the management theory that argues that governments should act as suppliers of services, whereas citizens and firms receive these services».

⁸²² E. CARLONI, *L'erogazione in rete di servizi pubblici*, in *Introduzione all'e-Government*, cit., 181, il quale osservava – in un quadro tecnologico profondamente diverso da quello attuale – che «"servizi in rete" sono una molteplicità di attività,

inquadrate nel contesto della funzione attiva, inerendo a poteri di tipo certificativo o autoritativo), essi assumono tuttavia un'autonoma rilevanza giuridica che – è bene ribadire – prescinde dal tipo di attività veicolata, che può essere (e sempre più è) anche non strettamente burocratica, come dimostra l'ambito soggettivo di applicazione ora esteso ai gestori di pubblici servizi “classici” (di cui si dirà tra breve). Come già argomentato (*supra*, §3.), infatti, i servizi *on line* costituiscono in sé attività (oggettivamente) amministrative di difficile inquadramento dogmatico (in base alle categorie tradizionali interne) ma certamente di carattere non autoritativo e dirette a fornire “utilità” (ancorché strumentali a “compiti” di regola preesistenti dei soggetti pubblici) ai cittadini, e pertanto qualificabili essi stessi come “servizi pubblici” in accezione allargata⁸²³, almeno a condizione di chiarire che il momento “prestazionale” (il servizio) risiede invero nel mezzo digitale predisposto e reso disponibile ai privati – piattaforma, portale web, *mobile app* ecc. – più che nell'attività (spesso di tipo giuridico-procedimentale) da questo veicolata.

Muovendo tuttavia nel solco dell'iper-semplificato linguaggio normativo, va segnalato come nel definire e caratterizzare i servizi *on line* il legislatore non effettuò un'elencazione di quali essi siano, scegliendo così di mantenere un'opportuna “elasticità” della nozione⁸²⁴, che si concretizzerà in tutti quegli strumenti di “erogazione” digitale che i soggetti pubblici predisporranno in attuazione dell'art. 7 C.A.D.: si tratta, dunque, di una categoria improntata a una sostanziale atipicità⁸²⁵ (fermo che la legislazione più recente, come si vedrà, contempla anche specifici servizi digitali erogati tramite piattaforme centrali su tutto il territorio nazionale: v. *infra*, §6.). In definitiva, con la configurazione normativa sin qui descritta, pur con i segnalati limiti di ordine dogmatico (interno), «viene lasciato aperto il novero delle attività di servizio pubblico che possono essere fornite in via elettronica, si ancora il concetto di servizio *on line* al carattere dematerializzato della prestazione e si mantiene ferma la tradizionale distinzione tra servizio pubblico e funzione amministrativa»⁸²⁶.

Il riferimento al carattere necessariamente “integrato” dei servizi in esame, già nella rubrica (oltre che nel testo) dell'art. 7 C.A.D., vale a prescrivere l'aggregazione dei vari micro-servizi “erogati” digitalmente tramite apposite interfacce strutturate, ossia la loro integrazione all'interno di *web platform*, più o meno complesse, da cui sia possibile accedere alla totalità di essi: si pensi ai portali multifunzione dei Comuni, mediante i quali è possibile effettuare – accedendo a sezioni

*talora di natura prettamente burocratica, altre volte a carattere meramente informativo, e solo di rado realmente erogativo/transazionale, che sono rese al “fruitore finale”, sia esso il cittadino singolo o un'impresa. Se guardiamo alle politiche (...), i “servizi prioritari” sono di natura varia, spesso si tratta di “servizi burocratici”, e vanno da semplici informazioni (sui servizi), a prestazioni burocratiche funzionalizzate, dal rilascio di un'autorizzazione all'informazione sulle procedure, e così via, in cui ad essere realmente significativo finisce per essere “la forma”, vale a dire l'erogazione per via telematica». Più di recente, cfr. anche ID., *L'amministrazione aperta*, cit., 222 ss.*

⁸²³ A. MASUCCI, *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici on line*, cit., 122-123: «il servizio in rete o on line erogato dall'amministrazione pubblica non ha per oggetto un'attività esplicazione della funzione amministrativa attiva, ovvero non ha ad oggetto un'attività dei pubblici poteri che si manifesta nell'emanazione di atti amministrativi nei confronti di soggetti privati», poiché esso, «pur collocandosi all'interno dell'attività amministrativa, rende un servizio che non costituisce esplicazione di un potere autoritativo o certificativo», configurandosi piuttosto come «attività diretta a fornire utilità ai cittadini».

⁸²⁴ E. CARLONI, *L'amministrazione aperta*, cit., 223; A.G. OROFINO - G. GALLONE, *Pubblici servizi, digitalizzazione e intelligenza artificiale*, cit., 545.

⁸²⁵ A. MASUCCI, *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici on line*, cit., 125, individua nella “non predeterminazione dei servizi on line erogabili” una precisa scelta del legislatore di lasciare «“porte aperte” all'individuazione dei possibili servizi on line dell'amministrazione pubblica», atteso che «un'eventuale individuazione per legge sarebbe stata una norma obsoleta fin dalla nascita». Ciò, a parere di chi scrive, non tanto perché, come sosteneva l'illustre A, tali servizi «saranno nel futuro tutti quelli che ciascuna amministrazione sceglierà di offrire», bensì perché la vigente disciplina (e in particolare il richiamato art. 7 C.A.D.) impone alle amministrazioni di dematerializzare tutte le proprie attività a rilevanza esterna, finale o strumentale, riconoscendo ai privati specifici rimedi per l'attuazione di tale pretesa (rimedi che, beninteso, scontano il limite delle risorse finanziarie disponibili ed un deficit strutturale di efficacia/effettività, di cui si dirà v. *infra*, §§10. ss., cui solo in parte i più recenti interventi pongono rimedio).

⁸²⁶ B. MARCHETTI, voce *Amministrazione digitale*, cit., 91.

variamente denominate (“*Servizi al cittadino*”, “*Servizi per le imprese*”, “*Servizi on line*”, “*Servizi on line per cittadini e imprese*”) – un numero sempre maggiore di operazioni connesse a tutte le attività istituzionali dell’ente (presentare istanze di ogni tipo, interagire con gli sportelli unici telematici, in particolare SUAP e SUE, effettuare l’iscrizione all’asilo o a scuola e richiedere il servizio di refezione scolastica, sottoscrivere abbonamenti per il trasporto pubblico, effettuare adempimenti e pagamenti di ogni genere, ricevere informazioni e trasmettere comunicazioni, prenotare appuntamenti presso gli sportelli fisici ecc.⁸²⁷, oltre che, ovviamente, effettuare gli accessi di cui al d.lgs. n. 33/2013 nella sezione “Amministrazione trasparente” o consultare ed eventualmente scaricare gli *open data*, anche per il riutilizzo a fini commerciali ai sensi della disciplina *PSI* da ultimo novellata⁸²⁸), o a quelli di alcune amministrazioni centrali, come ad es. il “portale servizi *on line*” dell’INPS, che rappresenta uno standard di riferimento virtuoso e molto avanzato⁸²⁹. Si tratta, ovviamente, di un modello ormai pressoché generalizzato anche in ambiente europeo, dove però – fermo quanto si dirà oltre in tema di interoperabilità transfrontaliera – restano in parte differenti i tipi di servizi attivati e i relativi livelli qualitativi, specie tra le diverse realtà locali⁸³⁰.

L’approccio integrato all’organizzazione (profilo interno) e all’offerta (profilo esterno) dei servizi *on line* si traduce altresì, sempre per espressa previsione dell’art. 7 (“*anche attraverso dispositivi mobili*”), nella predisposizione di applicativi (*app*) per dispositivi mobili (*smartphone* e *tablet*), ma di tale aspetto – che costituisce una declinazione del principio del “*digital first*” indicata ora anche nella comunicazione istituzionale e negli atti di programmazione come “*mobile first*” – ci occuperemo oltre, trattando dell’ormai nota e diffusa “*appIO*” (*infra*, §8.2).

Vi è qui da dire, invece, che allorché si tratti di servizi e portali *on line* predisposti da amministrazioni locali – e non vi sia una specifica disciplina legale che istituisca una piattaforma nazionale “accentrando” così le funzioni di organizzazione e gestione dell’infrastruttura (v. *infra*, §6., anche §§8. ss.) – è frequente un loro “esercizio associato” da parte degli enti locali in conformità alla legge Delrio⁸³¹ (con gestione operativa radicata normalmente – ma non necessariamente⁸³² – presso l’ente di governo metropolitano o presso il comune con maggiore capacità finanziaria e/o progettuale e/o di scala), analogamente a quanto avviene (o dovrebbe avvenire) per i servizi pubblici locali “classici” assunti alla titolarità pubblica⁸³³; ciò avviene anche

⁸²⁷ Si vedano, per tutti, i portali dei servizi *on line* – implementati all’interno dei (o in vario modo collegati ai) siti istituzionali – dei Comuni di Milano (<https://www.comune.milano.it/servizi>), Roma (<https://www.comune.roma.it/web/it/tutti-i-servizi-online.page>) e Napoli (<https://www.comune.napoli.it/servizionline>), ove tali servizi sono raggruppati in aree tematiche (per il Comune di Milano: Ambiente, Anagrafe, Cultura, Impresa, Mobilità, Scuola, Servizi sociali, Servizi di Municipio, Sport, Spazi per attività ed eventi, Tributi, Urbanistica ed edilizia ecc.; per il Comune di Roma: Anagrafe e servizi civici, Casa e urbanistica, Commercio e Impresa, Cultura, Innovazione e smart city, Scuola, Sport, Tributi, Turismo) o in elenchi (così per il Comune di Napoli), con i relativi collegamenti ipertestuali.

⁸²⁸ Su questi aspetti, v. diffusamente *infra*, Cap. 3, spec. §§5. ss.

⁸²⁹ Il portale INPS, tramite il quale ogni anno e con sempre maggiore semplicità centinaia di migliaia di cittadini richiedono “prestazioni” previdenziali e assistenziali, è accessibile al seguente *link*: <https://www.inps.it/servizi-online>. Per delle recenti iniziative dell’Istituto, che anticipano misure introdotte della legislazione, v. *infra*, §11.1.

⁸³⁰ Per una panoramica dei tipi di servizi *on line* “attivati” dalle amministrazioni locali in ambito europeo, tra gli altri, v. A. CEPPARULO - A. ZANFEI, *The diffusion of public eServices in European cities*, in *Gov. Inf. Quart.*, vol. 38, n. 3, 2021, 1 ss.

⁸³¹ Art. 1, co. 44, lett. f) l. 7 aprile 2014, n. 56, che include tra le funzioni fondamentali della città metropolitana la “*promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano*”. Sul punto, con riguardo ai SUAP telematici, cenni in D.U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione*, cit., 103.

⁸³² Cfr. i commi 4, 86, lett. a), e, soprattutto, 89 dell’art. 1 l. n. 56/2014, cit.

⁸³³ Un esempio, tra i molti, è dato dai due portali del Comune/Città metropolitana di Catania (integrati nel sito istituzionale dell’ente), ossia “*Etn@online*” (<https://etnaonline.comune.catania.it/etnaonline-portale/Iniz.do?idEnte=087015>), portale della rete civica etnea per l’“erogazione” dei servizi *on line*, e “*CittàSemplice*” (<https://www.comune.catania.it/citta-semplice/#/>), apposita piattaforma web per la presentazione telematica di istanze e dichiarazioni: tali piattaforme, che integrano tramite un meccanismo di *single sign-on* tutte le piattaforme di nuova generazione che offrono servizi comunali al pubblico, sono concepite per assicurare le proprie funzionalità non solo al Comune di Catania ma anche ad altri Comuni del territorio

attraverso apposite convenzioni stipulate ai sensi degli artt. 30 T.U.E.L. e 5, co. 6, d.lgs. n. 50/2016 (che, come tali, realizzano forme di parziale *outsourcing*, o se si vuole di autoproduzione “condivisa”, sottratte all’obbligo di gara)⁸³⁴.

Avendo riguardo al tipo di destinatari, i servizi *on line* possono suddividersi in servizi *G2C - government 2 citizens* e *G2B - government 2 business*⁸³⁵: classificazione che si ritrova, oltre che in numerosi atti ufficiali europei e internazionali, anche nel *Digital Economy and Society Index* (DESI) della Commissione Europea, ove nell’apposita sezione dedicata ai “*digital public services*” vengono separatamente considerati, e valutati attraverso indicatori solo in parte comuni (ad es., la conformità al Regolamento sul *Digital Single Gateway*, su cui *infra*, §5.2), i “*digital public services for citizens*” e i “*digital public services for businesses*”⁸³⁶.

5.1 (segue) L’ambito soggettivo di applicazione: la nozione di (gestori di) “pubblici servizi” nel C.A.D.

Particolarmente significativo, anche ai fini dell’inquadramento dogmatico delle attività in esame, è poi l’ambito di applicazione soggettivo delle disposizioni del C.A.D. concernenti i servizi *on line* (e i servizi digitali “tipici” di cui si dirà nel par. seguente). Come visto, l’art. 7 C.A.D. richiama l’art. 2, co. 2, dello stesso Codice, che nell’attuale formulazione introdotta dal decreto Semplificazioni 2020⁸³⁷ include tra i soggetti destinatari della disciplina del C.A.D. non solo le amministrazioni “classiche” (alle quali fa riferimento la norma-catalogo di cui all’art. 1, co. 2, T.U.P.I.) e le *authorities*, ma anche le società a controllo pubblico e i gestori di pubblici servizi,

metropolitano, e dunque anche ai cittadini di questi ultimi (stante la già segnalata caratteristica dei servizi digitali di essere, al contempo, attività di riorganizzazione interna e attività di “erogazione” esterna diretta: *supra*, §3.). Un ulteriore esempio è “*PartenoPay*”, piattaforma del Comune/Città metropolitana di Napoli per i pagamenti verso le PP.AA. (oggi ovviamente integrata con il sistema nazionale “PagoPA”, su cui v. *infra*, §8.1), le cui funzionalità risultano “estese” ai Comuni dell’area metropolitana aderenti (sulla base di specifiche convenzioni ex artt. 30 T.U.E.L. e 5, co. 6, d.lgs. n. 50/2016.).

⁸³⁴ Su cui v., tra le altre, Corte di giustizia, sez. IV, 28 maggio 2020, *Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung (ISE) mbH c. Stadt Köln*, in C-796/2018 (relativa al *software* per il coordinamento di interventi di sicurezza locale e all’accordo di cooperazione che prevedeva la cessione reciproca e gratuita di moduli supplementari di tale *software*); Corte di giustizia, sez. IX, 4 giugno 2020, *Remondis GmbH c. Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel*, in C-429/2019; e, con riferimento ad un caso che vedeva coinvolte amministrazioni italiane, Corte di giustizia, IX sez., ord. 30 giugno 2020, *Ge.Fi.L. - Gestione Fiscalità Locale SpA c. Regione Campania n.c.d. ACI - Automobile Club d’Italia, ACI Informatica SpA e altri*, in C-618/19.

⁸³⁵ Su tali concetti, molto utilizzati nelle proposte di classificazione degli studi stranieri, cfr. J. HILLER - F. BÉLANGER, *Privacy strategy for electronic government*, Arlington, 2001, spec. 14 ss.; D. PAPPÀ - L. STERGIOULAS, *G2C and C2G: emerging principles and architectures in e-government and e-participation*, Working Paper, Brunel University, Londra, 2006, 1 ss.; C. NOTARMUZI, *La governance dell’e-government: l’e-governance*, in S. Cassese, G. Della Cananea (a cura di), *I mercati dell’amministrazione*, Milano, 2006, 41, spec. nt. 9; D. YANNACOPOULOS - D. MANOLITSAS - A. SPYRIDAKOS, *E-Government: a comparative study of the G2C online service progress using multi-criteria analysis*, in *International Journal of Decision Support System Technology*, vol. 2, n. 4, 3-4; G. DELLA CANANEA, *E-government e infrastrutture essenziali per le comunicazioni elettroniche*, in *iCom.it*, a cura dell’Istituto per la competitività, n. 8, 2010, 2; H. KUBICEK - R. CIMANDER - H.J. SCHOLL, *Organizational interoperability in e-government: lesson from 77 european good-practice cases*, Berlino, 2011, 2 ss.; A. ODAT - M. KHAZAALEH, *E-government challenges and opportunities*, in *International Journal of Computer Science Issues*, vol. 9, n. 2, 2012, 361 ss.; F. JING - Y. WENTING, *A study of G2C e-government citizen’s satisfaction: perspectives of online service quality and offline service quality*, in AA.VV., *11th International Conference on Service Systems and Service Management (ICSSSM)*, New York, 2014, 1 ss.; N. GORLA - A. CHIRAVURI, *Developing electronic government success models for G2C and G2B scenarios*, in AA.VV., *2nd International Conference on Information Management (ICIM)*, Londra, 2016, 12 ss.; V. DE ANDRADE SOARES - G. YUKARI IWAMA - V. GOMES MENEZES *et al.*, *Evaluating government services based on user perspective*, in Y.C. Chen, F. Salem, A. Zuidervijk (a cura di), *Proceedings of the 20th Annual International Conference on Digital Government Research*, Dubai, 2019, 426-427; N.A. PANAYIOTOU - V.P. STAVROU, *Government to business e-services - A systematic literature review*, in *Gov. Inf. Quart.*, vol. 38, n. 3, 2021, 1 ss.

⁸³⁶ Cfr. DESI, *Thematic Chapters*, 2022, cit., parr. 5.3 e 5.4, 67-68.

⁸³⁷ Art. 24, co. 4, d.l. n. 76/2020, cit.

questi ultimi “*in relazione ai servizi di pubblico interesse*”⁸³⁸. Il legislatore ha, pertanto, inteso considerare-qualificare come “*organismi erogatori di servizi on line*” le pubbliche amministrazioni in senso stretto, le società pubbliche (non quotate) ed i gestori di pubblici servizi⁸³⁹, estendendo anche a queste ultime due categorie di organismi gli obblighi di *digital compliance* – tra i quali è ricompresa l’“erogazione” dei servizi digitali – che discendono dal Codice⁸⁴⁰.

Laddove tali soggetti (formalmente privati, anche se “pubblici” a certi fini sul piano funzionale) gestiscano servizi pubblici in senso stretto, cioè attività materiali di prestazione (solitamente di rilevanza economica, almeno potenziale), quali ad es. trasporti, prestazioni sanitarie, istruzione ecc., i servizi *on line* che tali soggetti “erogano” sono di regola attività accessorie (che possiamo anche qui definire “micro-servizi”) alla prestazione principale, concernenti ad es. la strutturazione integrata dell’offerta (si pensi, nel trasporto pubblico, al paradigma della *Mobility-as-a-Service* attuato tramite *app*) o la modalità di offerta e di acquisto di quest’ultima (si pensi alle *app* o ai portali all’uopo predisposti), e solo in limitati casi costituiscono vere modalità alternative di esecuzione “dematerializzata” della prestazione principale, com’è ad es. nel caso della telemedicina (soprattutto avanzata). Sul punto si rinvia alla trattazione dedicata che sarà svolta *infra*, §9.

Vi è qui da chiedersi, più a monte, se con la locuzione “gestori di pubblici servizi”, contenuta nell’art. 2, co. 2, C.A.D., il legislatore abbia inteso riferirsi anche ai gestori di servizi che abbiamo in precedenza definito “di pubblica utilità” (*supra*, §2.), ossia servizi essenziali di interesse economico che, all’indomani delle politiche di liberalizzazione, sono normalmente offerti da operatori privati *nel* mercato, in concorrenza tra loro, con i “temperamenti” pubblicistici della sottoposizione ad obblighi di servizio pubblico e di servizio universale e alla regolazione amministrativa indipendente. Non ci risulta che tale questione (analoga a quella che, in astratto, si porrebbe con riferimento ad alcune norme della l. n. 241/1990⁸⁴¹, ma che in concreto non può mai porsi, atteso che gli operatori dei mercati liberalizzati di pubblica utilità non svolgono in quanto tali procedimenti amministrativi, in mancanza di un affidamento di compiti di interesse pubblico ulteriori e distinti dall’attività economica assentita) sia stata presa in considerazione dalla dottrina, eppure essa è gravida di conseguenze relevantissime, giacché i soggetti di cui all’art. 2, co. 2, sono, tra l’altro, tenuti a digitalizzare tutti i propri servizi (art. 7 C.A.D.), integrare tali servizi digitalizzati nell’*appIO* (art. 64-*bis*), identificare i propri utenti mediante SPID (art. 64, co. 2-*quater*), e in caso di inadempimento sono soggetti a diversi tipi di rimedi (amministrativi e giurisdizionali) azionabili dai privati o dal Difensore civico digitale e alle conseguenze *lato sensu* sanzionatorie previste dal Codice (peraltro, come si vedrà *infra*, §10.2, tali rimedi e conseguenze sono stati recentemente rafforzati). Né pare di ausilio la precisazione, contenuta nella lett. b) dell’art. 2, co. 2, che i gestori di servizi pubblici sono soggetti alle norme del C.A.D. “*limitatamente ai servizi di pubblico interesse*”: locuzione che, in disparte la sua a-tecnicità, ha con tutta evidenza il solo fine di perimetrare, sotto un profilo oggettivo, gli obblighi di *compliance* nel caso in cui il gestore, come spesso avviene nel caso di esternalizzazione a privati, svolga anche attività ulteriori ed estranee al servizio di cui è affidatario.

⁸³⁸ L’inclusione dei gestori di pubblici servizi (art. 2, co. 2, lett. b C.A.D.) tra i soggetti tenuti all’osservanza della disciplina generale del Codice, nella quale sono ricomprese le norme concernenti i servizi *on line*, alcuni servizi digitali “tipici” (*infra*, §6.) e soprattutto i servizi digitali c.d. abilitanti (*infra*, §7. ss.), si è avuta con l’art. 2, co. 1, lett. a) d.lgs. n. 217/2017, cit. In precedenza, il co. 2-*bis* dell’art. 2, poi abrogato dall’art. 2, co. 1, lett. b) d.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235, si riferiva, in modo ancor più ambiguo, ai “soggetti privati preposti all’esercizio di attività amministrative”.

⁸³⁹ A. MASUCCI, *Digitalizzazione dell’amministrazione e servizi pubblici on line*, cit., 127-128. Qui l’A. richiama l’autorevole opinione secondo cui, in generale, il riferimento a tali soggetti per l’individuazione dell’ambito soggettivo di applicazione di una certa disciplina vuole significare che questa contempla una “prestazione a favore della collettività” (F. BENVENUTI, *Disegno dell’Amministrazione italiana*, cit., 340).

⁸⁴⁰ Sui profili soggettivi di applicazione del Codice v. anche, tra gli altri, E. GUARNACCIA - M. MANCARELLA, *Evoluzione del C.A.D. e novità della riforma*, in *Il Codice dell’amministrazione digitale 2018*, cit., 9 ss.; G. CAMMAROTA, *I servizi pubblici online*, cit., 61 ss.

⁸⁴¹ Cfr. artt. 14, co. 2, 14-*quater*, co. 1, 17-*bis* l. n. 241/90, oltre ovviamente alle norme sull’accesso documentale (art. 23).

La risposta al superiore quesito, sul quale non è possibile soffermarsi *funditus*, pare dover essere negativa, come si desume tra l'altro dai commi 3, 4 e 5 dello stesso art. 2 C.A.D.⁸⁴², oltre che da una pluralità di indici normativi, sparsi nel Codice⁸⁴³, logicamente incompatibili con la diversa lettura estensiva: i gestori privati di servizi di pubblica utilità non sono destinatari delle disposizioni del C.A.D., se non nei limiti di quelle espressamente dichiarate applicabili anche a tutti i soggetti privati (cfr. l'art. 2, co. 3), poiché la pur ambigua lett. b) dell'art. 2, co. 2, si riferisce, oltre che ovviamente alle residuali forme di gestione diretta mediante aziende speciali o altri enti pubblici economici, ai soli gestori privati affidatari in concessione di servizi “assunti” – in un momento logico che precede quello della scelta gestionale di *outsourcing* – alla *titolarità pubblica* (v. *supra*, §1.1). La dottrina ha osservato, infatti, sia pure incidentalmente, che l'inclusione dei “gestori di pubblici servizi” tra i soggetti tenuti all’“erogazione” dei servizi *on line* cui fa riferimento l'art. 7 C.A.D. indica che questi servizi «riflettono un'attività di interesse generale di cui sono investiti i soggetti riconducibili all'amministrazione pubblica»⁸⁴⁴; ma i gestori (privati) di servizi di pubblica utilità, proprio per il carattere liberalizzato di tali servizi, non sono nemmeno indirettamente riconducibili alla sfera soggettiva pubblica, ancorché la loro attività sia conformata in senso pubblicistico (tramite regolamentazione legale e regolazione amministrativa indipendente) per assicurarne la rispondenza a interessi generali e garantire la soddisfazione di bisogni fondamentali della comunità. Diversa dovrebbe essere la conclusione – ma la prassi sembra ad oggi orientata in altro senso: v. qui *infra* – solo laddove il servizio di pubblica utilità, che come tale afferisce ai c.d. “settori speciali” cui fanno riferimento la normativa comunitaria e interna in materia di contratti pubblici, sia erogato da un'impresa pubblica o da privati destinatari di affidamenti con diritti speciali *ex art.* 114 (co. 3) d.lgs. n. 50/2016: anche in questi casi, infatti, è possibile rinvenire un rapporto *lato sensu* “concessorio” che rende l'ente affidatario funzionalmente “pubblico” a certi fini, come dimostra l'applicabilità ad esso, al ricorrere di alcune condizioni, delle norme sull'evidenza pubblica (artt. 115 ss. d.lgs. n. 50/2016).

D'altra parte, un'estensione indiscriminata ai gestori privati di servizi di pubblica utilità di tutti gli obblighi di *digital compliance* che il C.A.D. impone ai soggetti di cui all'art. 2, co. 2, con i conseguenti oneri economici per far fronte agli adattamenti tecnologici necessari, potrebbe risultare sproporzionata e lesiva della libertà d'impresa, in assenza di apposite compensazioni finanziarie (che tuttavia nessuna disposizione prevede per tali specifici fini), specie se si considera che i predetti obblighi sono diretti a favorire la digitalizzazione dell’“ecosistema amministrativo” nazionale, e che invece la digitalizzazione delle imprese (operanti o meno in mercati regolati) – incluso l'apprestamento di “micro-servizi” *on line* e digitali – è per un verso insita nell'imprenditorialità e nel regime concorrenziale tipico anche dei mercati di pubblica utilità (su tale aspetto v. *infra*, §9.), per altro verso promossa dalle istituzioni attraverso strumenti che restano estranei al Codice *dell'amministrazione digitale*, quali contributi, finanziamenti agevolati e incentivi fiscali⁸⁴⁵.

⁸⁴² Limitandoci al solo argomento ricavabile dal co. 4, in forza del quale le (sole) disposizioni del Codice concernenti “l'accesso ai documenti informatici e la fruibilità delle informazioni digitali, si applicano anche agli organismi di diritto pubblico” i quali – evidentemente – non possano già considerarsi gestori di pubblici servizi in base al co. 2, lett. b): è sufficiente osservare che sarebbe illogico e contraddittorio, da parte del legislatore, da un lato riferire solo alcune (limitate) norme del C.A.D. agli organismi di diritto pubblici (che non siano anche gestori di servizi pubblici: p.es., una società *in house* per la produzione di servizi strumentali interni), i quali, come noto, sono in tutto o in parte equiparati ad amministrazioni pubbliche ai fini dell'applicazione di svariate importanti discipline pubblicistiche; e, dall'altro, riferire invece l'intera normativa del C.A.D. a operatori (pur sempre) privati che svolgono in concorrenza nel mercato un'attività economica (per quanto essenziale/di interesse generale), quali sono i gestori di servizi di pubblica utilità, estranei appunto alla disciplina degli oo.dd.pp.

⁸⁴³ Cfr., tra gli altri, gli artt. 8-*bis*, 9, 50, co. 2-*bis*, 50-*ter*, co. 3, quarto periodo, 64-*ter*, co. 2, 75, co. 1, C.A.D.

⁸⁴⁴ A. MASUCCI, *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici on line*, cit., 126.

⁸⁴⁵ Per alcune di tali misure, oltre a quanto detto già *retro*, Cap. 1, §6., cfr. anche F. COSTANTINO, *Impresa e pubblica amministrazione: da Industria 4.0 al decreto semplificazioni*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2020, 877 ss.

Sarebbe, dunque, del tutto irrazionale ritenere che gli operatori attivi ad es. nel mercato energetico o in quello delle telecomunicazioni siano tenuti ad accettare i pagamenti loro spettanti tramite la piattaforma PagoPA, ad integrare i propri “micro-servizi” digitali nell’*appIO*, ad identificare e consentire l’accesso agli utenti sui propri siti tramite SPID, CIE o CNS, come prescrive il C.A.D., rispettivamente, agli artt. 5, co. 1, 64-*bis*, co. 1, 64, commi 2-*quater*, 2-*octies* e 3-*bis*; lo stesso è a dirsi per numerosi altri adempimenti previsti dal Codice (quali gli obblighi di adesione alla PDND, al SGD, al SPC⁸⁴⁶), che in tanto hanno una giustificazione razionale (e proporzionata) in quanto siano riferibili – oltre che ovviamente ad enti *stricto sensu* pubblici e organismi con veste privatistica ma sostanza pubblicistica (come le società controllate) – a quei soli soggetti privati che possano considerarsi gestori di un’attività di interesse generale che permane pur sempre nella titolarità della sfera soggettiva pubblica (come appunto i privati destinatari di affidamenti di servizi mediante concessione o, astrattamente, mediante certi tipi di autorizzazione non vincolate o comunque sottoposte a contingenti), poiché questi soltanto fanno parte dell’organizzazione pubblica complessivamente intesa (“*limitatamente ai servizi di pubblico interesse*” svolti). Ed infatti non risulta, per converso, che alcun operatore (dei mercati) di servizi di pubblica utilità si sia mai conformato alla disciplina del C.A.D. applicabile in via generale ai soggetti di cui all’art. 2, co. 2, né che sia mai stato diffidato a provvedervi da AgID (o dalla PCM o dalle Autorità competenti per settore); sicché, delle due l’una: o si tratta di una macroscopica, generalizzata ed inspiegabilmente tollerata violazione delle norme suindicate, o deve giocoforza ritenersi che, ai fini della disciplina del C.A.D., i servizi dei mercati liberalizzati (e un tempo sottoposti a regimi di monopolio pubblico) non siano “pubblici servizi” in carenza di un intervento proattivo-produttivo pubblico diverso dalla mera regolazione conformativa⁸⁴⁷.

Un ulteriore indice normativo nel senso qui sostenuto, come si vedrà nell’opportuna sede (*infra*, §10.), può peraltro ricavarsi dalla prevista esperibilità dell’azione per l’efficienza da parte degli “utenti” in caso di violazione delle norme sui servizi *on line* e digitali (art. 7, co. 4, C.A.D.): azione, questa, che come noto è esperibile soltanto nei confronti dei *concessionari* di pubblici servizi (art. 1 d.lgs. n. 198/2009).

Ciò dimostra che, almeno in alcuni casi, i riferimenti normativi ai “gestori di servizi pubblici” quali destinatari di una certa disciplina debbano intendersi in un’accezione ristretta, e quindi che una concorrente nozione soggettiva (naturalmente nella sua versione “temperata”) di servizio pubblico continui ad avere una propria ragion d’essere, trovando nella sistematica del C.A.D. – ed in particolare nell’ambito soggettivo di applicazione delle norme sui servizi *on line*, sui servizi digitali “tipici” e sulle piattaforme digitali pubbliche “abilitanti” (di cui si dirà *infra*, rispettivamente, §§7. ss.) – un valido argomento a proprio sostegno. Con ciò non si vuole – affatto – porre in discussione che i servizi di pubblica utilità siano servizi “pubblici” in uno specifico senso, ossia quali attività economiche regolate in modo penetrante per garantire «*le condizioni perché libertà e diritti divengano effettivi*»⁸⁴⁸, ma si vuole solo evidenziare la persistente rilevanza che assume, a certi fini, la riferibilità dell’*attività* di prestazione (e non della sola regolazione conformativa)

⁸⁴⁶ Cfr. i già richiamati artt. 50-*ter*, co. 3, quarto periodo, 64-*ter*, co. 2, 75, co. 1, C.A.D.

⁸⁴⁷ Un ulteriore indice normativo in tal senso può ricavarsi nel C.A.D. dal nuovo art. 50-*quater*, introdotto dall’art. 33, co. 1, lett. b) d.l. n. 76/2020, cit.: “*Al fine di promuovere la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, per fini statistici e di ricerca e per lo svolgimento dei compiti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, nei contratti e nei capitolati con i quali le pubbliche amministrazioni affidano lo svolgimento di servizi in concessione è previsto l’obbligo del concessionario di rendere disponibili all’amministrazione concedente (...) tutti i dati acquisiti e generati nella fornitura del servizio agli utenti e relativi anche all’utilizzo del servizio medesimo da parte degli utenti (...)*”. Sembra che qui il legislatore, con maggior precisione (linguistica) rispetto al passato, mostri di considerare “gestori di pubblici servizi” solo i concessionari. Si è consapevoli che tale argomento potrebbe anche essere “rovesciato”, opinando che nell’art. 50-*quater* proprio il ricorso ad una differente terminologia ed il mancato rinvio all’art. 2, co. 2, confermi, indirettamente, che la lett. b) di quest’ultima norma si riferisca invece anche ai servizi di pubblica utilità erogati in mercati regolamentati; tuttavia, resterebbero insuperati, a giudizio di chi scrive, gli ulteriori indici normativi e argomenti (contro-deduttivi) richiamati nel testo che depongono in senso chiaramente opposto.

⁸⁴⁸ Riferimento, scontato, a L.R. PERFETTI, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, cit., *passim* e spec. 302.

«all'organizzazione pubblica globalmente intesa»⁸⁴⁹: si vuole, cioè, offrire un argomento “aggiornato” alla tesi di quanti – a dispetto delle “ecumeniche” ri-letture “unitariste” viste in apertura (§1.1) – hanno sostenuto l'autonomia concettuale e giuridica di un (almeno concorrente) macro-modello di pubblico servizio che sia incentrato sulla titolarità (pubblica) dell'attività e che, pur nella «non appagante, ma tuttavia necessitata» conclusione dell'assenza di una nozione giuridica unitaria, rilevi perlomeno «ai fini dell'applicazione di una certa disciplina»⁸⁵⁰ (come, in questo caso, quella del C.A.D.).

Per altro verso, ma in correlazione con quanto appena osservato, la ritenuta applicabilità della disciplina generale del C.A.D. (e in particolare le norme sui servizi digitali) ai soli gestori privati di servizi pubblici “in senso soggettivo” dimostra che il concetto di servizio pubblico, stavolta considerato sul piano dei suoi “contenuti”, deve oggi più che mai intendersi anche in un'accezione allargata comprensiva di attività non “produttive” (prima ancora che non economiche), atteso che lo scopo dell'art. 2, co. 2, lett. b) C.A.D. è con tutta evidenza quello di estendere la disciplina del Codice (e dei servizi *on line*/digitali) a soggetti formalmente e sostanzialmente privati che, tuttavia, gestiscano in concessione attività di interesse pubblico inerenti all'esercizio di funzioni già “assunte” per legge alla competenza pubblica e che, come tali, risultano compatibili solo con una concorrenza *per* il mercato, come ad es. la gestione di reti non replicabili (sul punto v. *supra*, §2.).

In definitiva, i soggetti “erogatori” di servizi *on line*, coincidenti con quelli tenuti ad aderire alle piattaforme e servizi digitali “abilitanti” nazionali (dei quali si dirà *infra*, §§7. ss.), possono individuarsi, ai sensi dell'art. 2, co. 2, nei seguenti: enti pubblici “tradizionali”, incluse le autorità di sistema portuale, e autorità indipendenti (lett. a); società a controllo pubblico non quotate, tra cui ovviamente quelle *in house* (lett. c); gestori privati di servizi pubblici affidati in concessione⁸⁵¹

⁸⁴⁹ R. VILLATA, *Servizi pubblici*, cit., 20-22: «nell'ottica del diritto amministrativo, servizio pubblico in senso stretto può aversi solo in rapporto a compiti che il soggetto pubblico consideri propri nell'ambito delle sue competenze istituzionali; a tali compiti sono chiamate a partecipare anche persone fisiche o giuridiche private, (...) ma l'attività viene comunque riferita all'organizzazione pubblica globalmente intesa (...); quindi il privato prende parte ad un'attività dell'Amministrazione, di modo che occorre un provvedimento (tradizionalmente ritenuto) di natura concessoria (...), che appunto rappresenta la fonte di siffatta legittimazione»; ma poi con la precisazione che anche in presenza di un'autorizzazione può esservi servizio pubblico in questa ristretta accezione, sicché tale modello non si esaurisce in quello di attività “riservata” ma ha il proprio *ubi consistam* nella possibilità di ritenere ancora “amministrativa” l'attività – che appunto ha senso definire ancora “non autoritativa” – di prestazione; ciò che, come rilevato *supra*, §1.1, spec. in note, è da escludersi logicamente per i servizi c.d. di pubblica utilità (salvi i casi in cui questi siano oggetto di un intervento proattivo-produttivo pubblico mediante assunzione ed eventuale affidamento), nei quali la titolarità dell'attività materiale di prestazione pertiene alle imprese che li esercitano in un ambiente concorrenziale ad accesso aperto, stante la valutazione di (tendenziale) sufficienza del mercato regolato condotta a monte dal legislatore europeo, permanendo il carattere della “pubblicità” di tali servizi, sotto un profilo oggettivo, nella loro doverosa destinazione al pubblico indistinto e indiscriminato degli utenti richiedenti, e, sotto un profilo soggettivo (che ancora identifica una “funzione pubblica di prestazione”), solo nella loro “conformazione” pubblicistica per legge e per atti di regolazione (che vale a conferirgli il carattere di «attività private sottoposte ad una regolazione speciale», per usare le parole di G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, cit., 7).

⁸⁵⁰ R. VILLATA, *op. ult. cit.*, 30, il quale ribadisce oltre che «del servizio pubblico è arduo reperire un significato giuridico unitario; la nozione muta col variare della disciplina normativa di riferimento e ogni generalizzazione appare foriera di opzioni ermeneutiche non corrette» (56-57); sul punto v. ampiamente anche *supra*, §1.1, in nota.

⁸⁵¹ In questo senso, pur senza soffermarsi sulla questione qui esaminata, ci sembra F. COSTANTINO, *Impresa e pubblica amministrazione*, cit., 893, il quale (alla luce del decreto Semplificazioni 2020) parla di “cessionari di pubblici servizi” (e non di “gestori di pubblici servizi”, come fa la lett. b dell'art. 2, co. 2, C.A.D.) quali soggetti destinatari degli adempimenti di *digital compliance* previsti dal Codice (in particolare relativi all'identificazione digitale per l'accesso ai servizi *on line*). Nulla esclude ovviamente, ed anzi ciò dovrebbe costituire la regola in assenza di limiti di monopolio naturale, che possa trattarsi anche di affidamenti “multipli”, ossia a più operatori, quale che sia il *nomen* dei provvedimenti che costituiscono la fonte di legittimazione del privato a svolgere quell'attività su incarico (e quindi per conto) dell'amministrazione. Va per altro precisato, in aggiunta a quanto osservato prima nel testo, che l'affidamento in concessione dell'attività di prestazione – e prima ancora, su un piano logico, la sua assunzione alla titolarità pubblica – non equivale necessariamente a riserva in esclusiva dell'attività in favore del concessionario (o degli affidatari), attività che ben potrebbe essere contemporaneamente svolta anche da operatori in regime di (pieno) mercato e al di fuori del perimetro del servizio pubblico in accezione ristretta: cfr. tra gli altri, E. SCOTTI, *Il pubblico servizio*, cit., 112 ss.; S. VARONE, *Servizi pubblici locali e concorrenza*, cit., 118

o, meno frequentemente, in appalto⁸⁵², e gestori privati di attività di interesse generale rientranti nelle competenze istituzionali dell'ente affidante, inclusi i gestori delle infrastrutture di rete e, in astratto, i gestori di attività prive di rilevanza economica (come alcuni servizi sociali), affidate mediante provvedimenti/contratti comunque denominati⁸⁵³ (lett *b*). Non vi rientrano, invece, per le ragioni anzidette, i privati gestori di servizi c.d. di pubblica utilità (ferma ovviamente per tali soggetti la facoltà di avvalersi nelle proprie attività in rete di quei servizi digitali pubblici “abilitanti” cui il C.A.D. consente di aderire, su base volontaria, a tutti i soggetti privati⁸⁵⁴); parimenti non vi rientrano allo stato attuale della prassi (si vorrebbe dire “interpretativa”, ma ci sembra invero più fattuale) – e dovrebbero invece a nostro avviso rientrarvi – nemmeno le imprese pubbliche e gli organismi erogatori (non solo formalmente, ma anche) sostanzialmente privati che operino in tali settori (c.d. speciali) sulla base di specifiche prerogative pubblicistiche⁸⁵⁵.

Quel che rileva per l'art. 2, co. 2, lett. b) C.A.D. è, in conclusione, che il privato sia “gestore” (di un servizio) in quanto destinatario di un affidamento in senso stretto: non è sufficiente che esso operi in mercati regolati ad accesso “aperto”, sulla base del relativo titolo autorizzatorio (chiaramente vincolato), occorrendo piuttosto un atto di incarico specifico e differenziato, che può realizzarsi con provvedimenti e contratti, comunque denominati (e solo convenzionalmente considerati “concessori”), che attraggono quel soggetto nella dimensione organizzativa pubblica, nei limiti dell'incarico, e che non presuppongono affatto un regime di esclusiva dell'attività.

ss. Altro è poi verificare, in concreto, se l'assunzione dell'attività (di servizio) alla titolarità dell'ente pubblico, che logicamente precede il suo affidamento in concessione a privati, sia conforme ai canoni della proporzionalità e della sussidiarietà economica di matrice europea, e cioè se sussista un fallimento (almeno “relativo”) di mercato che renda legittimo l'atto di assunzione (sul punto v. *retro*, Cap. 1, §5.2, spec. in nota).

È appena il caso di osservare poi che il problema della natura giuridica – provvedimento o contrattuale – della concessione di servizio (pubblico) non assume rilevanza per la questione che è stata qui trattata; in tema cfr. comunque, tra gli altri, M. D'ALBERTI, *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 1981, 49 ss.; A. PERICU, *Impresa e obblighi di servizio pubblico*, cit., 453 ss.; e più di recente, alla luce della direttiva concessioni del 2014 e del “nuovo” codice dei contratti pubblici, A. DI GIOVANNI, *I servizi di interesse generale tra poteri di organizzazione e concessione di servizi*, cit., 67 ss. e 111 ss.

⁸⁵² L'appalto è ormai pacificamente considerato quale possibile modalità di gestione di pubblici servizi, anche alla luce del criterio discrezionale tra concessione ed appalto individuato dalle direttive del 2014 e dal d.lgs. n. 50/2016, fondato sul rischio operativo-finanziario (alea economica) posto in capo all'operatore affidatario (concessione) o all'amministrazione affidante (appalto): cfr., per tutti, G. TAGLIANETTI, *Discrezionalità amministrativa e servizi pubblici locali. Contributo allo studio del potere decisionale degli enti locali nella gestione dei servizi pubblici*, Napoli, 2018, 105 ss.

⁸⁵³ Siano essi compiti di interesse pubblico inerenti alle funzioni attive o servizi pubblici in senso proprio. Per questi ultimi, alla luce di quanto già argomentato nel testo, la valutazione in questione andrà condotta caso per caso, considerando “gestori di servizi pubblici” ex art. 2, co. 2, lett. b) C.A.D. quei soli privati che gestiscano un servizio (pubblico) per conto dell'amministrazione, sulla base di uno specifico atto di affidamento, e che possono pertanto ritenersi, in relazione a quell'attività, “parte funzionale” dell'organizzazione pubblica. Operazione non certo semplice, di cui in queste pagine ci si è limitati ad individuare i “confini” alto o basso, cioè i casi (a nostro avviso) chiari, senza addentrarci in altri più problematici, come ad es. le gestioni in accreditamento o in convenzione di servizi sanitari o socio-assistenziali, o i servizi di trasporto locale non di linea: tutti casi che dimostrano come il problema identificativo dell'area (e dei diversi significati) del “servizio pubblico” sia in realtà tutt'altro che superato (*supra*, §1.1) e che discipline “pubblicistiche” come quella del C.A.D. rivelino l'esigenza di ricominciare a riflettere su cosa, nell'ambito di tutto ciò che può genericamente definirsi “servizio pubblico”, sia davvero oggi ascrivibile all'attività amministrativa e imputabile all'organizzazione pubblica.

⁸⁵⁴ Come si vedrà, professionisti e imprese (private) possono infatti “implementare” il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) per l'identificazione dei clienti/utenti dei propri servizi *on line* (art. 64, co. 2-*quinquies*, C.A.D.): v. sul punto *infra*, §7.

⁸⁵⁵ Si tratta, forse, del più importante “caso grigio” (v. *supra*, nota 214), sul quale occorrerà interrogarsi in futuro, anche in un'ottica di riforma: quel che è certo è che, ad oggi, “imprese” come Poste Italiane S.p.A., Ferrovie dello Stato S.p.A., Enel Servizio Elettrico Nazionale S.p.A. ecc. – benché titolari di specifiche “missioni” di interesse generale e oggetto di partecipazioni pubbliche che ne differenziano (anche rispetto agli “ordinari” strumenti di *golden power*) la posizione sui rispettivi mercati – non risultano essersi conformate alla disciplina del C.A.D.

5.2 (segue) I principi del servizio pubblico *on line*. Verso servizi pubblici digitali europei (“transfrontalieri”)

Passando adesso ai principi generali applicabili, desumibili dalla disciplina del Codice, è affermazione ricorrente in dottrina che i servizi *on line* siano retti dagli stessi principi del servizio pubblico in senso “classico”⁸⁵⁶, in particolare quelli «derivanti dalla cultura giuridica francese», ossia continuità, l’adattamento (ai bisogni), l’uguaglianza e l’universalità (nell’accesso)⁸⁵⁷, desumibili anche dalla nota Direttiva P.C.M. del 1994 e dalle fonti europee⁸⁵⁸. A sommosso avviso di chi scrive, sarebbe opportuno parlare, più che di “applicabilità” dei principi del servizio pubblico “classico”, di principi generali della funzione amministrativa (in senso ampio: v. *supra*, §2.), sempre “applicabili” allorché questa si proietti – in qualsiasi forma e tipo di attività – verso l’esterno, dando luogo a rapporti giuridicamente rilevanti con i privati: sono infatti, semmai, i servizi pubblici, tanto “classici” quanto di nuova generazione, a ripetere i principi della funzione pubblica.

Ad ogni modo, va detto anzitutto che il principio di adattamento – desumibile dal già citato art. 7 laddove richiede ai soggetti di cui all’art. 2, co. 2, di garantire “l’aggiornamento dei servizi resi, sulla base di una preventiva analisi delle reali esigenze degli utenti” – si salda al criterio della soddisfazione dell’utente, del quale si è già detto in parte *supra*, §3.1, e sul quale si tornerà, costituendo uno degli aspetti centrali della disciplina dei servizi digitali contenuta nel C.A.D. Qui è sufficiente osservare, riprendendo una precedente notazione (§4.), che il dovere normativamente sancito di assicurare l’adattamento costante e *user-centric* dei servizi digitali non può che influire, in un senso o nell’altro, sulle scelte degli enti in ordine all’alternativa tra autoproduzione (in economia o tramite eventuali società *in house*) e mercato, incluse soluzioni di partenariato pubblico-privato, nella realizzazione delle relative piattaforme, anche alla luce dei rapidi sviluppi tecnologici che ovviamente interessano il settore⁸⁵⁹.

Il principio di continuità (nell’erogazione) trova conferma nel co. 2-*quater* dell’art. 51 C.A.D.⁸⁶⁰, che impone alle amministrazioni di predisporre “piani di emergenza in grado di assicurare la continuità operativa delle operazioni indispensabili per i servizi erogati”⁸⁶¹. La garanzia della continuità, anzi, assume qui una connotazione “rafforzata” e ampliata, posto che, salvo appunto compromissioni dei sistemi, i servizi *on line* sono fruibili (da qualsiasi luogo e) in

⁸⁵⁶ G. CAMMAROTA, *Servizi pubblici in rete e applicabilità dei principi classici del servizio pubblico*, in *Inf. dir.*, nn. 1-2, 2005, 183 ss., e ID., *Pubblicità e trasparenza amministrativa. Dalla telematica all’approccio multicanale*, in F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008, 452, ove, con riguardo ai servizi *on line*, si osserva che «considerare le attività “erogate” come servizio pubblico significa garantire: l’adattamento del servizio, inteso come costante e tempestivo adeguamento del servizio alle esigenze dell’utenza; la continuità nell’erogazione, in forza della quale gli utenti hanno diritto di richiedere ed ottenere l’erogazione del servizio senza discontinuità; e l’uguaglianza nella fruizione, intesa come accesso generalizzato degli utenti (cittadini ed imprese) ai servizi erogati dall’amministrazione indipendentemente dalla localizzazione geografica e dalle loro condizioni economico sociali».

⁸⁵⁷ G. CAMMAROTA, voce *Servizi in rete della pubblica amministrazione*, cit., 626; e analogamente già P. PIRAS, *Servizi pubblici e nuove tecnologie*, in *Dir. inf.*, n. 2, 2006, 93.

⁸⁵⁸ Sui principi del servizio pubblico (richiamati anche dalla Dir.P.C.M. 27 gennaio 1994, su cui v. *infra*, §7., spec. in nota), *Principi sull’erogazione dei servizi pubblici* quale regime giuridico applicabile alle attività così qualificabili cfr., per tutti, R. CAVALLO PERIN, *I principi come disciplina giuridica del servizio pubblico tra ordinamento interno e ordinamento europeo*, cit., 979 ss.

⁸⁵⁹ Sul punto si rinvia ancora ad A. SANDULLI, *Pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche*, cit., spec. 521 ss., con riferimento alle piattaforme digitali centrali, ma con considerazioni che assumono una valenza generale.

⁸⁶⁰ Introdotto dall’art. 46, co. 1, lett. c) d.lgs. n. 217/2017, cit., in sostituzione del previgente art. 50-*bis*, rubricato “Continuità operativa”, che era stato abrogato dall’art. 64, co. 1, lett. h) d.lgs. n.179/2016, cit.

⁸⁶¹ B. MARCHETTI, voce *Amministrazione digitale*, cit., 91. Alla garanzia di continuità rispetto a potenziali compromissioni si ricollegano gli importanti recenti interventi (ed investimenti) per la *cybersecurity*, sui quali sono stati recentemente adottati numerosi provvedimenti legislativi in sede sia europea che nazionale, anche con l’istituzione di un’apposita Agenzia: sul punto v. cenni *infra*, Cap. 3, §5.

qualsiasi momento⁸⁶², nel senso che ovviamente prescindono dagli orari di sportello; ciò che nella letteratura straniera è stato anche definito “no-stop government”⁸⁶³. Entrambi i principi ora richiamati, dunque, trovano all’interno della sistematica dei servizi *on line* della P.A. un potenziale contesto di massima esplicazione⁸⁶⁴.

A tali principi si affiancano – seguendo ad essi su un piano logico – i già richiamati principi *digital first, mobile first, once only* (*supra*, §3.): questi ultimi non sono, a ben vedere, principi “dei” servizi *on line* ma principi generali dell’amministrazione (digitale) *per* i servizi *on line*, ossia funzionali, tra le molte cose, anche all’attuazione dell’art. 7 C.A.D. Analogamente è a dirsi per un altro “meta-principio” di organizzazione recentemente introdotto al co. 4 del nuovo art. 13-bis C.A.D., cioè quello di necessaria integrazione dei sistemi informativi – costituenti il *back-end* anche dei servizi *on line* – con le piattaforme “abilitanti” PagoPA, SPID e Piattaforma (*app*)“IO” (v. sul punto *infra*, §§7. ss.).

Quanto ai principi di uguaglianza ed accessibilità, dei quali si dirà meglio trattando delle recenti misure per il contrasto al *digital divide* nei rapporti amministrativi, è sufficiente qui osservare che la fruizione dei servizi *on line* e digitali, come si ricava dall’art. 7 C.A.D., deve essere assicurata a “chiunque” (e cioè non solo ai cittadini⁸⁶⁵). Dal momento che, come visto, i canali erogativi attraverso cui i servizi *on line* vengono resi sono innanzitutto – fermo quanto si dirà oltre a proposito dei servizi e piattaforme digitali nazionali e del nuovo punto di accesso unico (“IO”) di cui all’art. 64-bis C.A.D. (*infra*, §§6. ss.) – i siti internet, i portali e le *app* delle diverse amministrazioni, è consequenziale che il Codice detti specifiche disposizioni finalizzate a garantire che tali piattaforme risultino conformi ai principi di accessibilità e universalità, e quindi idonee a rendere un “servizio” a tutti i cittadini (e le imprese) indistintamente. Fra tali disposizioni vi è l’art. 53 C.A.D., il cui co. 1 prescrive alle amministrazioni⁸⁶⁶ di realizzare siti “che rispettino principi di accessibilità, (...) elevata usabilità e reperibilità, anche da parte delle persone disabili”, oltre che “completezza, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità” ecc. La determinazione delle “modalità per la realizzazione e la modifica dei siti delle amministrazioni”, un tempo definite nelle loro linee generali dal Governo⁸⁶⁷, è oggi interamente rimessa ad apposite Linee guida dell’AgID (art. 53, co. 1-ter), aggiornate da

⁸⁶² G. CAMMAROTA, voce *Servizi in rete della pubblica amministrazione*, cit., 626: «La continuità del servizio, intesa come non interruzione delle prestazioni negli orari stabiliti e negli uffici dell’amministrazione, è superata dall’erogazione *on line* che può essere indipendente dal luogo di fruizione e permanente nel tempo»; così ora anche B. MARCHETTI, *op. ult. cit.*

⁸⁶³ Cfr., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, H. SCHOLTA - W. MERTENS - M. KOWALKIEWICZ - J. BECKER, *From one-stop shop to no-stop shop: an e-government stage model*, in *Inf. Gov. Quart.*, n. 1, 2019, 11 ss.; I. MURATAJ - M. SCHULTE, *No-stop government: expected benefits and concerns*, in M. Janssen, C. Csáki, I. Lindgren *et al.* (a cura di), *Electronic government*, Cham, 2022, 47 ss.; e sull’analogo concetto di “seamless service delivery” v. già molto prima, tra gli altri, E. MUGELLINI - M.C. PETTENATI - O. ABOU KHALED, *Requirements analysis and general functional model of seamless citizen-oriented service delivery*, in *Global e-Government*, cit., 21 ss.

⁸⁶⁴ Sui principi di continuità e adattamento nei servizi *on line* v. ampiamente anche A. MASUCCI, *Digitalizzazione dell’amministrazione e servizi pubblici on line*, cit., 142 ss.

⁸⁶⁵ Cfr. più in generale, oltre a quanto si dirà *infra* a proposito dei servizi *on line* “transfrontalieri”, l’art. 61, co. 2, lett. d), d.lgs. n. 179/2016, a norma del quale la parola “cittadino”, ovunque ricorra nel C.A.D., si intende come “persona fisica”.

⁸⁶⁶ È singolare che la norma faccia qui riferimento alle sole “amministrazioni” e non anche ai soggetti di cui all’art. 2, co. 2; deve tuttavia ritenersi che essa si riferisca, comunque, anche alle società pubbliche e ai gestori di pubblici servizi, stante la portata generale dell’art. 2, co. 2, che in quanto non derogato individua i soggetti destinatari di tutte le norme del Codice, nonché l’esigenza di un coordinamento razionale con le pertinenti norme della c.d. legge Stanca di cui si dirà oltre (v. *infra*, §11.1).

⁸⁶⁷ Si veda, per tutte, la Dir.PCM-DFP 26 novembre 2009, n. 8, relativa alla riduzione dei siti web delle PA e per il miglioramento della qualità dei servizi e delle informazioni *on line* al cittadino, recante “Disposizioni in materia di riconoscibilità, aggiornamento, usabilità, accessibilità e registrazione al dominio ‘.gov.it’ dei siti web delle PA”. Gli aspetti tecnici venivano poi specificati da apposite Linee guida di DigitPA (“predecessore” di AgID), elaborate in collaborazione con i competenti dipartimenti governativi (Funzione pubblica e Innovazione tecnologica) e con FormezPA, in attuazione dell’art. 4 dir. n. 8/2009, cit.: cfr. DigitPA, *Linee guida per i siti web della P.A.*, 26 luglio 2010, 6 maggio 2011 ecc.

ultimo⁸⁶⁸, che si occupano *ex professo* anche di “servizi digitali”, al pari di ulteriori recentissimi documenti di indirizzo tecnico⁸⁶⁹: in tali atti gli aspetti di *design* dei siti, portali e *app* delle amministrazioni, finalizzati a promuovere standard omogenei ed interfacce adeguate per i servizi digitali, si intrecciano con gli obiettivi di accessibilità universale degli stessi canali⁸⁷⁰ (in conformità, tra l’altro, con la direttiva UE n. 2016/2102 sull’accessibilità dei siti web e delle *mobile app* dei soggetti pubblici⁸⁷¹).

Il tema dell’accessibilità dei servizi digitali si proietta, inoltre, in un senso solo in parte differente, nella dimensione europea: il carattere transfrontaliero di tali servizi (“*cross-border digital services*”) – che dipende dall’effettiva interoperabilità dei sistemi informativi e dei dati tra le amministrazioni dei diversi Stati membri – costituisce infatti uno snodo cruciale per gli sviluppi del mercato unico e per l’attuazione dei principi di libera circolazione e stabilimento. In quest’ottica, si segnalano le iniziative unionali per l’interoperabilità dei servizi pubblici digitali nel mercato unico, promosse fin dall’*Agenda digitale europea* del 2010, sfociate in una prima fase nella predisposizione di un programma *ad hoc* di soluzioni standard (*ISA*)⁸⁷², poi evolute

⁸⁶⁸ AgID, *Linee guida di design per i siti internet e i servizi digitali della PA*, adottate con Det. 27 luglio 2022, n. 224, recante “*indicazioni per la progettazione, lo sviluppo e la manutenzione dei siti internet e dei servizi digitali della Pubblica Amministrazione*”, ai sensi dell’art. 53, co. 1-ter, C.A.D. Cfr. anche, appena l’anno precedente, AgID, *Linee guida di design per i servizi web della Pubblica Amministrazione*, pubblicate il 21 giugno 2021 (v. <https://docs.italia.it/media/pdf/design-linee-guida-docs/stabile/design-linee-guida-docs.pdf>).

⁸⁶⁹ Cfr. il doc. AgID, *Design dei siti web dei Comuni italiani*, pubblicato in versione 1.0 il 28 luglio 2022 e in versione 2.0 il 30 settembre 2022, recante “Documentazione tecnica e operativa per il modello di sito istituzionale dei Comuni e i flussi di servizi digitali per il cittadino, basati sul design system di Designers Italia” (*last release* consultabile qui: <https://docs.italia.it/projects/design-comuni-docs/downloads/pdf/v2022.2/>), che mira a definire un modello standard per i siti web e portali (sia *desktop* che *mobile*) dei Comuni, secondo i criteri di progettazione dell’“*user centred design*”. Tale modello, nelle sue elaborazioni più recenti appena richiamate (le prime, sperimentali, risalgono già al 2019), consente, tra l’altro, di soddisfare i requisiti previsti dall’Investimento 1.4.1 del PNRR per l’accesso dei Comuni al finanziamento (su cui v. subito nel testo).

⁸⁷⁰ Su questi aspetti, anche per cogliere le tappe evolutive della disciplina e il progressivo “arricchimento” dei contenuti dei siti e portali (istituzionali), cfr. S. ANGELETTI, *I siti web delle amministrazioni pubbliche*, in A. Natalini, G. Vesperini (a cura di), *Il big bang della trasparenza amministrativa*, 2015, 253 ss., e, soprattutto, M. CAPORALE, *L’accessibilità ai siti web e alle applicazioni mobili delle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3, 2019, 357 ss., e A. CONTALDO, *Accessibilità dei siti web pubblici: dalla direttiva 2016/2012/UE alle Linee guida Agid*, in *Riv. amm. rep. it.*, nn. 9-12, 2020, 563 ss.

⁸⁷¹ Direttiva (UE) n. 2016/2102 del 26 ottobre 2016, relativa all’accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici (per tali intendendosi qui amministrazioni ed oo.dd.pp.: art. 3), la quale “*mira al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative (...) riguardanti le prescrizioni in materia di accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici, consentendo così a tali siti e applicazioni di essere maggiormente accessibili agli utenti, e in particolare alle persone con disabilità*” (art. 1, par. 1), prescrivendo agli Stati di provvedere “*affinché gli enti pubblici adottino le misure necessarie per rendere più accessibili i loro siti web e le loro applicazioni mobili di modo che siano percepibili, utilizzabili, comprensibili e solidi*” (art. 4). La direttiva è stata attuata in Italia con il d.lgs. 10 agosto 2018, n. 106, che ha apportato diverse modifiche alla c.d. legge Stanca (l. n. 4/2004), rafforzando l’impianto di garanzie per l’accessibilità di siti e applicazioni mobili degli enti pubblici (segnalazione delle problematiche di accessibilità - *feedback*, metodologie di monitoraggio, dichiarazioni di accessibilità ecc.): sul punto diffusamente M. CAPORALE, *L’accessibilità ai siti web e alle applicazioni mobili delle pubbliche amministrazioni*, cit., 357 ss.; ma v. anche qui *infra*, §11.1, sulle funzioni del Difensore civico digitale previste dall’art. 3-*quinquies* l. n. 4/2004, relative alle dichiarazioni di accessibilità dei siti.

⁸⁷² Nella storica “*Agenda digitale europea*”, lanciata dalla Commissione nel 2010 nell’ambito della strategia “*Europa 2020*” (COM(2010)245, 19 maggio 2010, *Un’agenda digitale europea*, su cui, con riguardo ai “*digital services*”, V. BRIGANTE, *Evolving pathways of administrative decisions*, cit., 60 ss.), ove l’*eGovernment* e l’erogazione di “*servizi pubblici*” *on line* risultano concepiti, oltre che come “*un modo economico per migliorare il servizio ai cittadini e alle imprese, favorire la partecipazione e promuovere una amministrazione aperta e trasparente*”, anche in funzione del mercato unico, richiedendosi, sulla scorta delle insufficienze allora riscontrate, “*una cooperazione amministrativa più efficiente per sviluppare e realizzare servizi pubblici online transfrontalieri*” (par. 2.7.4. - “*eGovernment [amministrazione pubblica online]*”: 34-35) e promuovere l’interoperabilità tra amministrazioni europee attraverso la definizione di un apposito standard (par. 2.2.3. - [mission] “*Potenziare l’interoperabilità tramite il coordinamento*”: 16-17) nell’ambito del programma *ad hoc* “*ISA*”. Questo (Soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni europee - ISA: in GUUE L 260 3 ottobre 2009, 20 ss.) sostituiva il programma “*IDABC*” (Erogazione interoperabile di servizi paneuropei di governo elettronico alle amministrazioni pubbliche, alle imprese e ai cittadini: in GUUE L 181 18 maggio 2009, 25); esso è stato poi aggiornato, con

nell'*Interoperability Framework*⁸⁷³, e recentemente rinvigorite dal Programma “*Europa digitale*”, che sembra inaugurare su questo versante un approccio di *policy* improntato ad una maggiore vincolatività: l’obiettivo, ad oggi conseguito solo in parte attraverso i “nodi” *eIDAS* nazionali per l’interoperabilità dei sistemi pubblici di identificazione digitale⁸⁷⁴, è quello di creare un “ecosistema” unitario europeo dei servizi pubblici digitali⁸⁷⁵. A questo proposito viene in conto anche il *Digital Single Gateway* di cui al Reg. n. 2018/1724, al quale si farà riferimento più avanti (*infra*, §6.). Da tali atti, inoltre, emerge con particolare chiarezza che la segnalata tendenza – propria anche di saperi diversi da quello giuridico – ad intendere l’amministrazione pubblica quale “erogatrice” di “servizi” (digitali) (v. qui *supra*, §3.) è ormai una costante anche nell’ordinamento dell’Unione⁸⁷⁶, che pare espressiva non più della (sola) promiscuità di termini e concetti derivante dalla diversità di tradizioni giuridiche dei Paesi membri, ma (anche e soprattutto) della consapevole volontà politica di configurare un nuovo modello improntato alla logica del (e)government come insieme di servizi da produrre, gestire, offrire e informare ai principi della funzione pubblica.

Quanto agli obiettivi programmatici, dei quali si è detto anche in precedenza (*supra*, §3.1), va qui aggiunto che la *Strategia Italia digitale 2026* fissa tra gli obiettivi prioritari che entro il 2026 almeno l’80% dei “servizi pubblici essenziali” (espressione impropria che, ovviamente, nulla ha a che vedere con l’art. 43 Cost.) sia “erogato” *on line*⁸⁷⁷, sulla scia dell’ambizioso

denominazione “*ISA2*”, per effetto della Decisione (UE) n. 2015/2240 del Parlamento europeo e del Consiglio, 25 novembre 2015, che istituiva un programma sulle soluzioni di interoperabilità e quadri comuni per le pubbliche amministrazioni, le imprese e i cittadini europei (programma ISA2) come mezzo per modernizzare il settore pubblico (GUUE L 318 4 dicembre 2015, 1 ss.), salvo non essere rinnovato alla data di scadenza, prevista per il 31 dicembre 2020, quando le relative missioni sono state “attratte” nell’ambito del programma “*Europa digitale*” (di cui subito nel testo e alla nota 233).

⁸⁷³ COM(2017)134, 23 marzo 2017, *Quadro europeo di interoperabilità. Strategia di attuazione*, su cui cfr. analiticamente COM(UE), *New European Interoperability Framework. Promoting seamless services and data flows for European public administrations*, Lussemburgo, 2017, spec. 21 ss. (e 9 ss. per i “*principles of European public services*”).

⁸⁷⁴ V. *infra*, §4., spec. in nota.

⁸⁷⁵ Reg. (UE) 2021/694, *Programma Europa digitale*, cit., di cui si possono richiamare (in relazione a quanto è qui oggetto di esame) – oltre al già citato *Considerando* n. 45 (ove si evidenzia che «[p]oiché alcuni servizi di interesse pubblico hanno già ora una dimensione a livello dell’Unione, il sostegno (...) alla loro attuazione e implementazione (...) dovrebbe garantire che i cittadini e le imprese possano beneficiare dell’accesso a servizi digitali di alta qualità in tutta l’Unione, ove possibile multilingui») – il *Considerando* n. 51: “[l]a modernizzazione delle pubbliche amministrazioni europee costituisce una delle priorità fondamentali per un’attuazione efficace del mercato unico digitale. La valutazione intermedia della strategia del mercato unico digitale ha evidenziato la necessità di (...) garantire ai cittadini un accesso facile, affidabile, fluido ai servizi pubblici”; e il *Considerando* n. 53: “L’interoperabilità dei servizi pubblici europei riguarda tutti i livelli dell’amministrazione: dell’Unione, nazionale, regionale, locale. Oltre a rimuovere gli ostacoli al funzionamento del mercato interno, l’interoperabilità agevola la cooperazione transfrontaliera (...) e offre significative possibilità per evitare l’insorgere di barriere elettroniche transfrontaliere, assicurando altresì la creazione di servizi pubblici comuni nuovi, e il consolidamento di quelli già in fase di sviluppo, a livello dell’Unione. Per eliminare la frammentazione dei servizi pubblici europei e sostenere le libertà fondamentali e l’applicazione del riconoscimento reciproco nell’Unione, è opportuno promuovere un approccio olistico transfrontaliero e intersettoriale all’interoperabilità nel modo (...) più rispondente alle esigenze degli utenti finali. (...) La gamma di attività dovrebbe dunque (...) includere tutti gli elementi degli interventi in grado di promuovere le condizioni quadro necessarie per un’interoperabilità costante a livello generale”.

⁸⁷⁶ V., tra gli altri, i richiami contenuti nelle note precedenti. Sulla rilevanza dell’interoperabilità (e della cooperazione ad essa finalizzata) in ambiente amministrativo europeo, con particolare *focus* sui servizi pubblici digitali, tra i contributi più recenti A. CAMPAS - N. IACOB - F. SIMONELLI, *How can interoperability stimulate the use of digital public services? An analysis of national interoperability frameworks and e-Government in the European Union*, in *Data & Policy*, n. 4, 2022, 19 ss. (anche con ampi riferimenti allo *European Interoperability Framework [EIF]* del 2017); S. MAIERHOFER - S. SCHIMPE, *Design principles for EU cross-border services*, in *Electronic government*, 2022, cit., 93 ss. Sul punto cfr. anche COM(UE), *eGovernment Benchmark. Method Paper 2020-2023*, Lussemburgo, 2021, spec. 12 ss. e 31 ss. Con specifico riferimento al *Digital Single Gateway*, v. anche *infra*, §6.

⁸⁷⁷ Il Piano, predisposto dal MITD, nel quale si specificano le misure di attuazione del PNRR, è consultabile qui: <https://innovazione.gov.it/italia-digitale-2026/>. V. ora, in chiave aggiornata, anche MITD, *Italia Digitale 2026. Risultati 2021-2022 e azioni per il 2023-2026*, 12 ottobre 2022 (consultabile qui: <https://assets.innovazione.gov.it/1665677773-italia-digitale-2026.pdf>), spec. 5.

traguardo del 100% entro il 2030 indicato dalla Commissione nella recente *Bussola 2030*, che traccia la via del “Decennio digitale europeo”⁸⁷⁸. Il conseguimento di tali obiettivi nel nostro Paese non potrà che dipendere dalla (effettiva) attuazione degli interventi previsti dalla Missione 1 del PNRR, e in particolare della Misura 1.4.1. relativa all’Investimento 1.4 (“Servizi digitali e cittadinanza digitale”)⁸⁷⁹, che “*mira a migliorare l’esperienza dei servizi pubblici digitali, definendo modelli di erogazione dei servizi riutilizzabili che garantiscano adeguati livelli di inclusività, usabilità ed efficacia*”: in attuazione di tale misura sono stati emanati negli scorsi mesi gli avvisi di finanziamento, rivolti in particolare ai Comuni⁸⁸⁰.

Tali interventi, insieme agli ulteriori previsti e finanziati dal PNRR dei quali si dirà nel prosieguo, se correttamente attuati potranno consentire di invertire una volta e per tutte l’ondivaga rotta dell’Italia, che nonostante importanti passi avanti sul versante della digitalizzazione del “sistema Paese” (società ed economia) continua, secondo la più recente rilevazione *DESI* della Commissione, ad occupare in Europa una posizione poco lusinghiera proprio in relazione ai *digital public services*⁸⁸¹.

6. I servizi amministrativi digitali “tipici” (rilascio certificati *online* tramite il portale ANPR, Sportello unico digitale, Servizio di collegamento delle imprese alla PDND, Piattaforma nazionale per le notificazioni degli atti della P.A., Piattaforma digitale per l’erogazione di benefici economici, Piattaforma referendum; *et al.*)

I servizi *on line*, come descritti nel precedente paragrafo, si prestano ad essere considerati come una categoria “di genere”, all’interno della quale si collocano non solo servizi (in rete) che possiamo definire “atipici”, perché (realizzati e) resi disponibili al pubblico dalle diverse amministrazioni, tramite portali e *app*, in attuazione del generico “obbligo” di riorganizzazione digitale delle attività di cui al citato art. 7 C.A.D., ma anche specifici “servizi digitali” previsti e disciplinati in modo puntuale dalla legge (principalmente, ma non esclusivamente, dal C.A.D.), “erogati” tramite piattaforme realizzate e gestite a livello centrale (statale) e in vario modo implementate anche dagli enti territoriali⁸⁸². Posto che, come accennato (e come si vedrà meglio *infra*, §9.), l’ampia nozione di servizi *on line* ricomprende anche attività digitali “accessorie” a servizi

⁸⁷⁸ COM(2021)118, *Bussola per il digitale 2030*, cit., par. 3.4 (“Digitalizzazione dei servizi pubblici”), 13.

⁸⁷⁹ Si segnala che le risorse del PNRR relative all’Investimento 1.4 sono integrate da un Piano nazionale per gli investimenti complementari, voce di spesa *sub art.* 1, co. 1, lett. a), nn. 1. e 2., d.l. 6 maggio 2021, n. 59, conv. l. 1 luglio 2021, n. 101.

⁸⁸⁰ Avvisi “Misura 1.4.1 (Esperienza del cittadino nei servizi pubblici)”, approvati con decreti DTD n. 32/2022 (22 aprile 2022, scadenza 2 settembre 2022) e n. 135/2022 (16 settembre 2022, scadenza 4 novembre 2022): i Comuni possono candidarsi per l’ottenimento di fondi utili a migliorare i rapporti con l’“utenza” tramite l’implementazione dei loro siti e servizi digitali sulla base di “modelli standard, collaudati e riutilizzabili”. Gli importi finanziabili – 400 + 280 milioni in totale – variano a seconda della dimensione del Comune ammesso misurata per numero di abitanti (sono individuate sei fasce, che vanno dai Comuni con meno di 5.000 a quelli con oltre 250.000 abitanti, per ciascuna delle quali viene erogato un importo forfettario per le attività ivi specificate), e il 40% delle risorse è destinato ai Comuni del Mezzogiorno. Tali Avvisi risultano interessanti, ai nostri fini, anche perché fissano un preciso standard di servizi digitali, attraverso la definizione di 26 microservizi, suddivisi in 9 categorie in base al T.U.E.L. e alle attività di ricerca del Dipartimento per la Trasformazione digitale; ciascun servizio è riconducibile ad una delle 5 tipologie di “flussi di interfaccia” messe a disposizione dal team di *Designers Italia*. Cfr. inoltre, in attuazione della stessa misura (1.4.1), gli Avvisi destinati agli istituti scolastici, approvati con decreti DTD n. 33/2022 (22 aprile 2022, scadenza 24 giugno 2022) e nn. 67 e 68/2022 (27 giugno 2022, scadenza 21 ottobre 2022), per importi finanziati pari rispettivamente a 45 milioni, 40 e 20 milioni.

⁸⁸¹ *DESI, Thematic Chapters, 2022*, cit., par. 1.3, 17: dalla rilevazione si apprende che l’Italia è il Paese che nel quinquennio 2017-2022 vanta tra gli Stati dell’Unione la migliore curva di crescita della “digitalizzazione dell’economia e della società” (v. fg. n. 7), ma continua ad occupare in relazione ai “*digital public services*” solo la 19ª posizione, con uno *score* del 58,5% rispetto ad una media europea del 67,3% (v. il documento *DESI* specificamente dedicato all’Italia, par. 4, 16).

⁸⁸² Sui peculiari riflessi di questo nuovo modello di *governance* (dei servizi digitali) sui rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo – tema che meriterebbe un ampio approfondimento (al punto da richiedere forse una trattazione dedicata) – v. cenni qui *infra*, nel testo, in relazione al servizio *on line* rilascio certificati ANPR, e Cap. 3, §3, con riferimento alle attività aventi ad oggetto la “fornitura” di dati in mano pubblica.

pubblici (economici e sociali) in senso stretto, per indicare i servizi digitali “tipici” di cui tratteremo qui, senza generare ulteriore confusione terminologica, pare preferibile parlare di “*servizi digitali amministrativi*”, per sottolineare appunto l’inerenza del *medium* digitale ad attività amministrative di regola preesistenti, ossia la sua “strumentalità” (v. *supra*, §§2., 3.1) allo svolgimento di “compiti” dei pubblici poteri tradizionalmente inquadrati nel contesto delle funzioni (e spesso destinati, in via mediata o immediata, a sfociare in un esito certificativo o comunque provvedimentale).

Un primo ambito nel quale può cogliersi, paradigmaticamente, la rilevanza della transizione digitale dell’attività amministrativa quale attitudine di quest’ultima ad estrinsecarsi secondo modalità di “servizio” reso ad una “utenza” (v. *supra*, §§2., 3., 3.1) – o, come pare più conforme alla nostra tradizione giuridica, ad essere espletata proprio attraverso dei “servizi digitali” –, è quello dei c.d. servizi demografici (anagrafe e stato civile)⁸⁸³, in relazione ai quali un ruolo fondamentale è oggi affidato all’ANPR.

L’“Anagrafe nazionale popolazione residente - ANPR”, prevista e disciplinata dall’art. 62 C.A.D.⁸⁸⁴, è un sistema integrato istituito presso il Ministero dell’Interno quale “base di dati di interesse nazionale”⁸⁸⁵, che consente ai Comuni di “erogare” i servizi anagrafici e demografici di competenza statale e di consultare o estrarre dati per lo svolgimento delle loro funzioni istituzionali (co. 3). Si tratta dunque di un sistema centralizzato⁸⁸⁶ che, pur mantenendo ferme le attribuzioni dei sindaci di cui all’art. 54, co. 3, T.U.E.L., è subentrato alle anagrafi della popolazione residente e dei cittadini residenti all’estero tenute dai Comuni, confluite nella banca dati

⁸⁸³ Sui quali v. ora, per tutti, B. BOSCHETTI, (voce) *Anagrafe, stato civile e servizi elettorali*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 109 ss., anche per i copiosi riferimenti bibliografici; sull’incidenza della digitalizzazione su tali “servizi”, prima delle recenti novità di cui si dirà nel testo, A. FRANCONI - P. SAGGINI - E. TONELLI, *La riforma del Codice dell’amministrazione digitale e i servizi demografici*, Rimini, 2018, *passim* (con riferimenti all’ANPR, ma anche ad istituti/strumenti che sono già stati o che saranno trattati in questo lavoro, quali SPID e CIE, domicilio digitale, siti web istituzionali, firma digitale ecc.).

⁸⁸⁴ Come sostituito dall’art. 2 d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. in l. 17 dicembre 2012, n. 221, che ha previsto, con l’istituzione dell’ANPR, la consequenziale soppressione dell’Indice nazionale delle anagrafi (INA) e dell’Anagrafe della popolazione italiana residente all’estero (AIRE). Sulle caratteristiche dell’ANPR, G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell’amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, 2017, 72 ss.; M. MARTONI, *Identità personale anagrafica (autorizzata) vs identità personale autorappresentativa (manifestata)*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 1, 2020, 195 s. Più in generale, sulla “strategia delle anagrafi digitali” avviata in Italia a partire dal 2012, S. CALZOLAIO, *Digital (and privacy) by default. L’identità costituzionale*, in *Giornale di storia costituzionale*, XXXI, n. 1, 2016, 191 ss.; V. CERULLI IRELLI, *La tecnificazione*, cit., 282 s.; B. BOSCHETTI, (voce) *Anagrafe, stato civile e servizi elettorali*, cit., 115 ss.

⁸⁸⁵ Ai sensi dell’art. 60 C.A.D., si definisce “base di dati di interesse nazionale l’insieme di informazioni raccolte e gestite digitalmente dalle pubbliche amministrazioni, omogenee per tipologia e contenuto e la cui conoscenza è rilevante per lo svolgimento delle funzioni istituzionali delle altre pubbliche amministrazioni, anche solo per fini statistici, nel rispetto delle competenze e delle normative vigenti” (co. 1); basi di dati di interesse nazionale che “costituiscono, per ciascuna tipologia di dati, un sistema informativo unitario che tiene conto dei diversi livelli istituzionali e territoriali e che garantisce l’allineamento delle informazioni e l’accesso alle medesime da parte delle pubbliche amministrazioni interessate”, con “caratteristiche minime di sicurezza, accessibilità e interoperabilità” (co. 2). Sul punto v. *amplius*, anche per l’elenco delle basi dati introdotto all’art. 60 C.A.D. dal d.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235, M. FALCONE, *Big data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2017, 620, nt. 99 e, più di recente alla luce delle ultime novità normative e programmatiche, D.U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione*, cit., 118 ss.

⁸⁸⁶ Le modalità per l’attuazione del sistema sono state definite con appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, previsti dall’art. 62, co. 6, C.A.D. ed adottati in conformità alle procedure ivi previste: si vedano, in particolare, il d.P.C.M. 23 agosto 2013, n. 109, che ha indicato le modalità di costituzione e prima attuazione dell’ANPR; il d.P.C.M. 10 novembre 2014, n. 194, relativo alle modalità di attuazione e funzionamento e al piano di graduale subentro alle anagrafi della popolazione residente, ai campi relativi ai dati contenuti nel sistema, alle misure di sicurezza ed ai servizi messi a disposizione dei Comuni. Sulle specifiche tecniche e le modalità operative di accesso dei Comuni al sistema (tramite *web application* o *web service*, in quest’ultimo con indicazione degli adempimenti per l’integrazione nei propri servizi gestionali), si vedano le Circolari 16 maggio 2016, n. 6 e 29 luglio 2016, n. 13 della Direzione centrale per i servizi demografici del Dipartimento affari interni e territoriali del Ministero dell’interno.

nazionale (co. 2). L'ANPR contiene oggi anche l'archivio nazionale informatizzato dei registri di stato civile tenuti dai Comuni, garantendo a questi ultimi i servizi (interni) necessari all'utilizzo del medesimo (co. 2-*bis*)⁸⁸⁷; da ultimo, inoltre, il c.d. decreto Semplificazioni-*bis*⁸⁸⁸ – primo tra gli atti legislativi attuativi del PNRR – ha previsto l'integrazione nell'ANPR delle liste elettorali e dei dati relativi all'iscrizione nelle liste di sezione⁸⁸⁹, e ha rimesso ad uno o più decreti del Ministro dell'interno, adottati di concerto con i ministri per la transizione digitale e della P.A. sentiti il Garante *privacy* e la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, l'aggiornamento dei servizi (sia inter-amministrativi che esterni) resi dall'ANPR alle amministrazioni, ai gestori di servizi pubblici e ai privati, nonché l'aggiornamento delle caratteristiche tecniche della relativa piattaforma di funzionamento⁸⁹⁰.

Come detto, l'ANPR assicura ai Comuni la disponibilità di dati e strumenti per lo svolgimento delle funzioni di competenza statale attribuite al sindaco quale ufficiale di governo *ex art.* 54, co. 3, TUEL, ponendo a disposizione degli stessi un sistema di controllo, gestione e interscambio di dati, servizi e transazioni necessari ai sistemi locali per lo svolgimento, tra le altre, di tali funzioni. È dunque tramite l'ANPR che i Comuni provvedono a certificare i dati anagrafici, anche in modalità telematica: fin dalla sua introduzione, infatti, i Comuni più virtuosi hanno potuto, acquisita l'informazione dal sistema centrale, provvedere al rilascio dei certificati tramite i propri servizi *on-line* o via p.e.c. È però solo da ultimo, nell'inedito contesto del distanziamento sociale imposto delle misure per il contenimento della pandemia, che il legislatore ha introdotto una novità capace di imprimere al sistema di anagrafe digitale i caratteri del “servizio (pubblico) digitale amministrativo” nell'accezione qui accolta: il decreto Semplificazioni 2020⁸⁹¹ ha infatti previsto che il rilascio dei certificati anagrafici in modalità telematica – effettuato tramite i servizi dell'ANPR con le modalità di cui all'art. 62, co. 3, C.A.D., come ora prevede anche il novellato regolamento sull'anagrafe⁸⁹² – “è assicurato dal Ministero dell'Interno tramite l'ANPR mediante l'emissione di documenti digitali muniti di sigillo elettronico qualificato”, ai sensi del regolamento *eIDAS*, “esenti da imposta di bollo limitatamente all'anno 2021”⁸⁹³. La legge di conversione⁸⁹⁴ ha poi previsto che tale modalità di rilascio si applica a partire dall'attivazione del relativo servizio da parte del Ministero dell'Interno e di Sogei S.p.a., società *in house* del MeF (che ha curato, quale partner tecnologico, anche lo sviluppo del nuovo portale dell'ANPR) cui è affidata la realizzazione al gestione dell'infrastruttura.

⁸⁸⁷ Art. 10 d.l. 19 giugno 2015, n. 78, conv. in l. 6 agosto 2015, n. 125.

⁸⁸⁸ Art. 39 d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. in l. 29 luglio 2021, n. 108.

⁸⁸⁹ Cfr. il nuovo co. 2-*ter* dell'art. 62 C.A.D.

⁸⁹⁰ Cfr. il nuovo co. 6-*bis* dell'art. 62 C.A.D. In attuazione di tale disposizione è stato emanato il d.m. (Interno) 3 novembre 2021, recante le “Modalità di erogazione da parte dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente dei servizi telematici per il rilascio di certificazioni anagrafiche on-line e per la presentazione on-line delle dichiarazioni anagrafiche”, che “*definisce le modalità di richiesta e rilascio dei certificati anagrafici in modalità telematica attraverso l'ANPR*” (art. 1, co. 1). Sono inoltre in corso di emanazione, essendo stati già sottoposti al parere favorevole del Garante *privacy* (pareri 21 luglio 2022, n. 252, e 15 settembre 2022, n. 298) e della Conferenza Stato-città (seduta 12 ottobre 2022), i decreti relativi con cui si definiscono, rispettivamente, le caratteristiche tecniche della piattaforma dell'ANPR che consentiranno ai Comuni l'utilizzo dell'Archivio Nazionale informatizzato dei registri di Stato Civile (ANSC), con conseguente dismissione della versione analogica dei registri di stato civile (ed individuazione delle modalità e tempi di adesione degli stessi all'ANSC), e quelle per rendere disponibili ai Comuni specifici servizi per la tenuta e l'aggiornamento delle liste elettorali e consentire ai cittadini, attraverso il sito web di ANPR, di svolgere operazioni di consultazione, verifica ed eventuale richiesta di rettifica dei propri dati.

⁸⁹¹ Art. 30 d.l. n. 76/2020, cit.

⁸⁹² Art. 33, co. 2, d.P.R. 30 maggio 1989, n. 223, che, già modificato dal d.P.R. 17 luglio 2015, n. 126 per l'adeguamento all'ANPR, è ora integrato dall'art. 30, co. 2, lett. b) d.l. n. 76/2020, cit., con il riferimento alla modalità telematica di rilascio dei certificati anagrafici ai sensi dell'art. 62, co. 3, C.A.D.

⁸⁹³ L'esenzione dall'imposta di bollo è stata poi (verosimilmente anche in ragione del ritardo con cui si è pervenuti all'attivazione del servizio) estesa al 2022, in forza dell'art. 1, co. 24, l. 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio per il 2022).

⁸⁹⁴ All. unico l. n. 120/2020, cit.

Il servizio in questione è attivo dal 15 novembre 2021 e accessibile tramite identità digitale (SPID, CIE o CNS) dal portale dell'ANPR⁸⁹⁵ nella sezione “Servizi al cittadino” (e, tra breve, anche dal “punto di accesso” di cui all’art. 64-*bis* C.A.D.⁸⁹⁶): esso consente di acquisire (per ora gratuitamente), senza doversi recare presso lo sportello fisico comunale, i principali certificati (nascita, matrimonio o unione civile, residenza, stato di famiglia, stato civile ecc.) relativi al richiedente o ad un componente della sua famiglia anagrafica⁸⁹⁷, nonché di effettuare le dichiarazioni anagrafiche di cui al d.P.R. n. 223/1989 (cambio di residenza o abitazione, mutamento dello stato di famiglia, cambiamento della qualifica professionale o del titolo di studio ecc.)⁸⁹⁸. Già alla fine del 2021 i Comuni “ANPR *compliance*” erano quasi 7.800, pari ad oltre il 97% del totale, per una percentuale della popolazione nazionale “coperta” superiore al 99%; dal 17 gennaio 2022 tutti i 7.903 Comuni italiani sono in ANPR, sicché chiunque può oggi usufruire del servizio digitale sopra descritto⁸⁹⁹. Da aprile 2022 è esteso a tutti i Comuni, dopo una breve fase sperimentale, anche il “servizio cambio di residenza”⁹⁰⁰.

L’art. 62, co. 3, C.A.D. precisa poi che i Comuni possono utilizzare i dati anagrafici eventualmente detenuti a livello locale, sempre allineati con l’ANPR, al fine esclusivo di erogare o usufruire di servizi non forniti dall’ANPR; e ciò – aggiunge da ultimo il decreto *Recovery* – “anche ampliando l’offerta dei servizi erogati on-line a cittadini e imprese, direttamente o tramite soggetti affidatari dei servizi”⁹⁰¹.

Appare evidente come, per effetto delle descritte modifiche normative, l’ANPR (*rectius*, il relativo portale *front-end*) tenda ora a configurarsi in sé (anche) come servizio rivolto direttamente a cittadini ed imprese (*G2C* e *G2B*) e non più solo come servizio interno e inter-amministrativo (*government2government* - *G2G*). Anche qui si rinviene almeno in parte lo schema – che sarà meglio evidenziato *infra*, §§8. ss., trattando delle c.d. “piattaforme abilitanti” – che vede un’infrastruttura digitale pubblica (centrale) nella duplice veste concorrente di strumento per l’erogazione tanto di servizi amministrativi interni (*G2G*), quanto di servizi esterni (sulla distinzione v. *supra*, §5.), ossia direttamente fruibili dai privati (*G2C/G2B*). In altri termini, non si tratta più della mera conservazione in un unico archivio informatico (già prescritta dal regolamento di stato civile e anagrafe⁹⁰²) di tutti gli atti formati nel comune o comunque relativi a soggetti ivi residenti riguardanti la cittadinanza, la nascita, i matrimoni, la morte ecc., ma di una nuova attività – gestita a livello centrale sul piano infrastrutturale – che si proietta direttamente verso l’esterno per offrire utilità; anche se, volendo rimanere all’interno dell’elaborazione teorica tradizionale della dottrina interna, andrebbe precisato che il vero “servizio digitale” si identifica in questo caso non nel rilascio del certificato, che in quanto “prodotto” dell’attività certificatrice si iscrive pur sempre nel quadro della *puissance publique*, bensì nella modalità digitale attraverso cui tale rilascio avviene, ossia nella disponibilità della piattaforma (portale o app) che attribuisce al cittadino l’utilità di una relazione digitale con la P.A., nel già segnalato intreccio tra “forma” dell’attività,

⁸⁹⁵ Portale accessibile al sito www.anpr.interno.it/ (e ora anche <https://www.anagrafenazionale.interno.it/>).

⁸⁹⁶ Art. 3, co. 2, d.m. 3 novembre 2021, cit.

⁸⁹⁷ Sul “servizio” *on line* di cui al testo v. ora anche B. BOSCHETTI, (voce) *Anagrafe, stato civile e servizi elettorali*, cit., 115-116, spec. nt. 26. Il funzionamento dello stesso è disciplinato dal già richiamato d.m. 3 novembre 2021 (v. *supra*, nota 248), di cui v., in particolare, gli artt. 2, commi 1 e 2, e 3, commi 1 e 3. Per l’elenco dei certificati che è possibile richiedere tramite il portale ANPR, v. il doc. a cura del Ministro per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale, del Ministero dell’Interno e di Sogei S.p.a., consultabile qui: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-10/certificati_online.pdf.

⁸⁹⁸ Cfr. art. 4 d.m. 3 novembre 2021, cit.

⁸⁹⁹ D.U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione*, cit., 119-120. Per i dati in aggiornamento, si veda la pagina dedicata nel portale ANPR (*supra*, in nota).

⁹⁰⁰ Cfr. la Circolare 28 gennaio 2022, n. 12, del Ministero dell’Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali.

⁹⁰¹ Art. 24, co. 1, lett. e), n. 1), d.l. 6 novembre 2021, n. 152, conv. in l. 29 dicembre 2021, n. 233. Tale norma pare avallare la proposta ricostruttiva qui sostenuta, nei suoi diversi aspetti: v. *supra*, §§2. ss.; ma sulla sua effettiva portata v. subito *infra*, in nota.

⁹⁰² Art. 10 d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396.

semplificazione amministrativa e *service design* che, come visto, connota il fenomeno dei servizi digitali (per questo possibile inquadramento, v. *supra*, §3.1).

Per altro verso, intimamente connesso al precedente, il descritto servizio *on line* di rilascio dei certificati anagrafici tramite il portale ANPR sottende un nuovo meccanismo di allocazione “indiretta” delle funzioni tra i livelli territoriali di governo, che è tipico di alcuni servizi digitali “centralizzati”, caratterizzato da un sostanziale effetto di disintermediazione dei rapporti tra amministrazioni centrali e cittadini nelle attività a rilevanza esterna (a “fruizione” individuale)⁹⁰³: è infatti direttamente la piattaforma *online* di ANPR (e quindi il Ministero dell’Interno), come visto, ad effettuare il rilascio dei certificati, senza (più) la necessaria intermediazione dei Comuni, il cui ruolo nell’ambito di tali attività dovrebbe ora esprimersi a monte (e in termini perlopiù organizzativi) nell’aggiornamento dei dati di propria competenza che vengono automaticamente conferiti nel sistema nazionale⁹⁰⁴.

Il quadro delle nuove “anagrafi digitali” (centralizzate) si completa con l’Anagrafe nazionale degli assistiti (ANA), istituita dall’art. 62-*ter*⁹⁰⁵, e con l’Anagrafe nazionale dell’istruzione e l’Anagrafe dell’istruzione superiore, istituite da ultimo con l’introduzione nel C.A.D., rispettivamente, degli artt. 62-*quater* e 62-*quinquies* ad opera della legge di conversione del già richiamato d.l. n. 77/2021⁹⁰⁶. Di queste si dirà più avanti, laddove saranno esaminati gli aspetti di maggior attualità e interesse delle “politiche” di digitalizzazione dei servizi pubblici in senso stretto, economici e (in questo caso) sociali: si tratta, infatti, di infrastrutture digitali pubbliche ad oggi prive di una diretta rilevanza “erogativa” esterna (a differenza, come si è appena visto, dell’ANPR in alcuni suoi recenti sviluppi), che mirano sì a “migliorare i servizi per i cittadini” (così i commi 1 degli artt. 62-*ter*, 62-*quater* e 62-*quinquies* C.A.D.) ma solo in via indiretta, attraverso la

⁹⁰³ Sul punto v. anche *supra*, §2.

⁹⁰⁴ Il già richiamato art. 62, co. 3, secondo periodo, come modificato dall’art. 24 d.l. n. 152/2021, cit. (v. *supra*, nota 260), parrebbe anzi sancire un “divieto” per i Comuni di “erogare (...) servizi o funzionalità (...) fornite da ANPR”, tra i quali vi è appunto il servizio di rilascio *on line* dei certificati anagrafici tramite il relativo portale. Tale “divieto” va tuttavia correttamente riferito al momento interno e “infrastrutturale” dell’attività di rilascio telematico di certificati: la norma vieta cioè ai Comuni di erogare servizi di rilascio *on line* di certificati anagrafici attingendo a sistemi e archivi informativi (“propriari”, ossia) diversi da ANPR. Il che spiega d’altronde perché, anche dopo il 15 novembre 2021 (data di entrata in funzione del servizio “esterno” tramite portale ANPR), i Comuni abbiano continuato tramite i propri portali ad “erogare” servizi *on line* di certificazione degli stessi dati anagrafici per i quali opera il servizio “erogato” ai cittadini dal Ministero dell’Interno tramite il portale ANPR. Tale interpretazione s’impone, per esigenze di coerenza logica, anche alla luce del primo e quarto periodo dell’art. 62, co. 2, ove si continua a prevedere, rispettivamente, che “[l]’ANPR assicura ai comuni la disponibilità dei dati, degli atti e degli strumenti per lo svolgimento delle funzioni di competenza statale attribuite al sindaco ai sensi dell’articolo 54, comma 3” T.U.E.L., e che “[l]’ANPR consente ai comuni la certificazione dei dati anagrafici (...) anche in modalità telematica”. Tutto ciò non toglie, tuttavia, che la possibilità per i privati di conseguire i certificati di loro interesse in via telematica tramite il servizio *on line* “centralizzato” sul portale ANPR, senza “passare” dal portale del Comune, finisca, nella sostanza, per privare di senso e rendere inutili (ed inefficienti) – in relazione alle tipologie di certificati incluse nel servizio – i corrispondenti servizi predisposti localmente: è in questo esclusivo senso che deve intendersi l’affermazione, contenuta nel testo, secondo cui il ruolo dei Comuni in questo ambito sembra inevitabilmente destinato nel prossimo futuro a ridursi a compiti perlopiù “interni” al sistema amministrativo che ruota attorno all’infrastruttura dell’ANPR, quali “anelli” di trasmissione e aggiornamento dei dati anagrafici lungo la “catena” della nuova anagrafe digitale nazionale, con concentrazione a livello (di piattaforma) centrale, invece, del segmento “esterno” e *lato sensu* “erogativo” delle attività (di rilascio dei certificati).

Va infine aggiunto che il quinto periodo dello stesso (lunghissimo) co. 2 dell’art. 62 precisa, con formula piuttosto ambigua, che è consentito ai Comuni predisporre, tramite la PDND o con apposite convenzioni, servizi di “fruizione dei dati anagrafici da parte dei soggetti aventi diritto” (per tali dovendosi intendere, come visto, non solo altre amministrazioni ma anche i privati cui tali dati pertengano, o che siano ad altro titolo legittimati ad accedervi): resta indefinito il concetto di “fruizione”, che pare tuttavia doversi intendere, anche per ragioni di coerenza sistematica imposte dalla presenza del nuovo servizio di rilascio dei certificati tramite il portale ANPR, quale “consultazione” oppure “utilizzo” per fini consentiti dall’ordinamento – e in particolare dalla normativa *GDPR* – di dati anagrafici non certificati (in quanto, evidentemente, tali specifici fini di utilizzo non richiedono che il loro valore conoscitivo sia assistito da certezza pubblica).

⁹⁰⁵ Introdotto dall’art. 1, co. 231, l. 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) e integrato dall’art. 61, co. 2, lett. a) e d) d.lgs. n. 179/2016, cit., e dall’art. 54, co. 1, lett. a) e b) d.lgs. 217/2017, cit.

⁹⁰⁶ Art. 39-*quinquies* d.l. n. 77/2021, cit., introdotto in sede di conversione.

reingegnerizzazione digitale di alcuni strumenti e “servizi inter-amministrativi”, sicché essi non costituiscono in sé (né erogano) servizi digitali rivolti al pubblico degli utenti, ma rientrano in quelle misure di “ri-organizzazione” interna all’amministrazione pubblica (e ai soggetti privati che partecipano all’apprestamento di attività di interesse generale) nelle quali si identifica uno dei “significati” del concetto di “digitalizzazione” dei servizi pubblici tradizionali (*i.e.*, tali considerati in ottica interna)⁹⁰⁷.

Una qualche rilevanza direttamente esterna ed “erogativa” presentano, invece, gli indici nazionali dei domicili digitali resi disponibili (alla consultazione) tramite appositi portali ad accesso libero. Infatti, nel quadro delle politiche per l’attuazione del domicilio digitale⁹⁰⁸ per le comunicazioni telematiche (art. 6 C.A.D.)⁹⁰⁹, anche tra privati, sono stati istituiti nell’ultimo decennio l’Indice nazionale degli indirizzi PEC delle imprese e dei professionisti - INI-PEC (art. 6-*bis* C.A.D.)⁹¹⁰, l’Indice dei domicili digitali delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi - IPA (art. 6-*ter*)⁹¹¹ e l’Indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche, dei professionisti e degli altri enti di diritto privato che svolgono attività c.d. “non riservate” (che non richiedono, cioè, l’iscrizione ad albi, elenchi, registri ecc.) - INAD (art. 6-*quater*)⁹¹². Tali disposizioni, già corposamente modificate nel 2017⁹¹³, sono state ulteriormente novellate, per garantire una più compiuta entrata in funzione degli indici in esame, dagli interventi legislativi dell’ultimo triennio⁹¹⁴, integrati da apposite Linee guida AgID per la definizione degli aspetti connessi alla loro realizzazione e gestione operativa⁹¹⁵, affidate alla stessa AgID, che nel caso di

⁹⁰⁷ Sul punto la trattazione dedicata *infra*, §9.

⁹⁰⁸ Definito dalla lett. n-*ter*) dell’art. 1, co. 1 C.A.D., introdotta dall’art. 1, co. 1, lett. c) d.lgs. n. 179/2016, cit., e modificata dall’art. 1, co. 1, lett. a), n. 2, d.lgs. n. 217/2017, cit., “un indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato, come definito dal (...) «Regolamento eIDAS», valido ai fini delle comunicazioni elettroniche aventi valore legale”.

⁹⁰⁹ Su cui, in generale, oltre ai numerosi contributi in tema di notificazioni/comunicazioni di atti processuali e tributari (cui la disciplina del C.A.D. si applica, in quanto compatibile con la disciplina del PCT, ex art. 2, co. 5, secondo periodo, e co. 6-*bis* dello stesso Codice), cfr. *ex plurimis* P. PROVENZANO, *Decreti Madia e nuova disciplina del c.d. “domicilio digitale”: quali prospettive?*, in *Federalismi*, n. 11, 2016, 8 ss.; G. CARULLO, *Posta elettronica certificata e domicilio digitale: futuro e incertezze in una prospettiva europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 1, 2016, 51 ss.; ID., *Elezioni del domicilio digitale per la ricezione di notifiche di atti giudiziari: dubbi in relazione alla diversa disciplina dettata per i privati e per le pubbliche amministrazioni*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1, 2019, 228 ss.; E. GUARNACCIA - F. TRAINA, *Carta della cittadinanza digitale*, cit., 19 ss.; C. BOCCIA - C. CONTESSA - E. DE GIOVANNI, *Codice dell’amministrazione digitale*, cit., 65 ss.; M. D’AGOSTINO PANEBIANCO, *La dimensione digitale dei rapporti con la Pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Annali dell’Università degli Studi Suor Orsola Benincasa*, Napoli, 2019, spec. 103 ss. Sul punto, con riguardo ai rapporti “tra imprese e utenti”, v. ora anche l’art. 38-*ter* d.l. n. 77/2021, cit., inserito in sede di conversione.

Fermo quanto si dirà tra breve a proposito della PDN, il potenziamento del ruolo del domicilio digitale nei rapporti giuridicamente rilevanti (anche con la P.A.) risultava centrale già negli atti programmatici anteriori al PNRR: v. MI(T)D, *Strategia per l’innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese 2025*, cit., Azione n. 3, 10: “Abbiamo tutti diritto ad una vita più facile e a gestire la nostra corrispondenza avente valore legale in maniera più moderna. Niente più cartoline nella buca delle lettere, niente più buste che finiscono accartocciate sul fondo della borsa, niente più file alla posta per ritirare o spedire una raccomandata. Il domicilio digitale del cittadino consentirà a chiunque di ricevere la propria corrispondenza avente valore legale in digitale e, in prospettiva, di consultarla attraverso IO, l’app dei servizi pubblici (...). Tutti i cittadini potranno eleggere il proprio domicilio digitale presso un indirizzo di recapito certificato della corrispondenza. Si comincia dalle comunicazioni tra cittadini e tra imprese e cittadini (...)”.

⁹¹⁰ Introdotto dall’art. 5, co. 3, d.l. n. 179/2012, cit.

⁹¹¹ Introdotto dall’art. 7, co. 2, d.lgs. n. 179/2016, cit.

⁹¹² Introdotto dall’art. 9, co. 2, d.lgs. n. 217/2017.

⁹¹³ Su di che cfr. E. GUARNACCIA - F. TRAINA, *Carta della cittadinanza digitale e diritti del cittadino*, cit., 23 ss.; C. BOCCIA - C. CONTESSA - E. DE GIOVANNI, *Codice dell’amministrazione digitale*, cit., 69 ss.

⁹¹⁴ Cfr. art. 24, co. 1, lett. b) e c), d.l. n. 76/2020, cit.; art. 38, co. 2, lett. b), d.l. n. 77/2021, cit.; art. 27, co. 1, lett. c) d.l. n. 152/2021, cit.

⁹¹⁵ L’AgID ha di recente adottato le Linee guida per relative alle modalità di realizzazione e gestione operativa dell’INAD: Det. 15 settembre 2021, n. 529, ora aggiornate con Det. 7 luglio 2022, n. 191 per l’adeguamento al già richiamato art. 27, co. 1, d.l. n. 152/2021, cit. Le Linee guida sull’IPA erano già state adottate dall’AgID con Det. 4 aprile 2019, n. 97: la banca dati IPA è interrogabile al seguente link: <https://www.indicepa.gov.it/ipa-portale/>.

INI-PEC e INAD vi provvede avvalendosi di InfoCamere S.C.p.A., quale struttura informatica delle Camere di commercio (artt. 6-*bis*, co. 4, e 6-quater, co. 1).

L'art. 6-*quinquies*, introdotto dal d.lgs. n. 217/2017⁹¹⁶ e opportunamente integrato dal decreto Semplificazioni 2020 per vietare l'utilizzo degli indici per l'invio di comunicazioni commerciali senza la preventiva autorizzazione del titolare dell'indirizzo (co. 2)⁹¹⁷, dispone che la loro "*consultazione on line (...) è consentita a chiunque senza necessità di autenticazione*" e che "*sono realizzati in formato aperto*" (co. 1). Si tratta dunque di servizi digitali a carattere informativo, aventi cioè ad oggetto dati e informazioni, come tali inquadrabili fra le attività non autoritative (*lato sensu* "erogative") di cui si dirà qui nel Capitolo 3 (spec. §1.).

Alle politiche sul domicilio digitale si riconnette, quale parte integrante e fine concorrente delle stesse, la nuova Piattaforma Notifiche Digitali - PND, introdotta (solo) "sulla carta" dalla legge di bilancio 2020⁹¹⁸ ma oggetto di un'adeguata disciplina solo con il decreto Semplificazioni 2020⁹¹⁹, con la nuova denominazione di "Piattaforma per la notificazione digitale degli atti della pubblica amministrazione": essa consentirà alle amministrazioni di inviare ai cittadini, con modalità interamente digitali, notifiche aventi valore legale relative ad atti, provvedimenti, avvisi e comunicazioni. Il (complesso) funzionamento della Piattaforma – gestita *in house* da PagoPA S.p.A., autorizzata ad affidare lo sviluppo della stessa a Poste Italiane S.p.A. (in qualità di fornitore del servizio universale nel settore dei servizi postali *ex art.* 3 d.lgs. n. 261/1999)⁹²⁰ – è ora dettagliato da un apposito regolamento adottato dal MITD ad inizio 2022⁹²¹.

La Piattaforma è inclusa dal PNRR (con la denominazione di "piattaforma unica di notifiche digitali") tra i "servizi digitali" oggetto del già richiamato Investimento 1.4⁹²²: ad essa è rivolto il *sub*-Investimento 1.4.5, destinato fra l'altro ai Comuni⁹²³. Come si desume dalla disciplina primaria, dal regolamento di attuazione e dall'All. n. 2 all'Avviso di finanziamento rivolto ai Comuni ("Definizione del servizio")⁹²⁴, la Piattaforma risulta anzitutto concepita quale servizio di tipo *G2G*, ossia quale strumento "interno" all'organizzazione amministrativa per l'espletamento, da parte delle diverse PP.AA.⁹²⁵, di attività connesse alla fase integrativa dell'efficacia di procedimenti caratterizzati dalla presenza di atti e/o comunicazioni recettizi⁹²⁶; tuttavia, non

⁹¹⁶ Art. 9, co. 2, d.lgs. n. 217/2017.

⁹¹⁷ Art. 24, co. 1, lett. d), d.l. n. 76/2020, cit. Si tratta, invero, di pratiche (c.d. "*spam*") già da molto tempo vietate (sebbene tutt'oggi persistentemente diffuse) dal Garante *privacy*: cfr. GPDP, *Linee guida in materia di attività promozionale e contrasto allo spam*, 4 luglio 2013, par. 2.5.

⁹¹⁸ Art. 1, co. 402, l. 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020).

⁹¹⁹ Art. 26, co. 15, d.l. n. 76/2020, cit. Per un commento alle novità introdotte da tale intervento in relazione alla PND, cfr. per tutti P. CLARIZIA, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2020, 775 ss.; cenni anche in F. COSTANTINO, *Impresa e pubblica amministrazione*, cit., 894.

⁹²⁰ Art. 1, co. 402, ult. per., l. n. 160/2019, cit., come modificato dall'art. 26, co. 19, d.l. n. 76/2020, cit.

⁹²¹ D.m. (MITD) 8 febbraio 2022, n. 58, Regolamento recante piattaforma per la notificazione degli atti della pubblica amministrazione, adottato ai sensi dell'art. 26, co. 15, d.l. n. 76/2020, cit. Su tale regolamento, anche per un'agile ricognizione della normativa rilevante e degli interventi messi in campo nell'ultimo triennio, v. GPDP, parere 14 ottobre 2021, n. 369.

⁹²² PNRR, M1C1, spec. 90: il Piano prevede che la Piattaforma "*permetterà di inviare notifiche con valore legale in modo interamente digitale, rendendo le notifiche più sicure e meno costose*".

⁹²³ Si veda ora l'Avviso Misura 1.4.5, approvato con decreto DTD n. 131/2022 (12 settembre 2022, scadenza 11 novembre 2022), per il finanziamento delle attività di integrazione della PND da parte dei Comuni, con un importo finanziato pari a complessivi 130 milioni (80 originari cui sono stati aggiunti nel corso del procedimento, con decreto DTD n. 145/2022 del 10 ottobre 2022, ulteriori 50 milioni).

⁹²⁴ L'All. n. 2 all'Avviso è consultabile qui: https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Sovvenzioni/CriteriModalita/PNNR_piattaforma_notifiche_digitali/settembre_comuni/Allegato%202.pdf.

⁹²⁵ Cfr. spec. art. 26, co. 3, primo e quarto periodo, d.l. n. 76/2020, cit.; art. 4 d.m. n. 58/2022, cit.; All. n. 2 Avviso DTD n. 131/2022, parr. B. e C., 2-3.

⁹²⁶ Come rileva M. CARDONE, *La digitalizzazione del procedimento amministrativo*, in *Lo Stato digitale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 106, «*per gli atti che possono esplicitare i loro effetti solo quando pervenuti a conoscenza del destinatario, la pubblica amministrazione deve utilizzare strumenti tecnologici che consentono di stabilire con certezza la data di ricezione della notifica. In tale prospettiva, al fine di semplificare la comunicazione con cittadini e imprese e di*

sembra potersi negare che per il tramite di essa venga, al contempo, “assicurato” un servizio digitale a cittadini e imprese, posto che questi ultimi potranno, anche attraverso l’*appIO* (su cui v. *infra*, §8.2) e a mezzo di terzi delegati (v. *infra*, §11.1), accedere (previa identificazione con SPID o CIE) ad un’“area riservata” della Piattaforma, predisposta dal Gestore, per “*il reperimento, la consultazione e l’acquisizione dei documenti informatici oggetto di notifica*”⁹²⁷. Anche stavolta, dunque, si tratta di una piattaforma digitale nazionale che, nel suo *front-end*, assicura utilità dirette ai privati (benché “strumentali” ai loro rapporti con la P.A.)⁹²⁸, come si ricava altresì dall’art. 26, co. 20, d.l. n. 76/2020, a norma del quale il Gestore (PagoPA S.p.A.) «*si avvale del fornitore del servizio universale*» postale anche per «*garantire, su tutto il territorio nazionale, l’accesso universale alla piattaforma e al nuovo servizio di notificazione digitale*».

Nel quadro delle misure di attuazione del PNRR, è stato inoltre introdotto un “*Servizio di collegamento delle imprese alla Piattaforma Digitale Nazionale Dati*”⁹²⁹: si prevede che le Camere di commercio, tramite il gestore del sistema informativo unico nazionale (Infocamere S.C.p.A.), mettano a disposizione delle imprese un servizio dedicato di collegamento telematico con la PDND di cui all’art. 50-*ter* C.A.D.⁹³⁰, che consentirà alle stesse imprese di effettuare controlli automatizzati e acquisire certificati relativi ai propri fatti, stati e qualità. A tal fine si prevede la creazione di una piattaforma unica abilitante per agevolare l’interoperabilità e lo scambio di informazioni tra le amministrazioni⁹³¹. Fino al 2023, al fine della predisposizione dei sistemi informativi necessari per la messa a disposizione del servizio e per consentirne l’erogazione, è stipulata una convenzione tra Dipartimento per la trasformazione digitale, il MISE, Unioncamere e Infocamere S.C.p.A. (la società consortile di informatica delle Camere di commercio), che viene investita della qualità di “gestore del servizio”; la convenzione definisce il cronoprogramma di attuazione, le regole tecniche e le modalità di funzionamento⁹³². Dal 2024 il servizio diverrà oneroso e sarà un decreto del MITD, adottato di concerto con il MISE, a definire gli oneri economici a carico delle imprese che ne usufruiscono, al fine di assicurare la remunerazione dei costi a regime per l’erogazione da parte del gestore informatico⁹³³. È appena il caso di evidenziare, in linea con le più ampie riflessioni svolte in precedenza, come il servizio *on line* in esame rifletta a pieno la già segnalata compenetrazione tra i nuovi servizi pubblici digitali e gli obiettivi

garantire la validità degli atti, tra gli obiettivi dl PNRR vi è (...) di migliorare e rafforzare le nuove piattaforme di notifica digitale e di domicilio digitale».

⁹²⁷ Art. 26, co. 3, terzo periodo, e co. 8, d.l. n. 76/2020, cit.; artt. 5, 6 e 8 d.m. n. 58/2022, cit. Si segnala che il cit. art. 26, co. 3, terzo periodo, d.l. n. 76/2020 prevede – ma solo come facoltativo – l’utilizzo da parte del Gestore di sistemi a registri distribuiti (DLT) del tipo *blockchain*: sulla norma v. F. COSTANTINO, *Impresa e pubblica amministrazione*, cit., 894; M. IPPOLITO, *La disintermediazione dei processi nella pubblica amministrazione: l’impatto della tecnologia Blockchain*, in *AmbienteDiritto*, n. 2, 2021, 9; A. SAPORITO, *L’intelligenza artificiale nel procedimento amministrativo: il sistema della tecnologia Blockchain*, in *AmbienteDiritto*, n. 4, 2021, 7.

⁹²⁸ La compresenza di questi aspetti emerge anche dal più recente *Piano triennale per l’informatica nella Pubblica Amministrazione*, agg. 2021-2023 (da qui solo “*Piano triennale 2021-2023*”), elaborato dall’AgID e dal DTD, ove si evidenzia che la “*Piattaforma Notifiche Digitali (...) ha l’obiettivo, per gli enti, di centralizzare la notificazione verso il cittadino o le imprese utilizzando il domicilio digitale eletto e creando un cassetto delle notifiche sempre accessibile (via mobile e via web o altri punti di accesso) con un risparmio di tempo e costi e per cittadini, imprese e PA*” (pt. II^a, cap. 3, 23).

⁹²⁹ Art. 28 d.l. n. 152/2021, cit., inserito nel Capo IV relativo ai “*Servizi digitali*”.

⁹³⁰ Sulla PDND v. ampiamente *infra*, Cap., §2.1. Qui è sufficiente rilevare, come si farà anche in quella sede, che il servizio previsto dall’art. 25 d.l. n. 152/2021, cit., dimostra (anzi, conferma) che la rilevanza della PDND – che pure è in sé precipuamente un’infrastruttura organizzativa e non direttamente “erogativa” – non è nel complessivo disegno legislativo esclusivamente “interna” alla sfera amministrativa, ben potendo tramite opportune implementazioni tradursi nell’apprestamento di appositi servizi *on line* direttamente rivolti a cittadini o (come in questo caso) imprese.

⁹³¹ L’entrata in funzione del servizio non potrà che seguire l’attivazione della PDND, prevista per ottobre 2022. Per maggiori dettagli, anche relativi alle tecnologie che verranno impiegate per la realizzazione del servizio (incluso il modello di “algoritmo aperto” che sarà adoperato dal sistema informatico camerale per automatizzare le “risposte certificate”), cfr. il comunicato stampa Unioncamere del 22 novembre 2021, consultabile qui: https://www.unioncamere.gov.it/sites/default/files/articoli/2021-11/18112021_com_IC_Digital%20hub.docx.

⁹³² Art. 28, co. 2, d.l. n. 152/2021, cit.

⁹³³ Art. 28, co. 3, d.l. n. 152/2021, cit.

di semplificazione amministrativa e riduzione degli oneri a carico delle imprese: è attraverso l'apprestamento del servizio stesso che tali obiettivi vengono concretamente perseguiti (v. *supra*, §3.1).

Con l'art. 28-*bis* dello stesso d.l. n. 152/2021 (nel Capo IV relativo ai "Servizi digitali"), introdotto in sede di conversione, è inoltre istituita – ancora nell'ambito dell'intervento del PNRR "Servizi digitali e cittadinanza digitale" – la *Piattaforma digitale per l'erogazione di benefici economici concessi dalle amministrazioni* (c.d. "IDPay"): finalizzata ad "incentivare la digitalizzazione dei pagamenti" pubblici e ad "uniformare i processi di erogazione dei benefici economici concessi" dalle amministrazioni in senso stretto, essa consentirà a queste ultime di erogare agli "utenti" (previamente identificati con SPID o CIE), mediante la piattaforma PagoPA (sulla quale v. *infra*, §8.1), i benefici economici "destinati a specifici acquisti da effettuare attraverso terminali di pagamento (POS) fisici o virtuali" (co. 1)⁹³⁴.

La progettazione, realizzazione e gestione della Piattaforma è affidata a PagoPA S.p.A. (co. 2), con cui il MeF dovrà stipulare un'apposita convenzione per definire le modalità e i tempi di comunicazione dei flussi contabili relativi ai benefici in questione e le modalità di accreditamento degli stessi (co. 5). Il funzionamento della Piattaforma sarà definito nel dettaglio da un regolamento adottato dal MITD di concerto col MeF (co. 3): lo schema di decreto, che delinea un complesso intreccio di strumenti tecnici, accordi di adesione e ruoli dei diversi attori (pubblici e privati) coinvolti, è stato trasmesso il 27 giugno 2022 al Garante *privacy*, il quale ha tuttavia evidenziato criticità di non poco conto in punto di *GDPR compliance* e richiesto, pertanto, di valutare l'introduzione di misure atte a minimizzarle⁹³⁵.

La facoltatività dell'adesione delle diverse amministrazioni all'infrastruttura – adesione da cui dipende la possibilità per il singolo utente di usufruire delle funzionalità della stessa (anche attraverso l'*appIO*, inclusa dallo schema di regolamento tra gli "strumenti di acquisto") in relazione allo specifico beneficio economico da richiedere – non toglie che la piattaforma di *front-end* costituisca in sé un servizio amministrativo digitale (centrale), alla stessa stregua di quelli sopra descritti, sia pur in questo caso "a fruibilità variabile" (a seconda che la P.A. erogatrice abbia, o meno, aderito alla retrostante infrastruttura). Piuttosto, qualche perplessità può sorgere in ordine al meccanismo di finanziamento della piattaforma, che non pare idoneo ad incentivare un'adesione massiva da parte delle singole amministrazioni: il dato normativo prefigura infatti una compartecipazione finanziaria delle amministrazioni aderenti "al fine di coprire i costi di gestione della piattaforma e di garantirne l'autosostenibilità"⁹³⁶, precisando che "agli oneri derivanti dall'utilizzo della piattaforma le amministrazioni (...) provvedono a valere sulle risorse disponibili a legislazione vigente"; non risulta ancora chiaro, tuttavia, se alla "copertura" di tali oneri le singole amministrazioni aderenti potranno far fronte trasferendo sugli utenti una parte degli stessi, ad es. mediante commissioni (*melius*, tariffe) apposte alle singole transazioni. Ciò spiega peraltro la modesta consistenza degli investimenti previsti per la progettazione e realizzazione dell'infrastruttura e per la gestione operativa della relativa piattaforma⁹³⁷.

⁹³⁴ A tale Piattaforma fa ora riferimento il doc. MITD *Italia digitale 2026* (versione aggiornata al 12 ottobre 2022 dell'omonima *Strategia nazionale per l'attuazione della Missione 1 del PNRR*: v. *supra*, nota 237), 16 e 37.

⁹³⁵ GPDP, parere 28 luglio 2022, n. 286, 8 ss., ove il Garante ammonisce che "i trattamenti effettuati tramite la piattaforma in esame presentano rischi elevati per i diritti e le libertà degli interessati derivanti dalla raccolta massiva e generalizzata di informazioni di dettaglio, riferibili agli strumenti di pagamento (...) e ai conti correnti (IBAN) in uso agli utenti fruitori, nonché ad ogni aspetto della vita quotidiana dell'intera popolazione sulla base degli acquisti effettuati – classificabili anche in base all'identificativo fiscale dell'esercente e alla sua categoria merceologica o al codice categoria del prodotto acquistato e suscettibili di ricadere nell'ambito delle categorie particolari di dati personali".

Attesa l'irreperibilità, al momento in cui si scrive, dello schema di decreto in questione, si rinvia al parere n. 286/2022 del Garante (spec. 3 ss.) anche per un'agile ricognizione dei contenuti dello stesso schema.

⁹³⁶ Art. 28-*bis*, co. 3, primo periodo, d.l. n. 152/2021, cit.

⁹³⁷ L'art. 28-*bis*, co. 6, d.l. n. 152/2021, cit., prevede per il biennio 2022-23 una spesa massima di 5,5 milioni per la progettazione e realizzazione dell'infrastruttura, a valere sulle risorse del Piano per gli investimenti complementari al PNRR (v. *supra*, nota 239), e 4,5 milioni per gestione e funzionamento della piattaforma, a valere sulle risorse di compartecipazione

Può essere inoltre considerato nella prospettiva dei servizi digitali “tipici” lo Sportello unico digitale europeo (*Single Digital Gateway*) istituito dal Reg. UE n. 1724/2018⁹³⁸, cui è possibile dedicare qui solo qualche cenno: pur essendo inquadrabile tra i “servizi digitali amministrativi” nell’accezione qui accolta, con la peculiarità di essere un servizio istituito, coordinato ed erogato a livello europeo, esso si caratterizza infatti per una più marcata inerenza agli obiettivi (e dunque ai temi d’indagine) della reingegnerizzazione digitale dei procedimenti amministrativi, in sé estranei alla prospettiva di ricerca del presente lavoro (incentrata sulla dimensione non autoritativa e *lato sensu* “prestazionale” dell’attività amministrativa digitale).

Si tratta di un progetto che si inserisce, con un ruolo essenziale, tra le iniziative unionali per i servizi digitali transfrontalieri, delle quali si è già detto in precedenza (v. *supra*, §), «il cui obiettivo è uniformare a livello europeo l’accesso ad alcuni servizi pubblici ritenuti di particolare importanza e fornire dei canali di assistenza effettiva a tutti i cittadini dell’Unione, soprattutto in ottica transfrontaliera»⁹³⁹: in linea con quanto previsto dall’art. 8 dir. *Bolkestein*⁹⁴⁰, il *SDG* mira non solo a rendere disponibili, tramite un unico canale *on line*, informazioni relative alle singole normative nazionali rilevanti in certi settori, ma soprattutto a ridisegnare in chiave interamente digitale e “cross-border” 21 procedimenti amministrativi indicati dal citato Regolamento⁹⁴¹, attraverso la cooperazione delle competenti amministrazioni nazionali nella revisione degli atti e protocolli coinvolti, nonché a progettare e realizzare ulteriori servizi *on line* nativamente interoperabili e transfrontalieri, che saranno “erogati” attraverso un portale unico dell’Unione⁹⁴². L’obiettivo è, dunque, dar vita ad un “ecosistema” europeo di servizi pubblici digitali, sulla base dell’approccio definito dall’*European Interoperability Framework* (v. *supra*, §5.2) e dall’attività di indirizzo attuativo della Commissione: nel *SDG* saranno integrati gli sportelli unici telematici già predisposti dalle singole amministrazioni nazionali⁹⁴³, opportunamente adattati agli standard tecnologici e requisiti di interfaccia della retrostante infrastruttura.

Da dicembre 2020, i cittadini e le imprese del mercato unico dispongono sul portale “*YourEurope*” di un “punto di accesso unico” alle informazioni relative alle norme vigenti a livello nazionale ed europeo in materia di impresa, lavoro, istruzione, salute, fiscalità, mobilità ecc.⁹⁴⁴: nell’attuale stadio di sviluppo, dunque, il *SDG* eroga ancora solo servizi (digitali) “informativi” (sui quali v. *infra*, Cap. 3, §1.), ma esso è destinato nel prossimo biennio – quando i singoli Paesi avranno ultimato le predette attività di integrazione, finanziate dal *NextGenEU* – ad evolvere in una piattaforma “multifunzione” dalla quale sarà possibile anche fruire interamente *on line* di “servizi amministrativi” transfrontalieri⁹⁴⁵. Il progetto interno previsto dal PNRR finalizzato a

delle singole amministrazioni aderenti e, in via residuale, sulla quota della Presidenza del Consiglio del Fondo per l’innovazione tecnologica e la digitalizzazione di cui all’art. 239 d.l. n. 34/2020, cit.

⁹³⁸ Reg. (UE) n. 2018/1724, 2 ottobre 2018, che istituisce uno sportello digitale unico per l’accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012.

⁹³⁹ M. CARDONE, *La digitalizzazione del procedimento amministrativo*, cit., 102; così anche G. BUTTARELLI, *L’interoperabilità dei dati nella pubblica amministrazione*, in *Lo Stato digitale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 144.

⁹⁴⁰ L’art. 8 dir. CE/2006/123 dispone infatti che “[g]li Stati membri provvedono affinché le procedure e le formalità relative all’accesso ad un’attività di servizio e al suo esercizio possano essere espletate con facilità, a distanza e per via elettronica mediante lo sportello unico e le autorità competenti”.

⁹⁴¹ Cfr. art. 6 Reg. n. 2018/1724.

⁹⁴² Sul punto, tra i contributi specificamente dedicati al *DSG*, cfr. A. MONICA, *Lo sportello digitale unico: uno strumento che può unire cittadini e amministrazioni europee*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 3, 2019, 477 ss.; L.G. SCIANNELLA, *E-government e accessibilità ai servizi: il “single digital gateway”*, in *AmbienteDiritto*, n. 1, 2021, 458 ss.; ma v. anche D.U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione*, cit., 105 ss.

⁹⁴³ Sulle esperienze domestiche di sportello unico telematico (in particolare del SUAP), anche alla luce del quadro di competenze e di strumenti attuativi delineati dal d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 e dal d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, in attuazione della dir. *Bolkestein*, oltre a quanto accennato *supra*, §5.2, v. per tutti D.U. GALETTA, *op. ult. cit.*, 103 ss.

⁹⁴⁴ Il portale (ad oggi solo “informativo”), che consta di una sezione dedicata ai “cittadini/consumatori” ed una rivolta alle imprese, è accessibile qui: https://europa.eu/youreurope/index_it.htm. Sulle caratteristiche del portale, e in particolare per l’“interfaccia utenti comune”, cfr. art. 18 Reg. n. 2018/1724.

⁹⁴⁵ Cfr. artt. 12 ss. Reg. n. 2018/1724.

garantire la partecipazione dell'Italia al *Single Digital Gateway* è affidato alla responsabilità dell'AgID, che, a tal fine, ha recentemente elaborato un apposito Piano operativo e stipulato con il Dipartimento per la Trasformazione Digitale un accordo di cooperazione ex art. 5, co. 6, d.lgs. n. 50/2016⁹⁴⁶ per la definizione dei rispettivi ambiti di intervento finalizzati all'attuazione del *sub-Investimento 1.3.2* a ciò dedicato⁹⁴⁷ e del principio (di progettazione) “*transfrontaliero by design*”⁹⁴⁸.

Una volta che i singoli progetti nazionali saranno integrati con l'infrastruttura gestita dalla Commissione⁹⁴⁹, la piattaforma di *front-end* del *SDG* sarà in tutto assimilabile ad uno “sportello unico digitale” (per come già noto agli ordinamenti nazionali), che garantirà l’“accessibilità universale europea” (v. *supra*, §5.2) di alcuni servizi digitali amministrativi strategici⁹⁵⁰, consentendo mediante opportune implementazioni di superare non solo i confini territoriali ma anche le barriere linguistiche⁹⁵¹ e di consolidare un concetto di “utente transfrontaliero”⁹⁵²; il portale incorporerà anche dei (micro)servizi aggiuntivi, come gli “agenti conversazionali” (verosimilmente del tipo *chatbot*)⁹⁵³ per il supporto, l'assistenza e l'indirizzamento degli utenti, e la possibilità per questi ultimi di fornire riscontri diretti (*feedback*) sulla qualità di interfacce e servizi⁹⁵⁴.

Merita, infine, almeno un cenno la nuova “*Piattaforma referendum*”, introdotta dalla legge di bilancio 2021⁹⁵⁵ ma adeguatamente (ri)configurata solo ad opera della legge di conversione del citato d.l. n. 77/2021⁹⁵⁶. Essa si segnala come una delle novità di maggior impatto sul versante

⁹⁴⁶ Cfr. l'Accordo DTD-AgID, ai sensi dell'art. 5, co. 6, d. lgs. n. 50/2016, per la realizzazione del *sub-Investimento 1.3.2* “Single Digital Gateway”, siglato il 24 settembre 2021 e consultabile qui: https://presidenza.governo.it/Amministrazione-Trasparente/BandiContratti/AccordiTraAmministrazioni/allegati/Accordo_AGID.pdf; in calce all'Accordo (17 ss.) è, altresì, consultabile il “Piano Operativo Investimento 1.3.2” elaborato dall'AgID, cui si fa riferimento nel testo.

⁹⁴⁷ PNRR, M1C1, Investimento 1.3.2, “Single Digital Gateway”, ove si prevedono “*interventi per la digitalizzazione delle infrastrutture tecnologiche e dei servizi della PA al fine di garantire ai cittadini e alle imprese servizi più efficienti e universalmente accessibili*”; al *sub-Investimento* per il *SDG* sono destinati 90 milioni. La *time-line* di attuazione della misura è ora dettagliata nel *Piano triennale 2021-2023*, cit., OB.1.3, 13-14 e 15-16.

⁹⁴⁸ Principio ora incluso tra i “Principi guida” del *Piano triennale 2021-2023*, cit., 6: “*le pubbliche amministrazioni devono rendere disponibili a livello transfrontaliero i servizi pubblici digitali rilevanti*”.

⁹⁴⁹ Cfr. art. 21 Reg. n. 2018/1724.

⁹⁵⁰ Cfr. art. 8 Reg. n. 2018/1724.

⁹⁵¹ Cfr. art. 12 Reg. n. 2018/1724.

⁹⁵² A. MONICA, *Lo sportello digitale unico*, cit., 477 ss., 483 ss., 486 ss.

⁹⁵³ Cfr. i *Considerandi* n. 33 e 55 e artt. 7, 11 e 20 Reg. n. 2018/1724. Sul punto v. D.U. GALETTA, *La Pubblica Amministrazione nell'era delle ICT: sportello digitale unico e intelligenza artificiale al servizio della trasparenza e dei cittadini*, in *Cib. dir.*, n. 3, 2018, 330 ss.

⁹⁵⁴ Cfr. artt. 24 e 25 Reg. n. 2018/1724.

⁹⁵⁵ L'art. 1, co. 341, l. 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) aveva istituito presso la Presidenza del Consiglio un Fondo “*destinato alla realizzazione di una piattaforma di raccolta delle firme digitali da utilizzare per gli adempimenti di cui all'articolo 8 della legge 25 maggio 1970, n. 352*”, ossia per gli adempimenti relativi ai (soli) referendum abrogativi, senza peraltro dettare disposizioni puntuali per l'entrata in funzione della stessa piattaforma; i successivi commi (342-344) si limitavano infatti a prevedere due soli tipi di firma elettronica abilitati, oltre alla (modestissima) dotazione finanziaria e a tempi di attuazione (poi rivelatisi) del tutto irrealistici. Su tali disposizioni, nella loro formulazione originaria, v. G. DONATO, *Gli strumenti di democrazia partecipativa alla prova del digital switchover*, in *DPCE online*, n. 2, 2021, 1529 ss.; N. LUPO, *La nuova vita “digitale” del referendum abrogativo. Origini e conseguenze*, in *School of Government LUISS - Policy Brief*, n. 31, 2021, 1 ss.; F. PACINI, *Verso un mutamento costituzionale tecnicamente indotto? Note sulla digitalizzazione delle firme per il referendum*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2021, 942 ss.

⁹⁵⁶ Art. 38-*quater*, co. 1, lett. a) d.l. n. 77/2021, cit., che ha riscritto il co. 341 dell'art. 1 l. n. 178/2020, cit., includendo tra le funzioni della piattaforma la raccolta di firme digitali anche per i referendum di cui agli artt. 132 e 138 Cost. e per i progetti di legge di iniziativa popolare ex art. 71 Cost.; aggiungendo tra le modalità di sottoscrizione digitale l'identificazione tramite SPID, CIE o CNS, ai sensi dell'art. 65, co. 1, lett. b) (su cui *infra*, §7.); dettando norme sul funzionamento della piattaforma, su alcuni adempimenti dei promotori relativi al caricamento della proposta e sul termine (di soli 2 giorni dall'acquisizione) entro cui il sistema deve renderla disponibile alla sottoscrizione. La lett. c) dell'art. 38-*quater* ha inoltre previsto una disciplina transitoria che, (dal 21 luglio 2021 e) nelle more di entrata in funzione della piattaforma, consente la raccolta di firme mediante documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata: di tale possibilità si sono avvalsi i promotori dei referendum abrogativi poi celebratisi, con esito (infausto) ben noto, il 12 giugno 2022: sul punto cfr. P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione. Qualche prima considerazione sulla*

della nuova “declinazione digitale” della cittadinanza politica (nella quale si iscrive, almeno in parte, quella amministrativa, sulla quale v. *supra*, §3.1): tramite tale Piattaforma, la cui introduzione è stata fortemente sollecitata dall’opera di *advocacy* del c.d. terzo settore sociale, potranno essere raccolte in modalità digitale le firme per i vari tipi di referendum e (ora anche) per la presentazione di iniziative legislative popolari, previa identificazione dei cittadini firmatari con SPID o CIE⁹⁵⁷. Il suo funzionamento e le sue caratteristiche tecniche e di sicurezza sono ora disciplinate da un regolamento governativo approvato nell’autunno 2022, nel quale si prevede, fra l’altro, che essa sarà realizzata e gestita *in house* da Sogei S.p.A.; integrata con l’ANPR per la verifica dei dati di anagrafe elettorale e accessibile tramite un portale dedicato (organizzato in un’area “pubblica” e in una “privata”, quest’ultima composta da distinte sezioni di accesso destinate ai promotori, ai sottoscrittori e al personale dell’Ufficio centrale referendum presso la Corte di Cassazione)⁹⁵⁸.

Si tratta di un’innovazione storica, che apre una poderosa breccia nel “muro” di diffidenza del legislatore italiano verso l’utilizzo di strumenti digitali per la promozione delle forme di democrazia diretta. Lo stesso atteggiamento di estrema prudenza che, per altro connesso aspetto (che si colloca alla radice del paradigma di “democrazia digitale”), ha condotto a privilegiare politiche rivolte alla digitalizzazione del procedimento elettorale⁹⁵⁹ ma a trascurare quasi del tutto quelle per la digitalizzazione del(le modalità di) voto, che dovrebbero attuarsi con l’introduzione di piattaforme per l’*e-voting* a distanza⁹⁶⁰ (anche eventualmente tramite l’impiego della tecnologia *blockchain*, ove risulti certo che specifiche applicazioni di questa possano meglio soddisfare,

sottoscrizione per via telematica, in *Nomos*, n. 3, 2021, 1 ss.; G. SGUEO, *I tre problemi della Conferenza sul futuro dell’Europa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2022, 42-43.

⁹⁵⁷ Sul punto v. *amplius*, anche con riferimento alle particolari dinamiche politico-istituzionali che hanno condotto al *novum* normativo, N. ROSSI, *Firma digitale per referendum e leggi di iniziativa popolare. Una meditata rivoluzione o un improvvisato azzardo?*, in *QuestioneGiustizia*, 15 settembre 2021, 1 ss.; F. PALLANTE, *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*, in *Oss. Cost.*, n. 6, 2021, 344 ss.; R. BORRELLO, *Firma digitale e slow democracy*, in *Nomos*, n. 3, 2021, 1 ss.; G. DI COSIMO, *La partecipazione nell’era digitale*, in *Oss. fonti*, n. 2, 2022, 105 ss.

⁹⁵⁸ D.P.C.M. 9 settembre 2022, recante le modalità di funzionamento della piattaforma referendum, adottato ai sensi dell’art. 1, co. 343, l. n. 178/2020, cit., come integrato dall’art. 38-*quater*, co. 1, lett. b), d.l. n. 77/2021, cit. Il decreto ha recepito le indicazioni del Garante *privacy* (oltre che del Ministero della Giustizia), che con parere 24 marzo 2022, n. 106 aveva evidenziato rilevanti criticità dello schema precedentemente trasmesso in relazione a diversi profili di tutela della riservatezza, nonché di raccordo con “l’intero processo analogico” disciplinato dalla normativa di settore.

⁹⁵⁹ In questa direzione v., ad es., l’art. 38-*bis*, commi 1-9, d.l. n. 77/2021, cit., che ha introdotto – apportando modifiche ai vari testi unici elettorali (d.P.R. n. 361/1957, d.P.R. n. 570/1960 ecc.) e a leggi di settore connesse alla materia (l. n. 53/1990, l. n. 3/2019 ecc.) – “semplificazioni in materia di procedimenti elettorali attraverso la diffusione delle comunicazioni digitali con le pubbliche amministrazioni”.

⁹⁶⁰ Sul voto elettronico-digitale, nell’ambito di una letteratura ormai vasta, cfr. tra i contributi in lingua italiana E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quad. Osservatorio Elettorale*, n. 1, 2002, 5 ss.; A.G. OROFINO, *L’espressione elettronica del suffragio*, in *Dir. int.*, n. 2, 2006, 201 ss.; L. CUOCOLO, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2, 2008, 255 ss.; A. SARAI, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Bologna, 2008; L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Dir. inf. inform.*, n. 1, 2011, 47 ss.; ID., *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, in T.E. Frosini, O. Pollicino, E. Apa, M. Bassini (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Firenze, 2017, 426 ss.; M. DE CILLIS, *Il voto elettronico tra democrazia e profili giuspubblicistici*, in P.L. Di Viggiano (a cura di), *Il governo dei moderni apparati pubblici*, Trento, 2013, 241 ss.; M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Dir. inf. inform.*, n. 2, 2015, 290 ss.; A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in *Forum cost.*, 25 marzo 2015, 1 ss.; S. ELIA, *Alcune questioni problematiche circa il voto elettronico*, in *Cib. Dir.*, nn. 1-2, 2016, 83 ss.; R. CASATI - F. TONELLO, *Voto elettronico e partecipazione democratica*, in E. Vitale, F. Cattaneo (a cura di), *Web e società democratica: un matrimonio difficile*, 2018, 3 ss.; S. SCAGLIARINI, *Tecnologie informatiche e procedimento elettorale: un matrimonio che s’ha da fare*, in AA.VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo - ConsultaOnline*, 2020, 4 ss.; M. FARINA, *Il diritto di voto alla fermata del “binario elettronico”*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2020, 608 ss.; M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell’*e-voting* nell’ordinamento costituzionale italiano*, in *Riv. AIC*, n. 1, 2021, 1 ss.; G. DI COSIMO, *La partecipazione nell’era digitale*, cit., 102 ss.; A. RANDAZZO, *Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)*, in corso di pubblicazione in *MediaLaws*, n. 2, 2022 (ove pure per altri riferimenti dottrinali).

rispetto ai tradizionali modelli di portali/piattaforme digitali, le imprescindibili esigenze di sicurezza ed integrità del voto⁹⁶¹), sulla scia delle positive esperienze già collaudate in alcuni Paesi, specie per le consultazioni elettorali locali⁹⁶². Va però dato atto che, anche su questo versante, sembra ora potersi registrare una parziale inversione di tendenza, essendo stato recentemente istituito un “progetto sperimentale per il voto digitale”, sia pur limitato ai residenti all’estero e agli elettori che si trovino fuori dal comune di residenza per motivi di lavoro, studio o salute⁹⁶³: l’elevato tasso di astensionismo c.d. involontario registrato nelle varie consultazioni elettorali (e confermato anche dalle elezioni politiche del 25 settembre 2022) rende quantomai opportuna la strada intrapresa, seppur tardivamente, dal legislatore italiano⁹⁶⁴.

In attesa di tali imminenti sviluppi, che tuttavia non figurano tra gli obiettivi del PNRR, appare essenziale che, nell’ambito delle sue più limitate finalità, la Piattaforma per la raccolta digitale delle firme (che dovrebbe entrare in funzione nel corso del 2023) sia quanto prima integrata a beneficio di Regioni e Comuni, così da estenderne le funzionalità anche alle iniziative popolari di ambito locale e avviare un percorso di più ampio respiro verso una “cittadinanza democratica digitale” *platform-based*, che ponga i cittadini in condizione di poter esercitare con semplicità e immediatezza non solo i diritti politici connessi agli strumenti di democrazia diretta previsti (in modo puntuale) dalla Costituzione, ma anche quelli che nella stessa trovano un fondamento obliquo (negli artt. 5, 116, 118 ecc.).

Per quanto più rileva in questa sede, si tratta indubbiamente di un servizio pubblico digitale nell’accezione qui accolta: la Piattaforma, oltre ad ottimizzare e semplificare le attività di *back-*

⁹⁶¹ L’utilizzo di sistemi a registri distribuiti del tipo *blockchain* quali infrastrutture per consentire il voto a distanza è oggetto di opinioni discordanti: da un lato la prevalente dottrina costituzionalistica reputa la tecnologia in questione strutturalmente incompatibile con le cogenti “garanzie” del voto (sicurezza, segretezza, integrità, neutralità ecc.), dall’altro gli studi internazionali in materia di *ICTs* dimostrano, all’opposto, come essa possa massimizzare tali garanzie, al contempo assicurando importanti benefici sotto i profili dell’efficienza e della speditezza del procedimento e delle operazioni elettorali. Sul punto, senza pretese di esaustività, cfr. G. GOMETZ - M. TAWA FOLARIN, *Voto elettronico presidiato e blockchain*, in *Ragion pratica*, n. 2, 2018, 317 ss.; K. CURRAN, *E-voting on the blockchain*, in *Journal of the British Blockchain Association*, n. 2, 2018, 1 ss.; E. BELLINI - P. CERAVOLO - E. DAMIANI, *Blockchain-based e-vote-as-a-Service*, in AA.VV., *IEEE 2019 12th International Conference on Cloud Computing*, 2019, New York, 484 ss.; A.B. GAMBILL, *The future of voting reform with blockchain technology*, in *Idaho Law Review*, vol. 56, n. 2, 2020, 167 ss.; E. CATERINA - M. GIANNELLI, *Il voto ai tempi del Blockchain: per una rinnovata valutazione costituzionale del voto elettronico*, in *Riv. AIC*, n. 4, 2021, 1 ss.

⁹⁶² Si veda in proposito la Relazione *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l’astensionismo e agevolare il voto*, pubblicata il 14 aprile 2022 a cura della Presidenza del Consiglio - Dipartimento per le riforme istituzionali (elaborata dalla Commissione di esperti nominata con decreto 21 dicembre 2021 del Ministro per i rapporti col Parlamento con delega alle riforme istituzionali), spec. 101 ss. per la ricognizione delle esperienze di voto elettronico relative a 19 Paesi, da cui emerge – come non mancano di evidenziare anche molti dei contributi richiamati alla nota 320 – che la dimensione ritenuta ottimale del voto elettronico/digitale è quella delle elezioni locali (o, comunque, con numero di elettori contenuto) e/o non implicanti rischi per la sicurezza nazionale: in tal senso sono rilevanti, in particolare, le esperienze del Canada (114), in cui il ricorso all’*e-voting* in ambito municipale ha evidenziato una crescita esponenziale del numero di votanti, e dell’Estonia (115), che invece consente il voto elettronico per tutte le proprie elezioni (locali, nazionali ed europee).

⁹⁶³ L’art. 1, commi 627 e 628, l. n. 160/2019, cit., ha istituito un “Fondo per il voto elettronico”, finalizzato ad avviare una sperimentazione del voto digitale “*limitata a modelli che garantiscano il concreto esercizio del diritto di voto degli italiani all’estero e degli elettori che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovino in un Comune di una Regione diversa da quella del Comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti*”; la sperimentazione, in origine prevista per le sole elezioni politiche ed europee e per i referendum, è stata poi estesa anche alle elezioni regionali e amministrative in forza del co. 10 dell’art. 38-bis d.l. n. 77/2021, cit. Le modalità di attuazione sono state definite con apposite *Linee guida per la sperimentazione di modalità di espressione del voto in via digitale*, adottate con d.m. (INT.-MITD) 9 luglio 2021 (consultabile qui: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-07/linee_guida_voto_elettronico_decreto_9.7.2021.pdf), poi integrato dal d.m. (INT.-MITD) 21 ottobre 2021 in attuazione del cit. co. 10 dell’art. 38-bis d.l. n. 77/2021. L’avvio della sperimentazione, inizialmente previsto per le elezioni regionali e amministrative del 2022, è stato poi rinviato al 2023 per lo scoppio della guerra in Ucraina, “*in considerazione della situazione politica internazionale e dei correlati rischi connessi alla cybersicurezza*” (art. 6, co. 3, d.l. 4 maggio 2022, n. 41, conv. con l. 30 giugno 2022, n. 84).

⁹⁶⁴ Consapevolezza che emerge ora anche dalla Relazione *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l’astensionismo e agevolare il voto*, cit., richiamata alla nota 322, spec. 206 s.

end relative alle fase iniziale (*i.e.*, la raccolta delle firme) del processo di promozione dell’iniziativa popolare (referendaria o legislativa), offrirà ai cittadini l’utilità “pratica” (e non giuridica) di poter assolvere con modalità digitali adempimenti funzionali all’esercizio di un diritto (stavolta politico) nei confronti dell’amministrazione pubblica e, correlativamente, di esercitare un nuovo diritto di cittadinanza digitale di cui la Piattaforma è, ad un tempo, fondamento attributivo e strumento di esercizio.

Il momento “erogativo” del *front-end* risulta più sfumato, ma pur sempre presente, in ulteriori piattaforme digitali (centrali) istituite nell’ultimo biennio: così è, ad es., per la Piattaforma nazionale-DGC per il rilascio e la verifica del c.d. *green pass*⁹⁶⁵ e per il nuovo portale di reclutamento “InPA”⁹⁶⁶, dei quali non ci occupiamo in questa sede per essere la prima destinata alla dismissione o riconversione nei prossimi mesi e il secondo ancora oggetto di studio *in progress*, ad altri fini, da parte di chi scrive.

7. Identità e identificazione dell’“utente digitale”: il Sistema (e servizio) Pubblico per l’Identità Digitale (SPID)

Condizione per la fruizione dei servizi amministrativi digitali e, più in generale, dei servizi (pubblici) *on line* è il «riconoscimento digitale dell’interessato tramite specifici sistemi di identificazione» che garantiscano «la necessaria affidabilità e sicurezza dell’identità dei soggetti che interloquiscono con l’amministrazione»⁹⁶⁷.

Secondo quanto disposto dall’art. 3-bis, co. 01, C.A.D.⁹⁶⁸, come modificato dal decreto Semplificazioni 2020⁹⁶⁹, “[c]hiunque ha il diritto di accedere ai servizi on-line offerti dai soggetti di cui all’articolo 2, comma 2, tramite la propria identità digitale”. Se ne ricava, come prima prevedeva espressamente l’art. 3, co. 1-*quinquies*⁹⁷⁰, l’esistenza di un “diritto di cittadinanza

⁹⁶⁵ La Piattaforma nazionale-DGC per il rilascio e la verifica dei certificati sanitari covid (art. 9, co. 1, lett. e, d.l. 22 aprile 2021, n. 52, conv. con l. 17 giugno 2021, n. 87; art. 42, co. 1, d.l. n. 77/2021, cit.), che in sé costituisce un’infrastruttura di carattere strumentale inter-amministrativo (*i.e.*, per il raccordo tra le diverse articolazioni del Sistema sanitario nazionale), realizzata e gestita da Sogei S.p.A., si proietta anche verso l’esterno tramite un portale *front-end* che eroga un servizio digitale: l’attività di rilascio del certificato sanitario avviene, infatti, oltre che attraverso il FSE, l’appIO e l’app “Immuni” (sui quali v. *infra*, §9.), anche “attraverso l’accesso mediante autenticazione al portale della piattaforma nazionale di cui al comma 1” (art. 42, co. 2, d.l. n. 77/2021).

⁹⁶⁶ Il Portale di reclutamento “inPA”, istituito dall’art. 3, co. 7, l. 19 giugno 2019 n. 56 ma implementato dall’art. 1, commi 3, 4, 4-bis, 5 e 6, d.l. 2021, n. 80, conv. con l. 6 agosto 2021, n. 113 – designato dalla comunicazione politico-istituzionale, non del tutto propriamente, come il “LinkedIn di Stato” – ha l’obiettivo di semplificare e velocizzare l’incontro tra domanda e offerta di lavoro pubblico: esso, attualmente in fase di progressiva implementazione, costituisce “la porta digitale unica di accesso alla Pubblica amministrazione sia per i concorsi pubblici ordinari, sia per le procedure di reclutamento straordinarie legate all’attuazione del PNRR”, tramite la quale “ogni cittadino potrà monitorare i bandi concorsuali e gli avvisi delle amministrazioni su una mappa interattiva georeferenziata, registrarsi attraverso SPID, CIE e la Carta nazionale dei servizi inserendo il proprio curriculum attraverso un form apposito, inviare la domanda, pagare il contributo di partecipazione attraverso PagoPA e seguire le procedure di selezione dall’avvio alla pubblicazione delle graduatorie finali” (così il Dipartimento della funzione pubblica, doc. “inPA. Portale del Reclutamento”, 10 agosto 2021, 5, consultabile qui: https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Portale_del_Reclutamento_10_08_21.pdf).

⁹⁶⁷ B. MARCHETTI, (voce) *Amministrazione digitale*, cit., 90; nello stesso senso, tra gli altri, A.G. OROFINO - G. GALLONE, *Pubblici servizi, digitalizzazione e intelligenza artificiale*, cit., 546.

⁹⁶⁸ Nella sua originaria formulazione l’art. 3-bis, inserito dall’art. 4 d.l. n. 179/2012, cit., si limitava a disciplinare il “Domizilio digitale del cittadino” (disciplina poi ricollocata altrove e composamente modificata: *supra*, §6., spec. in nota): l’attuale contenuto della disposizione si deve alle modifiche introdotte dall’art. 5 d.lgs. n. 217/2017, cit.

⁹⁶⁹ Art. 24, co. 1, lett. a), n. 1, d.l. n. 76/2020, che ha soppresso dall’art. 3-bis, co. 01, C.A.D. le parole “*lettere a) e b)*”, in tal modo estendendone l’ambito soggettivo di applicazione anche alle società a controllo pubblico non esercenti servizi di pubblico interesse (richiamate appunto dalla lett. c dell’art. 2 C.A.D.: v. *supra*, §5.1.).

⁹⁷⁰ Disponeva l’art. 3, co. 1-*quinquies*: “*Tutti i cittadini e le imprese hanno il diritto all’assegnazione di un’identità digitale attraverso la quale accedere e utilizzare i servizi erogati in rete dai soggetti di cui all’articolo 2, comma 2, alle condizioni di cui all’art. 64*”. Il comma è stato soppresso ex art. 4 d.lgs. n. 217/2017, cit., sicché il diritto all’identità digitale si ricava oggi dal citato art. 3-bis, co. 01, ove è declinato quale diritto ad accedere ai servizi *on line* mediante tale identità: la novella

digitale⁹⁷¹ ad (avere assegnata) una identità digitale, quale modalità di accesso ai servizi in rete offerti da soggetti pubblici (o comunque riconducibili all'organizzazione pubblica⁹⁷²). Il Codice precisa all'art. 1, co. 1, lett. u-*quater*)⁹⁷³ che per "identità digitale" si intende "la rappresentazione informatica della corrispondenza tra un utente e i suoi attributi identificativi, verificata attraverso l'insieme dei dati raccolti e registrati in forma digitale secondo le modalità fissate nel decreto attuativo dell'articolo 64", relativo al c.d. SPID⁹⁷⁴.

Infatti, "per favorire la diffusione di servizi in rete e agevolare l'accesso agli stessi da parte di cittadini e imprese", è stato istituito a norma del comma 2-*bis* dell'art. 64⁹⁷⁵, a cura dell'AgID, il Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese - SPID, con le caratteristiche tecniche di base individuate dal d.P.C.M. 24 ottobre 2014⁹⁷⁶ e quelle di dettaglio stabilite dall'AgID sulla base di quest'ultimo⁹⁷⁷: tale Sistema – si legge nell'art. 64, co. 2-*ter* – «è costituito come insieme aperto di soggetti pubblici e privati che, previo accreditamento da parte dell'AgID (...), identificano gli utenti per consentire loro l'accesso ai servizi in rete». L'accesso con SPID avviene, appunto, mediante l'utilizzo di credenziali uniche ad alta sicurezza (che per le persone fisiche sono rilasciate incrociando le informazioni anagrafiche presenti nell'ANPR⁹⁷⁸, su cui v. *supra*, §6.), che abilitano cittadini e imprese ad effettuare tutte quelle

sembra così aver voluto porre l'accento sulla circostanza che i sistemi pubblici di identità digitale sono concepiti in funzione dell'accesso ai servizi pubblici digitali, e non quali strumenti di identificazione (come fine) in sé.

⁹⁷¹ La disposizione è inserita, infatti, nella Sez. II del Capo I, relativa alla "Carta della cittadinanza digitale" (v. *supra*, §3.1).

⁹⁷² Il riferimento contenuto nell'art. 3-*bis*, co. 01, ai servizi *on line* dei gestori di pubblici servizi, insito nel richiamo a tutti i soggetti di cui all'art. 2, co. 2, C.A.D., conferma la riferibilità della disciplina codicistica sui diritti di cittadinanza digitale e sui servizi *on line* anche alle attività di servizio pubblico in senso stretto, pur con la precisazione (v. *supra*, §5., ed *infra*, §9.) che, in questo caso, i servizi digitali vanno intesi come (micro-)servizi aggiuntivi, connessi o strumentali all'attività di prestazione (materiale) principale: così, ad es., il sistema di identificazione digitale consente alla società *in house* che gestisce il trasporto pubblico locale di linea di accreditare-identificare l'utente per consentirgli di accedere all'area riservata del sito o dell'*app* del gestore al fine di poter acquistare un abbonamento ovvero compiere operazioni relative all'abbonamento già acquistato (quali abilitare o disabilitare il rinnovo automatico, cambiare abbonamento versando solo la differenza ecc.).

⁹⁷³ Lettera introdotta dall'art. 1, co. 1, lett. f) d.lgs. n. 179/2016, cit.

⁹⁷⁴ In relazione a SPID, oltre agli scritti che saranno richiamati di seguito in modo puntuale, si vedano i seguenti contributi, la cui consultazione è stata non meno utile per la ricostruzione della materia: R. TITOMANLIO, *Considerazioni introduttive sul Sistema Pubblico per la Gestione dell'Identità digitale (SPID)*, in *GiustAmm.it*, n. 3, 2015, 1 ss.; V. AMENTA - A. LAZZARONI - L. ABBA, *L'identità digitale: dalle nuove frontiere del Sistema Pubblico di Identificazione (SPID) alle problematiche legate al "we"*, in *Cib. dir.*, n. 1, 2015, 11 ss.; A. CONTALDO, *La disciplina dello SPID e la definizione giuridica dei suoi gestori (Nota a T.A.R. Lazio, Sez. III, 13 ottobre 2016, n. 10214)*, in *Riv. amm. rep. it.*, nn. 9-10, 2016, 541 ss.; ID., *La Carta Nazionale dei Servizi e l'identità digitale dopo l'introduzione di Spid*, in *Riv. amm. rep. it.*, nn. 11-12, 2019, 643 ss.; E. GUARNACCIA - F. TRAINA, *Carta della cittadinanza digitale e diritti del cittadino*, cit., 26 ss.; S. D'ANCONA - P. PROVENZANO, *Gli strumenti della Carta della cittadinanza digitale*, cit., 234 ss.; G. LEVANTE, *Il sistema pubblico di identità digitale*, in *Notariato*, n. 1, 2020, 1 ss.; G. SGUEO, *L'identità digitale*, in *Lo Stato digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., 119 ss.; M. NASTRI, *Identità digitale e identità personale: un percorso di sintesi*, in *Il diritto nell'era digitale*, cit., 3 ss.

⁹⁷⁵ Introdotto dall'art. 17-*ter*, co. 2, d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. in l. 9 agosto 2013, n. 98.

⁹⁷⁶ In G.U. 9 dicembre 2014, n. 285. Il decreto, adottato ai sensi del co. 2-*sexies* dell'art. 64, contiene la "definizione delle caratteristiche del sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese (SPID), nonché dei tempi e delle modalità di adozione del sistema SPID da parte delle pubbliche amministrazioni e delle imprese". Esso è stato modificato da ultimo, con ritocchi perlopiù formali (ma non solo: v. *infra*, nota 344), ad opera del d.P.C.M. 19 ottobre 2021.

⁹⁷⁷ Con le Determinazioni AgID 28 luglio 2015, n. 44 e 22 luglio 2016, n. 189 sono stati emanati ed in seguito parzialmente integrati e modificati i seguenti Regolamenti previsti dall'art. 4, commi 2 e 3, d.P.C.M. 24 ottobre 2014, cit.: - il Regolamento recante le modalità attuative per la realizzazione dello SPID; - il Regolamento recante le regole tecniche; - il Regolamento recante le modalità per l'accreditamento e la vigilanza dei gestori dell'identità digitale; - il Regolamento recante le procedure per consentire ai gestori dell'identità digitale, tramite l'utilizzo di altri sistemi di identificazione informatica conformi ai requisiti dello SPID, il rilascio dell'identità digitale.

⁹⁷⁸ S. CALZOLAIO, *Digital (and privacy) by default*, cit., 193. Sul punto v. ora il nuovo co. 3-*ter* dell'art. 64 C.A.D., introdotto dall'art. 30, co. 8-*bis*, lett. d) d.l. 30 aprile 2022, n. 36, conv. con l. 29 giugno 2022, n. 79, che impone agli *identity provider* di verificare i dati del richiedente tramite consultazione (gratuita) delle basi di dati ANPR, anche tramite la PDND, prima del rilascio dell'identità digitale a persone fisiche, e di ripetere tali verifiche con cadenza almeno annuale; tuttavia, sarà un provvedimento del direttore dell'AgID a fissare la data a partire dalla quale tali verifiche diverranno obbligatorie.

operazioni *on line* – relative ai più disparati rapporti con le amministrazioni – che per legge o per loro natura devono essere riferite (o riferibili) a soggetti determinati⁹⁷⁹. Si è pertanto sostenuto che SPID avrebbe una “duplice natura funzionale”⁹⁸⁰: esso sarebbe sia un sistema di identificazione (e non un’identità digitale in senso proprio⁹⁸¹), sia uno strumento di accesso ai servizi pubblici in rete e a quelli che abbiamo prima definito servizi digitali “tipici”⁹⁸²; inoltre, il nuovo co. 2-*duodecies* dell’art. 64, introdotto dal decreto Semplificazioni 2020⁹⁸³, prevede ora che l’identificazione tramite SPID di livello almeno significativo (v. *infra* per i tre livelli di sicurezza) “*produce, (...) per l’accesso ai servizi in rete, gli effetti del documento di riconoscimento equipollente*”, di cui all’art. 35 t.u. sulla documentazione pubblica, quindi gli stessi effetti del documento fisico di riconoscimento (carta di identità e suoi equipollenti)⁹⁸⁴, e ciò anche quando l’identificazione elettronica sia finalizzata all’accesso “*ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni (...) tramite canali fisici*”⁹⁸⁵.

Il Sistema, come risulta anche dalla definizione di cui al citato co. 2-*ter* dell’art. 64, si realizza tramite un’articolata rete di cooperazione pubblico-privata⁹⁸⁶ (art. 3 d.P.C.M.), la quale – pur in presenza di uno stabile momento organizzativo pubblico, che si identifica nella titolarità del Sistema e nella responsabilità del suo complessivo funzionamento in capo ad AgID – dà luogo a una gestione operativa del servizio (sostanzialmente) esternalizzata: le attività di rilascio e gestione dell’identità digitale (*rectius*, delle chiavi di accesso SPID) sono infatti svolte, a norma degli artt. 7 e 8 d.P.C.M., da operatori abilitati alla prestazione di servizi fiduciari qualificati, che

⁹⁷⁹ Tale aspetto, cioè la circostanza per cui SPID venga richiesto solo per l’accesso a servizi *on line* fruibili *uti singuli*, non risulta adeguatamente evidenziato nella normativa di riferimento. Si ritiene pertanto opportuno precisare qui che, anche in ossequio al principio di proporzionalità, sarebbe illegittimo richiedere l’accesso con SPID (magari al solo fine di favorirne la diffusione) a servizi *on line* per i quali sia indifferente l’identità dell’utente, quali ad es. le aree (o sezioni) dei siti internet istituzionali deputate all’informazione al pubblico. Ad ogni modo, sembra che la normativa sopra richiamata, laddove parla di “*accesso ai servizi on-line offerti dai soggetti di cui all’art. 2, co. 2*”, si riferisca solo ai servizi che richiedono l’identificazione, ossia a quelli che il d.P.C.M. definisce – con evidente promiscuità lessicale – “servizi qualificati” (art. 1, co. 1, lett. *t*).

⁹⁸⁰ M. ROSPI, *La digital transformation e l’esercizio di diritti fondamentali e delle libertà personali: compressione o miglioramento?*, in *P.A. Persona e amministrazione*, n. 2, 2020, 436.

⁹⁸¹ In questo senso, con importanti disambiguazioni terminologiche e concettuali, M. MARTONI, *Identità personale anagrafica (autorizzata) vs identità personale autorappresentativa (manifestata)*, cit., 179 ss., spec. 197 ss.; in senso solo apparentemente difforme M. NASTRI, *Identità digitale, identità personale e identificazione elettronica alla luce del decreto semplificazioni*, in *Notariato*, n. 6, 2020, 608 ss., e ora ID., *Identità digitale e identità personale*, cit., *passim*, spec. 7 ss., il quale, pur sostenendo la tendenziale convergenza tra identità personale e identità digitale alla luce del nuovo co. 2-*duodecies* dell’art. 64 introdotto dal decreto Semplificazioni 2020 (su cui v. subito nel testo), evidenzia che il concetto domestico di “identità digitale” coincide con quello di “identificazione elettronica” di cui all’art. 3, parr. 1-4, reg. *eIDAS*. Più in generale, sul problema della nozione di “identità digitale” (in assenza di ulteriori riferimenti normativi, diversi da quelli penalistici) e dei suoi rapporti con quella di identità personale, v. per tutti R. CAFARI PANICO, *L’identità digitale quale diritto del cittadino dell’Unione, fra tutela della privacy e concorrenza*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell’Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, 826 ss., anche per ulteriori riferimenti dottrinali.

⁹⁸² Invero, il Sistema pare avere anche una terza “natura funzionale”, in quanto l’identificazione SPID è a taluni fini (specie per la presentazione di istanze e dichiarazioni in via telematica) equiparata alle forme di sottoscrizione elettronica di documenti con gli strumenti di firma disciplinati dal C.A.D.: cfr. il combinato disposto di cui agli artt. 20 (spec. co. 1-*bis*) e 65, co. 1, lett. b), C.A.D., nonché (per gli aspetti tecnici) le Linee guida AgID, Regole tecniche per la sottoscrizione elettronica di documenti ai sensi dell’art. 20 del CAD, v. 2.0, adottate con Det. 23 marzo 2020, n. 157.

Persino una quarta natura “natura funzionale”, che conferma la poliedricità dello strumento, può ora rintracciarsi nell’equiparazione dell’identificazione SPID al documento di riconoscimento ai fini dell’accesso ai servizi (amministrativi) tramite sportello fisico, prevista dal co. 2-*duodecies* dell’art. 64 C.A.D. alla luce delle ultime modifiche di cui si dirà subito testo.

⁹⁸³ Art. 24, co. 1, lett. e) d.l. n. 76/2020, cit.

⁹⁸⁴ Sul punto v. ancora M. NASTRI, *op. ult. cit.*

⁹⁸⁵ Tale ultimo periodo è stato aggiunto da ultimo, ad opera dell’art. 32, co. 1, lett. a-*bis*), d.l. n. 36/2022, cit.

⁹⁸⁶ Cfr. B. CAROTTI, *L’amministrazione digitale: le sfide culturali e politiche del nuovo codice*, cit., 9-10; G. LEVANTE, *Il Sistema pubblico di identità digitale*, cit., 4-5; B. MARCHETTI, (voce) *Amministrazione digitale*, cit., 89; M. NASTRI, *Identità digitale e identità personale*, 4. Nella normativa (e nella dottrina) si parla di “sistema federato” (pubblico-privato).

assumono la qualifica di “*identity provider* SPID” (e quindi di gestori di servizio pubblico)⁹⁸⁷ previo accreditamento da parte dell’AgID, che a tal fine verifica il possesso dei requisiti stabiliti dalla normativa interna in conformità agli standard del regolamento *eIDAS*⁹⁸⁸; all’accreditamento segue la stipula di un’apposita convenzione tra il gestore e l’Agenzia e l’iscrizione del primo nel c.d. registro SPID⁹⁸⁹ (art. 10, commi 2 e 3, d.P.C.M.⁹⁹⁰).

Si tratta, dunque, come già osservato (*supra*, §4.), di un servizio pubblico ascrivibile ad un modello “funzionale” o, in termini più moderni, al modello della concorrenza *nel* mercato (su cui v. cenni *supra*, §1.1), ma caratterizzato dalla titolarità pubblica dell’attività “di prestazione” assolta dal Sistema (e non della sola funzione di regolazione conformativa), la quale consente di distinguerlo dagli altri servizi certificati qualificati *eIDAS* (più correttamente qualificabili come servizi di pubblica utilità). L’accreditamento e la convenzione stipulata con l’AgID costituiscono modalità di “investitura” dei gestori privati, i quali vengono così “incaricati” di gestire un servizio pubblico destinato all’intera collettività nazionale (*supra*, §1.), secondo uno schema organizzativo – la coppia accreditamento-convenzione – noto anche, *mutatis mutandis*, ad altri settori tradizionali di servizi pubblici (ad es., quello sanitario). E che SPID sia un servizio pubblico, nella sua proiezione finale di “prestazione” rivolta a cittadini e imprese, è confermato – oltre che dagli indici normativi richiamati che tale lo qualificano espressamente – anche dello schema di convenzione per l’adesione degli operatori al Sistema⁹⁹¹, che ricalca i contenuti tipici di un contratto di servizio pubblico, nel quale si prevede all’art. 2 (relativo agli “Obblighi del Gestore”) che il gestore dell’identità si obbliga, tra l’altro, a “fornire agli utenti un servizio conforme a quanto previsto dai Regolamenti AgID, nel rispetto della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 - Principi sull’erogazione dei servizi pubblici”⁹⁹². Ed in coerenza con tale

⁹⁸⁷ L’art. 1, co. 1, lett. l) d.P.C.M. definisce i gestori dell’identità digitale come “*persone giuridiche accreditate allo SPID che, previa identificazione certa dell’Utente, assegnano, rendono disponibili e gestiscono gli attributi utilizzati dal medesimo Utente al fine della sua identificazione informatica. Essi inoltre, in qualità di gestori di servizio pubblico, forniscono i servizi necessari a gestire l’attribuzione dell’identità digitale degli Utenti, la distribuzione e l’interoperabilità delle credenziali di accesso, la riservatezza delle informazioni gestite e l’autenticazione informatica degli Utenti*”. Gli *identity provider* SPID sono espressamente qualificati come “gestori di pubblico servizio” anche dal nuovo co. 3-ter dell’art. 64 C.A.D. (su cui v. *supra*, nota 338).

⁹⁸⁸ Sulla disciplina europea di identificazione elettronica, anche per ampi riferimenti alle misure di esecuzione del Regolamento *eIDAS* adottate dalla Commissione – oltre ai contributi già richiamati *supra*, §4. – cfr. M. ROSPI, *La digital transformation e l’esercizio di diritti fondamentali e delle libertà personali*, cit., 433 ss., e M. NASTRI, *Identità digitale e identità personale*, cit., 10 ss.

⁹⁸⁹ Ad oggi gli *identity provider* accreditati per il rilascio e la gestione delle credenziali SPID sono dieci: Aruba PEC S.p.A., In.Te.Sa. S.p.A., InfoCert S.c.p.A., Lepida S.c.p.A., Namirial S.p.A., Poste Italiane S.p.A., Register S.p.A., Sielte S.p.A. e TI Trust Technologies S.r.l., TeamSystem S.p.A. (v. <https://www.agid.gov.it/index.php/it/piattaforme/spid/identity-provider-accreditati>).

⁹⁹⁰ Tali disposizioni contemplano altresì specifici obblighi a carico degli *identity provider*: ad es., la lett. c-bis) dell’art. 10, co. 3, introdotta dal cit. d.m. 19 ottobre 2021, richiede che essi si dotino di “una adeguata copertura assicurativa di almeno 1,5 milioni annui” per far fronte ai “danni causati, con dolo o colpa, (...) a causa del mancato adempimento degli obblighi connessi alla gestione del sistema SPID”.

⁹⁹¹ Lo schema di convenzione uniforme tra AgID e *identity provider* è consultabile al link https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/schema_convenzione_idp_v2.0_lds_0.pdf.

⁹⁹² La Dir.P.C.M. 27 gennaio 1994, come noto, individua i principi che devono informare l’erogazione dei servizi pubblici: i principi di eguaglianza e imparzialità; i principi di efficienza ed efficacia; il principio di continuità; il principio del diritto di scelta, laddove siano presenti più soggetti erogatori (come nel caso di SPID); il principio di partecipazione, sia per tutelare il diritto alla corretta erogazione del servizio, sia per favorire la collaborazione verso i soggetti erogatori (per questa sintesi cfr. S. LICCIARDELLO, *Informazione e servizi pubblici*, cit., 63, spec. nt. 53); sulla Dir., oltre ai documenti e ai contributi richiamati in nota *sub* §2. e a quelli indicati alla nota successiva, v. anche G. SCIULLO, *Profili generali della direttiva 27 gennaio 1994 (Principi sull’erogazione dei servizi pubblici)*, in *Dir. econ.*, n.a., 1996, 47 ss., e per uno sguardo di sintesi S. LICCIARDELLO, *Diritto amministrativo*, cit., 312-313. È appena il caso di segnalare che la cit. Dir. ed i principi in essa sanciti si applicano tanto ai servizi pubblici in senso soggettivo quanto a quelli c.d. di pubblica utilità: si tratta, cioè, di uno di quei casi in cui non rileva la distinzione tra i due macro-modelli in cui si ritiene ancora di potere (e dovere) “scomporre” la nozione giuridica di pubblico servizio (atteso che tale distinzione, come visto *supra*, §5.2, ben può invece rilevare ad altri fini). Ciò non contraddice affatto la ricostruzione qui accolta: anzi, la ragione dell’introduzione della Dir., non a caso proprio

previsione⁹⁹³, i gestori dell'identità digitale si sono dotati di apposite Carte dei servizi per il "servizio SPID"⁹⁹⁴: un servizio che è "pubblico", sebbene (in concreto) erogato da operatori

nell'incipiente contesto (delle privatizzazioni e poi) delle liberalizzazioni, fu proprio quella di "mantenere" i principi della funzione pubblica ad attività che in sé erano destinate – di regola – a perdere il connotato della (diretta o indiretta) *titolarità* pubblica (e non più solo quello della gestione diretta pubblica, che non era mai stato rilevante al fine di escludere la qualificazione di un'attività come pubblico servizio) per collocarsi – sempre di regola – nel mercato concorrenziale regolato (sui servizi di pubblica utilità v. diffusamente *supra*, §1.1). E d'altra parte l'impostazione qui accolta (*passim*, spec. *supra*, §1.1, in fine, e §5.2) non esclude affatto una rilevanza unitaria del "servizio pubblico" a taluni fini, e cioè che i due macro-modelli possano essere assoggettati a discipline comuni, come si riscontra di frequente nel dato positivo; detta impostazione rileva e valorizza piuttosto il fatto che ciò non vale sempre, e che pertanto non vi è un unico e unitario concetto di servizio pubblico ma (almeno) due macro-modelli normativi (e a conferma si rinvia ancora al caso del C.A.D. esaminato *supra*, §5.2).

⁹⁹³ Lo strumento della carta dei servizi è stato, infatti, introdotto proprio con la cit. Dir.P.C.M. (p.II.1.1: "*i soggetti erogatori definiscono standard generali e standard specifici di qualità e quantità dei servizi*"), anche se un vero e proprio obbligo di adozione della stessa è stato positivizzato solo con l'art. 2 d.l. 12 maggio 1995, n. 163, conv. con l. n. 1995, n. 273, ove si prevede che ciascun ente erogatore di servizi pubblici deve adottare una carta con cui definisca i contenuti del rapporto con l'utenza sulla base dei principi contenuti nella Dir.P.C.M. cit. Il contenuto delle carte deriva dalle diverse "fonti eteronome" che disciplinano l'attività del gestore, le quali variano a seconda del tipo di servizio considerato e del suo regime giuridico (ad es., a seconda che si tratti di servizi economici o sociali e, nel primo caso, di servizi a rete o non a rete; di servizi nazionali o locali e, in questo secondo caso, di servizi ad istituzione obbligatoria o facoltativa; di pubblici in accezione ristretta, con o senza diritti speciali o di esclusiva, o di servizi di pubblica utilità: v. *supra*, §§1., 1.1., 2.): oltre ovviamente alla legge e ai principi della cit. Dir.P.C.M., rilevano gli atti di regolazione amministrativa indipendente, i contratti di servizio, specifiche forme di regolazione locale ecc. (sul punto, per tutti, M. RAMAJOLI, *La tutela degli utenti nei servizi a carattere imprenditoriale*, in *Dir. amm.*, nn. 3-4, 2000, 403-404, e spec. nt. 67), ferma la possibilità per i gestori di "(auto)vincolarsi" verso l'utenza all'osservanza di standard qualitativi ulteriori. Tali contenuti includono in particolare, come oggi prevede l'art. 8, co. 1, l. 24 marzo 2012, n. 27, "*i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori*". Alle carte dei servizi fa riferimento anche l'art. 101 del Codice del consumo, nonché l'art. 32 d.lgs n. 33/2013, che sancisce l'obbligo per le amministrazioni e i gestori di pubblici servizi di pubblicare "*la carta dei servizi o il documento contenente gli standard di qualità dei servizi pubblici*". Sulle carte di servizi esiste un'ampia letteratura (riferita, ovviamente, ai servizi pubblici "classici" e non a quelli digitali di cui si discute qui, ma che, come dimostra il caso di SPID, ben può – e dovrebbe – essere estesa anche a questi ultimi): senza alcuna pretesa di esaustività, cfr. A. BATTINI, *La carta dei servizi*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7, 1995, 703 ss.; ID., *La tutela dell'utente e la carta dei servizi pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1998, 185 ss.; G. VESPERINI - S. BATTINI, *Le carte dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, Rimini, 1997; A. PAJNO, *Servizi pubblici e tutela giurisdizionale*, in *Dir. amm.*, n. 4, 1995, spec. 620 s.; G. VESPERINI, *L'attuazione della carta dei servizi pubblici in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1998, 173 ss.; P. MARCONI, *La carta dei servizi pubblici e la Citizen's charter. La normativa sulla Carta dei servizi*, *ivi*, 197 ss.; N. PASINI (a cura di), *Le carte dei servizi. Per migliorare la qualità dei servizi pubblici*, Milano, 1999; R. RUFFINI, *La carta dei servizi. Valutazione e miglioramento della qualità nella pubblica amministrazione*, Milano, 1999; G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, 2001, *passim* e spec. 11 ss. e 514 ss.; ID., *Regole e mercato nei servizi pubblici*, cit., *passim* e spec. 145 ss.; B. BOSCHETTI, *Diritti e rapporti di utenza nell'amministrazione per servizi*, cit., *passim* e spec. 100 ss. e 215 ss.; L. IEVA, *Il principio della qualità del servizio pubblico e la 'Carta dei servizi'*, in *Foro amm.*, n. 3, 2001, 229 ss.; ID., *Tutela dell'utente e qualità del servizio pubblico. Dall'organizzazione alla Carta dei servizi*, Milano, 2002; L. MANCINI, *I contratti di utenza pubblica*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2002, 113 ss.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Le carte dei servizi pubblici*, in ID. (a cura di), *L'atto amministrativo fonte del diritto obiettivo*, Napoli, 2003, 400 ss.; F. GIGLIONI, *Le carte di pubblico servizio e il diritto alla qualità della prestazione dei pubblici servizi*, in *Pol. dir.*, n. 3, 2003, 405 ss.; ID., *Le garanzie degli utenti dei servizi pubblici locali*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2005, 335 ss.; C. SAN MAURO, *I nuovi strumenti di regolazione dei servizi pubblici: la carta dei servizi pubblici e il contratto di servizio*, Rimini, 2004; A. MASSERA - C. TACCOLA, *L'uso del contratto nel diritto dei servizi pubblici*, in A. Massera (a cura di), *Il diritto amministrativo dei servizi pubblici tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, Pisa, 2004, 265 ss.; M. TIBERII, *Lo statuto unico del rapporto tra privato e pubblica amministrazione: dalla legge n. 241 del '90 alle carte per gli utenti dei servizi pubblici*, in G. Clemente di San Luca (a cura di), *La tutela delle situazioni soggettive nel diritto italiano, europeo e comparato. La tutela delle situazioni soggettive nell'amministrazione giustiziale*, Napoli, 2012, 9 ss.; V. BERLINGO, *Le (speciali) tecniche di tutela per fruitori/produttori di servizi sociali*, in *Giust.Amm.it*, n. 3, 2012, 3 ss.; M. CALABRÒ, *Carta dei servizi, rapporto di utenza, qualità della vita*, in *Dir. amm.*, nn. 1-2, 2014, 373 ss.; A. GRATANI, *La carta dei servizi nel settore idrico: da atto generale di indirizzo ad elemento integrativo contrattuale, inadempimenti, sanzioni e legittimazione a impugnare*, in *De Iustitia*, n. 3, 2019, 4 ss. Anche qui vale ovviamente quanto detto *supra*, alla nota 358.

⁹⁹⁴ Le Carte dei servizi SPID sono pubblicate sui siti dei soggetti erogatori ai sensi dell'art. 32, co. 1, d.lgs. n. 33/2013, cit.: si vedano p.es. quelle dei gestori Poste Italiane S.p.A. (https://posteid.poste.it/risorse/condivise/doc/carta_dei_servizi.pdf) e InfoCert S.p.A. (https://identitadigitale.infocert.it/pdf/Carta_dei_Servizi_SPID.pdf). La carta dei servizi è, inoltre,

privati⁹⁹⁵, perché imputabile alla responsabilità organizzativa pubblica e volto a offrire utilità a tutti i cittadini con modalità non autoritative (*supra*, §§1. e 2.), qui segnatamente di tipo contrattuale (ciò che vale ad “avvicinarlo”, in parte, ai servizi pubblici tradizionali e a differenziarlo dai c.d. servizi pubblici “amministrativi” *on line* e digitali di cui si è detto *supra*, §§5., 6.); nonché “digitale” e “abilitante”, perché avente ad oggetto la prestazione di identificazione digitale per l’accesso ai servizi *on line* e digitali dei soggetti pubblici.

Quanto alle dinamiche concernenti il rilascio, con apposite Linee Guida adottate dall’AgID ai sensi dell’art. 71 C.A.D. e dell’art. 3, co. 2, d.P.C.M.⁹⁹⁶ è stato peraltro reso operativo un modello di “R.A.O. pubblici” (*Registration Authority Officer*), che consente ai cittadini di recarsi presso gli sportelli delle amministrazioni aderenti – perlopiù Comuni⁹⁹⁷ – per ottenere la verifica “di persona” dell’identità personale propedeutica al rilascio delle credenziali SPID da parte degli *identity provider*. Particolari regole, stabilite in apposite Linee guida rivolte a questi ultimi⁹⁹⁸, valgono per il rilascio dell’identità digitale ad uso professionale: tali sono quelle identità digitali “utili a provare l’appartenenza di una persona fisica all’organizzazione di una persona giuridica e/o la sua qualità di professionista”, ma che “non costituiscono prova dei poteri di rappresentanza (...) né l’appartenenza a un ordine professionale o altro elenco qualificato”⁹⁹⁹. Si tratta in questi casi di identità “avanzate” (*i.e.*, di livello 2 o 3: v. *infra*) che consentono di accedere ad alcuni servizi *on line* riservati a specifiche figure professionali e che, prevedendo un costo a carico del professionista-utente, concorrono a rendere il Sistema economicamente sostenibile nel suo complesso, garantendo un margine di utile per i gestori¹⁰⁰⁰.

menzionata tra i contenuti del “registro SPID” di cui al n. 5 lett. f) del già citato Regolamento per l’accreditamento e la vigilanza dei gestori dell’identità digitale.

⁹⁹⁵ Come tali rilevano infatti gli *identity provider* SPID: non pare significativo, in senso contrario, che tra essi figurino Poste Italiane S.p.A., titolare del servizio universale in materia postale, e alcune società *in house* regionali, poiché è evidente che in questo contesto tali società operano quali organismi privati, “gestori del servizio pubblico SPID” al pari di quelle società private *tout court*, cioè che non abbiano alcun “apparentamento pubblicistico” (né quali imprese pubbliche, né quali organismi *in house*, né più in generale quali soggetti già “incaricati” *ex art.* 106 TFUE). La stessa scelta di Poste Italiane S.p.A. di offrire gratuitamente le credenziali SPID di livello 1 (e, per un certo periodo, anche di livello 2) alle persone fisiche non risulta infatti imposta da alcuna specifica disposizione (né di fonte primaria o secondaria, né di fonte convenzionale), connotandosi piuttosto quale libera “scelta aziendale” ispirata alle ragioni che si diranno *infra* alla nota 360 (come dimostra il fatto che la medesima *policy* di gratuità del servizio sia stata spesso adottata anche da gestori *sic et simpliciter* privati).

⁹⁹⁶ AgID, *Linee Guida per la realizzazione di un modello di R.A.O. pubblico*, v. 1.0, novembre 2019, consultabili al seguente link: https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/linee_guida_rao_pubblico_v.1.0_3_0.pdf. Su di che v. G. LEVANTE, *Il Sistema pubblico di identità digitale*, cit., 11.

⁹⁹⁷ A settembre 2022 sono 171 i Comuni che offrono servizi di sportello per l’identificazione “*de visu*” finalizzata al rilascio dello SPID a persone fisiche: per l’elenco in continuo aggiornamento v. <https://www.spid.gov.it/cos-e-spid/come-attivare-spid/le-pa-per-attivare-spid/>.

⁹⁹⁸ Adottate con Determinazione AgID 5 novembre 2019, n. 318.

⁹⁹⁹ Art. 1 Det. AgID n. 318/2019, cit.

¹⁰⁰⁰ G. LEVANTE, *Il Sistema pubblico di identità digitale*, cit., 14 ss. Sul punto va aggiunto che anche il servizio di rilascio delle credenziali SPID ad uso non professionale (destinato cioè a persone fisiche che operano in veste di “semplici” cittadini, utilizzando SPID per accedere a servizi *on line* non riservati) può avere e di regola ha per l’utente un costo definito dall’offerta del gestore. Non pare tuttavia infondato ritenere che, pur dove il servizio risulti gratuito (per le credenziali con livello di sicurezza 1 e/o 2: v. *supra*, nota 355; per le credenziali di livello 3, richieste solo da servizi *on line* rivolti ai professionisti, esso è sempre oneroso), il relativo contratto stipulato fra il gestore e l’utente si caratterizzi ugualmente per una causa non liberale: com’è ormai da tempo pacifico nella dottrina e nella giurisprudenza civili, esistono infatti forme di “gratuità economicamente interessata”, e questo pare essere il caso degli “SPID gratuiti”, dove l’interesse (patrimoniale) dell’operatore al rilascio e alla gestione delle credenziali SPID dei cittadini è in realtà quello a consolidare la propria posizione nel mercato dei servizi fiduciari qualificati (nonché in mercati in qualche modo connessi, come quello dei servizi di pagamento elettronici: si pensi alle diverse controllate del gruppo Poste Italiane, che operano in tutti questi settori). Non è solo una questione di “prestigio” nel mercato che deriva all’operatore dalla partecipazione al grande progetto nazionale dell’identità pubblica digitale: la società che rilasci e gestisca (gratuitamente) le credenziali SPID di un cittadino ha buone possibilità che questo diventi (o rimanga) suo cliente per i servizi PEC, per i servizi di firma elettronica ecc. Ciò, a sommo avviso di chi scrive, vale a caratterizzare SPID in ogni caso (e non solo quando sia oneroso), come un servizio pubblico di rilevanza economica, sia pur *sui generis* sotto il profilo delle modalità di organizzazione e gestione.

Le funzionalità e i benefici del Sistema pubblico di identità digitale non si limitano, peraltro, alla sola dimensione nazionale: in attuazione delle previsioni del Reg. *eIDAS* sul mutuo riconoscimento degli strumenti di identificazione elettronica adottati dagli Stati membri (art. 9), in seguito al completamento della relativa procedura di notifica da parte dell'AgID nel 2018, SPID può essere infatti utilizzato dal 10 settembre 2019 anche per accedere ai servizi *on line* delle amministrazioni di altri Stati membri¹⁰⁰¹, nel quadro delle già descritte iniziative di conversione transfrontaliera di tali servizi (v. *supra*, §§5.2. e 6.).

Come previsto dall'art. 6 del decreto, in conformità al Reg. *eIDAS*, il Sistema si compone di tre livelli di sicurezza, richiesti in base alla diversa tipologia di servizi cui l'utente intende accedere: un primo livello consente l'autenticazione e l'accesso tramite *user ID* e *password* stabiliti dall'utente; un secondo livello prevede l'inserimento, oltre che del nome utente e della *password*, di un codice temporaneo volta per volta generato dal sistema e inviato all'utente (*one time password - OTP*); un terzo livello (ad oggi previsto solo per alcuni servizi *on line* rivolti a professionisti) richiede, oltre alla *password*, anche un supporto fisico di tipo *smart card*¹⁰⁰².

Il Sistema pubblico di identità digitale assume, inoltre, oggettivi caratteri di servizio pubblico rivolto ad imprese e professionisti, connotandosi quale servizio *G2B* in una configurazione diversa da quella di cui si è detto fin qui: esso è infatti reso disponibile – oltre che ai soggetti *lato sensu* pubblici di cui all'art. 2, co. 2, C.A.D. – anche ai fornitori privati (imprese e professionisti) di servizi *on line* (principali o accessori) che intendano adottarlo per l'identificazione dei propri clienti nelle diverse fasi dei processi produttivi o erogativi. In tal senso dispone il co. 2-*quinquies* dell'art. 64: “[a]i fini dell'erogazione dei propri servizi in rete, è altresì riconosciuta ai soggetti privati, secondo le modalità definite con il decreto di cui al comma 2-sexies, la facoltà di avvalersi del sistema SPID per la gestione dell'identità digitale dei propri utenti”¹⁰⁰³; l'art. 13, co. 1, d.P.C.M. precisa poi che “[i] fornitori di servizi possono aderire allo SPID stipulando apposita convenzione con l'Agenzia il cui schema è definito nell'ambito dei regolamenti attuativi di cui all'art. 4”.

Alle credenziali SPID sono equiparate, quali ulteriori strumenti di identificazione informatica per “l'accesso ai servizi in rete erogati dalle pubbliche amministrazioni”, la Carta di identità elettronica (CIE) e la Carta nazionale dei servizi (CNS)¹⁰⁰⁴, previste dall'art. 66 C.A.D. (art. 64, commi 2-*quater* e 2-*novies*).

¹⁰⁰¹ Cfr. A. MASUCCI, *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici on line*, cit., 137, spec. nt. 78; R. CAFARI PANICO, *L'identità digitale quale diritto del cittadino dell'Unione, fra tutela della privacy e concorrenza*, cit., 825, spec. nt. 11 Sul punto è di particolare rilevanza il “nodo *eIDAS* italiano” denominato *FICEP*, ossia il *gateway* che consente ai cittadini italiani di accedere con le proprie credenziali SPID o con CIE ai servizi *online* di altri Paesi EU conformi alla normativa sull'identità digitale *eIDAS*, e che, allo stesso tempo, consente ai cittadini UE in possesso di credenziali “*eIDAS compliance*” di accedere ai servizi *online* italiani – ormai la quasi totalità – che supportano l'identificazione tramite SPID (maggiori informazioni, aggiornate al 2022, qui: <https://www.agid.gov.it/it/piattaforme/nodo-eidas-italiano>).

¹⁰⁰² A. MASUCCI, *op. ult. cit.*, 137, spec. nt. 77; G. LEVANTE, *Il Sistema pubblico di identità digitale*, cit., 5-6.

¹⁰⁰³ Tale disposizione è stata in origine inserita dall'art. 17-*ter*, co. 2, d.l. n. 69/2013, cit., e più volte novellata (in particolare dall'art. 56, co. 1, lett. b, d.lgs. n. 217/2017, che ha sostituito le parole “le imprese” con “i privati”, al fine di ricomprendere tra i potenziali beneficiari anche i professionisti, nonché gli enti del terzo settore o altri enti privatistici senza fini di lucro). Si noti che con le modifiche introdotte dall'art. 24, co. 1, lett. e), d.l. n. 76/2020, cit., il co. 2-*quinquies* dell'art. 64 prevede ora che i privati possono avvalersi per l'identificazione *on line* dei propri utenti/clienti, oltre che di SPID, anche della CIE. Va inoltre segnalato che il nuovo co. 2-*duodecies* dell'art. 64, che come visto equipara l'identificazione mediante SPID di livello almeno 2 al documento di riconoscimento equipollente, trova applicazione anche alle ipotesi di cui al co. 2-*quinquies*, cioè appunto ai casi in cui soggetti privati si avvalgano del sistema pubblico di identificazione elettronica tramite SPID o CIE) per identificare i clienti dei propri servizi *on line*.

Un'ulteriore applicazione “facoltativa” del Sistema nel settore privato si rinviene poi all'art. 27, co. 2, lett. b) d.l. n. 76/2020, cit., che include SPID (di livello almeno 2) tra i “processi” per la “verifica dell'identità dell'utente” finalizzata all'accesso ai servizi bancari.

¹⁰⁰⁴ Per le rispettive definizioni v. l'art. 1, co. 1, lett. c) e d) C.A.D. Sulla CIE v. il d.m. 8 novembre 2008, in G.U. 9 novembre 2011, n. 261, e il d.m. 23 dicembre 2015, recante “Modalità tecniche di emissione della Carta d'Identità elettronica”. Sulla CIE e la CNS, tra gli altri, M. MANCARELLA, *Documenti informatici e firme elettroniche*, in *Il Codice*

Dal 28 febbraio 2021 tutti i servizi digitali delle PP.AA. “classiche” devono essere accessibili solo attraverso SPID, CIE o CNS: il decreto Semplificazioni 2020 (art. 24, co. 4) ha infatti stabilito che da tale data i soggetti di cui all’art. 2, co. 2, lett. a) C.A.D. non possono più rilasciare o rinnovare credenziali diverse da SPID, CIE o CNS, da intendersi operative fino alla loro naturale scadenza e comunque non oltre il 30 settembre 2021. Tali scadenze non riguardano, tuttavia, professionisti e imprese, che possono continuare ad utilizzare le vecchie credenziali (diverse da SPID, CIE o CNS) per l’accesso ai servizi *on line* anche successivamente a quelle date¹⁰⁰⁵: sarà un decreto del Presidente del Consiglio o del MITD a stabilire la data a partire dalla quale anche professionisti e imprese potranno utilizzare a quel fine solo SPID, CIE o CNS. È quanto prevede il “nuovo” comma 3-*bis* dell’art. 64 C.A.D., soppresso dal decreto Semplificazioni-*bis*¹⁰⁰⁶ e poi ripristinato, con modifiche, dal decreto Infrastrutture¹⁰⁰⁷. Sempre un regolamento governativo stabilirà da quando i gestori di pubblici servizi e le società a controllo pubblico (e cioè le altre due categorie di soggetti destinatari della disciplina generale del C.A.D.: v. *supra*, §5.2) potranno utilizzare esclusivamente SPID, CIE o CNS per l’identificazione degli utenti – siano essi (nella veste di) cittadini, professionisti o imprenditori – dei propri servizi *on line*. Tanto risulta all’esito dei convulsi interventi normativi succedutisi tra il 2020 e la seconda metà del 2021 e che saranno, con ogni probabilità, seguiti da ulteriori proroghe, atteso che anche i termini di cui al cit. art. 24, co. 4, d.l. n. 76/2020 (28 febbraio/30 settembre), riferiti alle sole PP.AA. in senso stretto ed ai soli cittadini in quanto tali (non professionisti o imprenditori), non risultano rispettati da tutte le amministrazioni territoriali, sicché occorrerà ancora una volta riallineare il dato normativo a quello fattuale, in un’ottica di maggior realismo.

Ciò si spiega anche alla luce della circostanza che molte amministrazioni, soprattutto quelle di dimensioni minori, risultano sprovviste delle risorse e competenze occorrenti per l’implementazione di SPID nei propri portali e servizi *on line*, necessitando perciò di accedere ai fondi del PNRR all’uopo destinati¹⁰⁰⁸, i cui avvisi di finanziamento rivolti ai Comuni e ad altri enti sono stati pubblicati solo nel corso del 2022¹⁰⁰⁹. È soltanto con la completa e rapida assegnazione di tali risorse, dunque, che risulterà possibile raggiungere in tempi ragionevoli (comunque diversi da quelli frettolosamente decisi “a tavolino” dal legislatore) gli obiettivi fissati, incluso quello previsto dalla *Strategia Italia digitale 2026* che, entro tale periodo, l’identità digitale sia utilizzata da almeno il 70% della popolazione¹⁰¹⁰; obiettivi che paiono finalmente alla portata alla luce dei relevantissimi progressi che – va detto – sono stati compiuti da amministrazioni e cittadini su questo versante¹⁰¹¹.

dell’amministrazione digitale 2018, 54-55, e A. CONTALDO, *La Carta Nazionale dei Servizi e l’identità digitale dopo l’introduzione di Spid*, cit., 645 ss.

¹⁰⁰⁵ Sul punto, con aggiornamento fino al d.l. n. 76/2020, v. anche F. COSTANTINO, *Impresa e pubblica amministrazione*, cit., 892.

¹⁰⁰⁶ Art. 66-*bis*, co. 3, d.l. n. 77/2021, cit., introdotto in sede di conversione.

¹⁰⁰⁷ Art. 10, co. 7, d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv. con l. 9 novembre 2021, n. 156, che nel modificare l’art. 66-*bis*, co. 3, d.l. n. 77/2021 ha conseguentemente disposto la modifica dell’art. 64, co. 3-*bis*, C.A.D.

¹⁰⁰⁸ Nell’ambito del più volte richiamato Investimento 1.4 (“Servizi digitali e cittadinanza digitale”), il PNRR prevede un finanziamento di 285 milioni per “lo sviluppo e la diffusione dell’identità digitale” (SPID e CIE), oggetto del *sub*-Investimento 1.4.4 previsto dal cit. *Piano Italia digitale 2026* (“Adozione identità digitale”).

¹⁰⁰⁹ Avvisi Misura 1.4.4 “Estensione dell’utilizzo delle piattaforme nazionali di identità digitale - SPID CIE”, in particolare quelli destinati ai Comuni, approvati con decreti DTD n. 25/2022 (4 aprile 2022, scadenza 2 settembre 2022) e n. 125/2022 (12 settembre 2022, scadenza 25 novembre 2022), con dotazione finanziaria di 100 + 25 milioni, e quelli destinati ad amministrazioni diverse da Comuni e istituti scolastici, approvati con decreti DTD n. 49/2022 (30 maggio 2022, scadenza 9 settembre 2022) e n. 126/2022 (12 settembre 2022, 13 gennaio 2023), con dotazione finanziaria di 30 + 5 milioni.

¹⁰¹⁰ *Strategia Italia digitale 2026*, cit. (v. *supra*, nota 237).

¹⁰¹¹ V. MITD, *Italia Digitale 2026. Risultati 2021-2022 e azioni per il 2023-2026*, cit., par. 3.2, 19, ove sono riportati i dati relativi all’adozione di SPID e CIE da parte delle amministrazioni e al loro utilizzo da parte dei cittadini nel periodo compreso tra febbraio 2021 e settembre 2022: dati che evidenziano livelli di crescita senza precedenti, con tassi di adozione ed utilizzo quasi raddoppiati.

Della c.d. “delega dello SPID” si dirà oltre (*infra*, §11.1), trattandosi di misura (di recentissima introduzione) tesa a contrastare gli effetti del *digital divide* (cognitivo).

8. Le altre piattaforme “abilitanti”: PagoPA e *appIO*, tra infrastrutture (di rete?) e servizi pubblici digitali

SPID non è il solo sistema/servizio digitale nazionale che “abilita” la fruizione dei servizi *on line* e di quelli “amministrativi” digitali: anche le Piattaforme “PagoPA” (art. 5, co. 2, C.A.D.) e “IO” (art. 64-*bis* C.A.D.), delle quali tratteremo qui, assolvono, seppur in diverso modo e con caratteristiche organizzative in parte differenti, l’analoga finalità di facilitare ed ottimizzare (invero più che “abilitare” in senso stretto) la fruizione dei servizi di cui si è detto *sub* §5. e §6. Con riferimento a SPID, PagoPA e IO si parla infatti di “piattaforme abilitanti”¹⁰¹², e cioè piattaforme digitali centrali che risultano, in vario modo, funzionali alla fruizione dell’intero “ecosistema” nazionale dei servizi digitali (tipici e atipici, centrali e locali) che i soggetti pubblici “erogano” tramite portali, (altre) piattaforme e *mobile app*. Il PNRR – che come si vedrà destina ingenti risorse al loro sviluppo, all’adesione da parte dei soggetti pubblici e quindi al loro utilizzo da parte dei cittadini – le indica come “*piattaforme nazionali di servizio digitale*”¹⁰¹³.

Il concetto di “piattaforma abilitante”, che fino a poco tempo fa era utilizzato solo negli atti di programmazione e indirizzo tecnico, ha poi trovato un espresso riconoscimento nella disciplina primaria, con l’introduzione ad opera del decreto Semplificazioni 2020¹⁰¹⁴ di una disposizione di particolare rilevanza (pratica e) sistematica: il co. 4 del nuovo art. 13-*bis* C.A.D. dispone, infatti, che “[*n*]ella realizzazione e nello sviluppo dei sistemi informativi, è sempre assicurata l’integrazione con le piattaforme abilitanti previste dagli articoli 5, 62, 64 e 64-*bis* (...)”.

Tuttavia, se si cerca di individuare delle caratteristiche comuni al di là del mero dato teleologico-funzionale e di ricondurre tali piattaforme ad una categoria unificante che sia dotata di una qualche valenza teorica generale, si incontrano non poche difficoltà, anche in ragione dell’accentuata promiscuità del linguaggio adoperato nel C.A.D. e soprattutto nella congerie di atti di programmazione (PNRR incluso) e documenti ufficiali elaborati negli ultimi anni. Non risulta agevole, in particolare, comprendere perché talora si distingua in modo rigido (e, a nostro avviso, artificioso) tra piattaforme abilitanti e infrastrutture digitali, quasi che le prime non siano anche infrastrutture (sul lato interno del coordinamento informatico) e le seconde, in quanto tali, anche (necessariamente) “abilitanti”, almeno alla stessa stregua in cui lo è l’ANPR, che tale viene espressamente considerata dal cit. art. 13-*bis*, co. 4, stante il richiamo all’art. 62 C.A.D.¹⁰¹⁵; e perché altre volte i due concetti siano utilizzati nel medesimo contesto (e quasi come sinonimi), senza tuttavia evidenziarne gli aspetti comuni e chiarire su quale piano essi si colgano¹⁰¹⁶.

Il principale problema, che come vedremo tra poco assume, ad avviso di chi scrive, una specifica rilevanza per l’inquadramento teorico del modello organizzativo di PagoPA e IO, è dunque

¹⁰¹² Cfr., *ex plurimis*, il Piano triennale 2021-2023, cit., Capitolo 3 (“Piattaforme”), 23 ss., e OB.3.2, 28 e 31-32.

¹⁰¹³ PNRR, MIC1.1.4, 90.

¹⁰¹⁴ Art. 32, co. 1, d.l. n. 76/2020, cit., come modificato in sede di conversione.

¹⁰¹⁵ Anche nel citato art. 13-*bis*, co. 4, C.A.D. può invero cogliersi la scarsa linearità delle (abbozzate) astrazioni concettuali cui il legislatore episodicamente ricorre: infatti, per un verso, a SPID, PagoPA e IO è affiancata sotto la comune “etichetta” di “piattaforma abilitante” anche l’ANPR, che invece, come visto *supra*, §6., è in sé un’infrastruttura digitale centrale (benché idonea anche all’erogazione diretta, tramite il relativo portale, di servizi “amministrativi” digitali ai cittadini, come ora dimostra il servizio di rilascio *on line* dei certificati anagrafici esaminato in quella sede); per altro verso, può dubitarsi che SPID, alla luce delle caratteristiche descritte nel precedente paragrafo, costituisca una “piattaforma”, posto che sul versante esterno-erogativo esso costituisce un servizio di identificazione digitale (senz’altro abilitante) riconducibile alla categoria dei servizi certificati qualificati di cui al Reg. *eIDAS*, e che sul versante interno-organizzativo consta invece di una specifica architettura tecnologica gestita dall’AgID che istruisce e coordina sul piano informatico l’attività di identificazione erogata dagli *identity provider*, sicché il Sistema sotto tale profilo pare avere tutti le caratteristiche di un’infrastruttura a rete. Come si dirà tra poco nel testo, un momento infrastrutturale analogo si ha invero anche nelle altre due piattaforme c.d. abilitanti.

¹⁰¹⁶ V. ora, ad es., *Strategia Italia digitale 2026. Risultati 2021-2022 e azioni per il 2023-2023*, cit., 8-9.

comprendere quali siano i “rapporti” tra il concetto di piattaforma e quello di infrastruttura digitale, in mancanza di definizioni puntuali e tenuto conto della segnalata eterogeneità dei linguaggi volta a volta adoperati; più a monte, però, occorrerebbe comprendere cosa (realmente) sia l’una e cosa l’altra.

Il concetto di piattaforme digitali pubbliche¹⁰¹⁷, come dovrebbe risultare evidente alla luce di quanto esposto *supra*, §6., è maggiormente collegato, almeno in via tendenziale, alla dimensione *lato sensu* “erogativa”, cioè rivolta direttamente alla fruizione da parte dei cittadini-utenti, come tale “esterna” alla sfera pubblica di organizzazione e coordinamento informatico inter-amministrativo (che sul piano logico la precede e su quello tecnologico la “abilita”). Anche una simile prospettiva di inquadramento, tuttavia, non è pienamente soddisfacente giacché stride con alcune scelte terminologiche del legislatore, che talora denomina “piattaforme” delle (infra)strutture informatiche centrali destinate ad erogare (almeno in via diretta e immediata) solo servizi “interni” al sistema amministrativo complessivamente inteso, come ad es. la PDND: “piattaforma” appunto, benché priva di una diretta rilevanza erogativa esterna e piuttosto strumentale all’interoperabilità dei dati detenuti dalle amministrazioni (ad es. per l’attuazione del principio *once only* o per le forme di coordinamento necessarie all’apprestamento dei servizi di “fornitura” di dati ai privati in base alla disciplina sul riutilizzo della *PSI*¹⁰¹⁸). A tacere del fatto che, accedendo ad una nozione (funzionale) di piattaforma come quella sopra indicata, senza ulteriori precisazioni, anche i portali/siti istituzionali dei soggetti pubblici finirebbero per dover essere considerati delle piattaforme: ciò che in effetti sarebbero, se nel concetto di piattaforma digitale non si includesse almeno un momento infrastrutturale centralizzato o comunque eterodiretto (v. *infra*).

Non meno sfumato appare peraltro il concetto di “infrastrutture pubbliche digitali” (non dissimilmente, del resto, da quello di infrastrutture pubbliche in generale che dovrebbe costituirne la matrice¹⁰¹⁹): esso viene utilizzato con riferimento ora alle infrastrutture di rete per la connettività internet¹⁰²⁰, ora ai nuovi sistemi e servizi interni centralizzati (in particolare del tipo *cloud*)

¹⁰¹⁷ Piano triennale 2021-2023, cit., Capitolo 3 (“Piattaforme”), 23: “Le piattaforme favoriscono la realizzazione di processi distribuiti e la standardizzazione dei flussi di dati tra amministrazioni, nonché la creazione e la fruizione di servizi digitali più semplici e omogenei. Il concetto di piattaforma cui fa riferimento il Piano triennale comprende non solo piattaforme abilitanti a livello nazionale e di aggregazione territoriale, ma anche piattaforme che possono essere utili per più tipologie di amministrazioni o piattaforme che raccolgono e riconciliano i servizi delle amministrazioni, sui diversi livelli di competenza. (...) Nell’ultimo anno, le iniziative intraprese dai vari attori coinvolti nell’ambito del Piano, hanno favorito una importante accelerazione nella diffusione di alcune delle principali piattaforme abilitanti, in termini di adozione da parte delle PA e di fruizione da parte degli utenti. Tra queste, la piattaforma dei pagamenti elettronici pagoPA, le piattaforme di identità digitale SPID e CIE, nonché la Piattaforma IO che offre un unico punto d’accesso, tramite un’applicazione mobile, ai servizi pubblici locali e nazionali”.

¹⁰¹⁸ Sul punto v. ampiamente *infra*, Cap. 3, spec. §5. ss..

¹⁰¹⁹ Come noto, manca nell’ordinamento positivo un concetto di infrastruttura e le definizioni particolari proposte in dottrina (infrastrutture economiche, infrastrutture sociali, infrastrutture come opere pubbliche *tout court*) incorrono nell’obiezione di fornire una nozione o troppo ristretta «o talmente ampia da ricomprendere qualsiasi opera pubblica e forse anche opere private con un rilievo di interesse pubblico»: così, da ultimo, G. PIPERATA, *Infrastrutture, strade e mobilità*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, cit., 686 (trattando dalle infrastrutture per la mobilità, ma con considerazioni di carattere generale). Può tuttavia dirsi tendenzialmente condiviso, secondo la dottrina ora citata, che le infrastrutture si caratterizzano per la dinamicità e la strumentalità (687), constando di tutte quelle “opere” (pubbliche almeno sotto un profilo teleologico) destinate a costituire una rete (v. *infra* nel testo), che presuppongono per la loro realizzazione e/o gestione un qualche tipo di intervento pubblico e che sono indispensabili per l’espletamento funzioni o servizi pubblici e per il godimento di diritti o libertà fondamentali (687). Una specifica rilevanza assume inoltre, ai fini del *golden power*, il novero delle “infrastrutture critiche” individuate (nel recente contesto pandemico) dal d.l. n. 23/2020 (conv. l. n. 40/2020), tra le quali alcune correlate alle tecnologie digitali, come quelle per il 5G, l’IA e la *cybersecurity* (su di che v. riferimenti *retro*, Cap. 1, §6.).

¹⁰²⁰ Impropiamente, a nostro avviso: come visto *supra*, §2., i servizi di TLC, tra cui rientrano quelli di connettività per la banda larga e ultra larga, non sono in sé dei servizi digitali (sono piuttosto servizi dai quali dipende l’esistenza del “mondo” digitale, ma non dei servizi digitali), sicché *a fortiori* le relative infrastrutture, benché siano dotazioni (infrastrutture di rete) in parte immateriali, non possono rientrare nel concetto di infrastrutture digitali propriamente inteso.

per la *data governance* digitale pubblica¹⁰²¹ previsti dal *sub*-Investimento 1.1 MIC1 (PDND, Polo Strategico Nazionale e nuovi *data center* per i dati di amministrazioni minori diversi da quelli critici ecc.)¹⁰²² e agli *asset* per la *cybersecurity* previsti dal *sub*-Investimento 1.5 MIC1¹⁰²³, ora alle stesse piattaforme abilitanti richiamate dal co. 4 dell'art. 13-*bis* C.A.D. La tendenza parrebbe, tuttavia, quella a qualificare “infrastrutture” gli strumenti tecnologici – beni o servizi – per l'interoperabilità e la gestione dei sistemi informatici e dei *dataset* pubblici e quelli per la cibersecurity (come tali privi, di regola, di una diretta rilevanza “erogativa” esterna) che siano gestiti a livello statale e destinati ad una pluralità di soggetti pubblici individuabili in generale (non necessariamente tutti quelli di cui all'art. 2, co. 2, lett. *a* C.A.D.), con esclusione quindi dei sistemi informatici, dei CED e dei portali interni in uso a singole amministrazioni o a gruppi ristretti di amministrazioni e comunque non gestiti da un “centro” che trascenda la dimensione del singolo ente, oltre che ovviamente di tutte le interfacce esterne per l'erogazione di servizi digitali al pubblico, comunque denominate (piattaforme, portali, *app* ecc.)¹⁰²⁴.

Ecco allora venire in evidenza un primo elemento che dovrebbe contribuire a fare ordine nella “Babele” concettuale di cui si è detto e a suggerire un approccio meno estemporaneo e retorico nella qualificazione degli strumenti di amministrazione digitale: anche le c.d. infrastrutture digitali – intese nei superiori termini – non possono che essere “abilitanti”, seppur con riferimento al solo “lato interno” alla dimensione organizzativa pubblica. Sia che ci si riferisca a piattaforme con diretta e immediata rilevanza erogativa esterna (destinatari-fruitori: i cittadini), sia che ci si riferisca ad infrastrutture con rilevanza diretta solo interna e strumentale (destinatari-fruitrici: le amministrazioni), si tratta invero sempre di “*interventi abilitanti*” dai quali dipende “*il rafforzamento dei servizi pubblici digitali*”, come testualmente indica il PNRR¹⁰²⁵. Quel che varia tra le prime e le seconde è il versante, rispettivamente esterno ed interno, delle funzionalità “abilite” dallo strumento informatico (“opera pubblica digitale”) e quindi il tipo di diretti destinatari (privati o amministrazioni) di tali funzionalità¹⁰²⁶.

Per altro connesso aspetto, ci sembra che invero anche le piattaforme – in particolare quelle c.d. abilitanti cui fa riferimento l'art. 13-*bis*, co. 4, C.A.D. – si prestino ad essere considerate quali infrastrutture digitali pubbliche limitatamente al profilo interno (infrastrutturale, appunto) dei sistemi informatici dai quali dipende sul piano tecnologico il concreto funzionamento dei servizi digitali offerti all'utenza: profilo nel quale si “incentra” il ruolo del soggetto pubblico gestore¹⁰²⁷, che si identifica nella gestione (inclusi l'aggiornamento e la manutenzione) e nel

¹⁰²¹ Con riferimento a tali sistemi utilizza il concetto, ad es., A. SANDULLI, *Pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche*, cit., 513 ss.

¹⁰²² Cfr. anche il *Piano triennale 2021-2023*, cit., Capitolo 4, “Infrastrutture digitali”, 36 ss. Sul punto, oltre alla trattazione a ciò dedicata *infra*, Cap. 3, §2.1, cfr. anche Corte dei Conti, Sez. centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, del. 14 luglio 2022, n. 33/G, *Infrastrutture digitali*, spec. 20 ss.

¹⁰²³ PNRR, MIC1, *sub*-Investimento 1.5, 90. In tema v. anche i riferimenti *supra*, §5., in nota.

¹⁰²⁴ Cfr. gli artt. 50-*ter*, co. 2, riferito alla PDND, 59, co. 3, riferito al RNDT, 73, co. 1, e 76-*bis*, riferiti al SPC (sui quali v. *infra*, Cap. 3, rispettivamente §2. e §3.); ma rispetto alla “tendenza” (classificatoria) indicata nel testo v. *infra*, nel testo, e spec. in nota, per una possibile diversa lettura del concetto di infrastruttura digitale.

¹⁰²⁵ PNRR, par. 1, “Obiettivi generali e struttura del piano”, 31.

¹⁰²⁶ Nessuna particolare rilevanza assume la circostanza – già evidenziata *supra*, §.4 – che per talune infrastrutture digitali, anche di particolare rilevanza strategica, come il Polo Strategico Nazionale per la migrazione in *cloud* dei principali CED pubblici, il legislatore abbia autorizzato il ricorso al partenariato pubblico-privato (sul punto v. ampiamente *infra*, Cap. 3, §2.1): ciò si spiega esclusivamente in ragione della maggior complessità tecnica (e tecnologica) della realizzazione di simili infrastrutture rispetto alle opere infrastrutturali che reggono le piattaforme a (diretta) rilevanza esterna; maggior complessità che ha richiesto, come poi è avvenuto, di avvalersi per la realizzazione e gestione del PSN di competenze operative e *know-how* avanzati che solo operatori economici di quei mercati (di servizi infrastrutturali digitali) possono assicurare.

¹⁰²⁷ Soggetto pur sempre riconducibile, direttamente o indirettamente, alla Presidenza del Consiglio, cui fa capo la responsabilità (in un certo senso “politica”) della gestione delle infrastrutture e dell'erogazione dei corrispondenti servizi digitali: è infatti irrilevante che il gestore dell'infrastruttura(-piattaforma) individuato dalla legge sia AgID, come nel caso di SPID, o PagoPA, come nel caso dell'omonima piattaforma di pagamenti alla P.A., dell'*appIO* e di alcune piattaforme di cui si è

coordinamento tecnico-informatico dell'infrastruttura interna così intesa, nei quali si concretizza l'attività di "organizzazione" del correlativo servizio digitale¹⁰²⁸ (poi concretamente erogato all'utenza da altri soggetti pubblici e/o privati, come nel caso delle piattaforme c.d. abilitanti, o dallo stesso gestore, per alcuni servizi "amministrativi" digitali di cui si è detto *supra*, §6.).

Un concetto di infrastruttura digitale così delineato, tuttavia, ben può predicarsi in rapporto a tutte le piattaforme pubbliche nazionali, incluse quelle di recente introduzione attraverso le quali vengono erogati i servizi amministrativi digitali "tipici", posto che, come visto (*supra*, §6.), ciascuna di tali piattaforme consta necessariamente anche di un *back-end* informatico – il momento infrastrutturale, appunto – che permette il funzionamento del (correlativo) *front-end* destinato al pubblico degli utenti. Qual è allora il *quid pluris* di SPID, PagoPA e IO, "riguardati" come infrastrutture? Secondo quanto si ritiene qui, è la riconducibilità del loro momento infrastrutturale al concetto di "rete" in senso economico, che ben si coglie se si guarda al modello organizzativo che il legislatore ha scelto per i tre servizi c.d. abilitanti che vengono erogati ai cittadini attraverso tali piattaforme (identità/identificazione digitale, pagamenti alle PP.AA., aggregazione dei servizi "amministrativi" digitali in un'unica *mobile app*).

Le tre piattaforme, nel loro profilo interno-organizzativo (*i.e.*, infrastrutturale), si atteggiano infatti ad infrastrutture di rete attraverso le quali il servizio a valle (quello rivolto agli utenti) viene in concreto erogato (o co-erogato, nel caso dell'*appIO*) da parte di soggetti privati e/o pubblici diversi del gestore dell'infrastruttura, che prendono parte all'attività di quest'ultimo aderendo ai relativi sistemi: come per il Sistema pubblico di identità digitale (che, come visto nel precedente paragrafo, "si fa" servizio [al] pubblico mediante l'attività prestata dagli *identity provider*), anche in PagoPA e IO vi è una partecipazione di soggetti diversi dal gestore (Pago PA S.p.A.) alla strutturazione del complessivo servizio digitale "abilitante" offerto ai cittadini. Si è già anticipato *supra*, §.4, e si vedrà meglio di qui a breve, che nel caso di PagoPA tali soggetti sono i prestatori di servizi di pagamento elettronico aderenti (istituti di credito, IMEL ecc.), che effettuano le transazioni richieste mediante la piattaforma, mentre nel caso di *appIO* sono i soggetti pubblici di cui all'art. 2, co. 2, C.A.D. (denominati, in tale contesto, "soggetti erogatori"), chiamati ad integrare i propri servizi *on line* nell'*app* sotto forma di micro-servizi. Peraltro, come già osservato (*supra*, §4.), nel caso di SPID e di PagoPA, dove il servizio a valle è sostanzialmente una "variante pubblicistica" di servizi economici normalmente offerti in mercati aperti

detto *supra*, §6., ovvero altri organismi *in house* statali (ad es., Unioncamere S.C.p.A. o l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.C.p.A.: v. sempre *supra*, §6., e *infra*, §11.1).

¹⁰²⁸ Non potendo qui ulteriormente soffermarsi sul punto, ci si limita ad osservare, nell'attesa di più approfondite riflessioni dottrinali, che la questione può essere affrontata muovendo da una considerazione già svolta *supra*, §3., e più volte valorizzata nel corso della trattazione (v. *supra*, §§5., 6.), e cioè che uno degli aspetti che sembra maggiormente connotare il variegato fenomeno della digitalizzazione amministrativa e dei servizi digitali in particolare, delineandone un *trait d'union*, è la tendenziale compenetrazione tra la dimensione "organizzativa" del *back-end* e quella "erogativa" del *front-end* (aspetto comune, del resto, anche ai processi di servizio delle organizzazioni private che operano anche attraverso flussi e interfacce digitali): sebbene tali "momenti" dell'attività rimangano ben distinti su un piano logico-astratto, nella fenomenologia digitale essi tendono praticamente a confondersi, talché non è più possibile distinguere sempre in modo netto ciò che costituisce un servizio "interno" all'organizzazione pubblica (come gli strumenti di lavoro resi disponibili alle singole amministrazioni dalle infrastrutture digitali statali) da ciò che, invece, costituisce un servizio digitale direttamente offerto ai (e fruibile dai) cittadini (normalmente erogato, come detto, tramite una piattaforma intesa quale interfaccia). Muovendo da tale consapevolezza ed estendendola alle piattaforme digitali nazionali, (qualificate come) abilitanti e non, ben si comprende che "dietro" queste ultima vi è sempre una componente architetture informatica che si presta ad essere considerata alla stregua di un'infrastruttura digitale pubblica (almeno in un'accezione ampia), in quanto funzionale all'erogazione (non solo di servizi inter-amministrativi, ma anche) di servizi digitali rivolti verso l'esterno, cioè destinati al pubblico. Altra (sotto-)questione, che può essere qui appena accennata, è se tale conclusione sia generalizzabile anche al di là delle piattaforme nazionali, ossia se il concetto di infrastruttura possa essere correttamente riferito anche ai "comuni" sistemi informatici (proprietary) di altri enti pubblici privi di una funzione di coordinamento informatico centrale *ex art.* 117, co. 2, lett. r) Cost.: la risposta positiva (che pare peraltro potersi ricavare da alcune disposizioni del C.A.D.: cfr. artt. 14, co. 2, 14-*bis*, co. 2, lett. f), 17, co. 1, lett. c), 32-*bis*, co. 1, 51, commi 1 e 2-*quater*) ci sembra imporsi per le stesse ragioni anzidette, almeno per la parte di tali sistemi che "sorregge" sul piano tecnologico attività a rilevanza esterna (ad es., servizi *on line* "generici" *ex art.* 7 C.A.D.).

(rispettivamente, quello dei servizi certificati qualificati e quello dei sistemi e strumenti elettronici di pagamento), il descritto modello organizzativo finisce per riecheggiare lo schema della concorrenza *nel* mercato (v. *supra*, §1.1), ben noto ai servizi pubblici “tradizionali” (e in particolare a quelli c.d. di pubblica utilità) a rete; con riferimento all’*appIO*, invece, in considerazione delle caratteristiche (e delle finalità) del servizio a valle, consistenti nell’aggregazione in un punto di accesso unitario dei servizi *on line* di cui all’art. 7 C.A.D., la “rete” è costituita dai soli soggetti pubblici di cui all’art. 2, co. 2, C.A.D. (potendosi perciò parlare latamente di “rete amministrativa”).

Tali caratteristiche richiamano alla mente proprio una nozione (minima) di “rete”¹⁰²⁹, intesa quale «*struttura (o infrastruttura), concreta o astratta, un sistema di relazioni reciproche tra gli elementi della struttura e, infine, un centro che dirige tali elementi (e la struttura nel suo complesso) in vista di uno scopo*»¹⁰³⁰. Verrebbe quindi spontaneo concludere che PagoPA e IO costituiscono, sul piano interno-organizzativo, infrastrutture (pubbliche) digitali di rete, e quindi, nella loro proiezione esterna di servizi all’utenza, servizi (pubblici) digitali a rete, alla cui offerta integrata partecipano soggetti terzi rispetto al gestore ammessi ad accedere alla rete stessa. Tale suggestione può forse apparire “azzardata”, anche se un ordine concettuale affine ci sembra essere stato già sostenuto da (almeno) un autore – *mutatis mutandis* – con riferimento alle attività di “fornitura” tramite canali digitali di dati in mano pubblica¹⁰³¹; e benché non si ignorino alcune inevitabili differenze con le implicazioni dell’infrastruttura di rete nei “tradizionali” servizi pubblici economici (basti pensare, ad es., che qui non viene in rilievo l’esigenza di separazione tra gestione dell’infrastruttura e gestione del servizio, essendovi a monte una distinzione tra gestore del servizio e “soggetti erogatori”), non pare che una tale prospettiva di inquadramento – che sottende una lettura evolutiva (ma non uno stravolgimento) di categorie tradizionali – debba essere trascurata, anche in considerazione dell’intimo collegamento che da sempre sussiste fra infrastrutture di rete e modelli di cooperazione pubblico-pubblico e pubblico-privata¹⁰³², che qui pare assumere caratteri per certi versi (neo)paradigmatici.

Anche a prescindere da tale possibile inquadramento, quel che pare evidente è che, in definitiva, anche le piattaforme c.d. abilitanti sono (al contempo) infrastrutture e che, dietro l’apparente distinzione tra i due concetti, si cela invero un semplice “gioco di prospettiva” (e quindi di parole): esse andrebbero indicate quali “piattaforme di servizio pubblico digitale” (come fa il PNRR: *supra*) ove ci si intenda riferire al servizio ai cittadini che per tramite di esse viene erogato, e come infrastrutture (o “sistemi”) ove si voglia porre in primo piano il profilo interno di gestione del sistema tecnologico e di coordinamento fra il soggetto pubblico gestore (PagoPA

¹⁰²⁹ Concetto anch’esso privo di una puntuale definizione normativa con valenza generale, nonostante la ben nota rilevanza che assume nella normativa europea e interna, tanto più ora che la delega all’adozione di un testo unico sui servizi pubblici locali di rilevanza economica contenuta nella nuova legge per la concorrenza prelude all’introduzione di una disciplina ulteriormente differenziata per i servizi a rete: cfr. l’art. 1, co. 2, lett. b) l. n. 118/2022, cit. La ragione per cui, nonostante tale rilevanza, un concetto generale di “rete” non sia mai stato puntualmente enucleato dal legislatore (e la dottrina abbia preso atto della sua inesistenza senza approfondire eccessivi sforzi per porvi rimedio) risiede nella circostanza che nessuno ha mai potuto dubitare, per ragioni essenzialmente storiche connesse ai settori di incidenza del diritto comunitario, di quali fossero appunto i servizi pubblici a rete.

¹⁰³⁰ F. VETRÒ, *Il servizio pubblico a rete. L’esempio paradigmatico dell’energia elettrica*, Torino, 2005, 2. In senso analogo tra gli altri A. CAVALIERE, *Il servizio pubblico a rete*, in *Serv. pubbl. app.*, n. 1, 2005, 5 ss. e, più di recente, D. SIMEOLI, *La «rete» tra beni a destinazione pubblica e regolazione*, in E. Castorina (a cura di), *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo*, Napoli, 2016, 371, il quale tuttavia rileva che «*l’estrema eterogeneità dei settori e dei costrutti normativi non consente di ricondurre la “rete” ad uno schema ordinante che ne sappia illuminare caratteristiche dogmatiche e disciplinari comuni*».

¹⁰³¹ Il riferimento è a G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell’amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., spec. 81 ss. e 157 ss. (che sarà più volte richiamato anche *infra*, Cap. 3, §§3. e 5. ss.).

¹⁰³² Su di che, per tutti, cfr. S. CASSESE, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in A. Predieri, M. Morisi (a cura di), *L’Europa delle reti*, Torino, 2001, 43 ss.

S.p.A.) e gli altri enti, pubblici (IO) o privati (PagoPA), che a tale sistema partecipano per rendere effettiva l'offerta integrata del servizio digitale "finale" rivolto all'utenza.

Come più volte ricordato, PagoPA e *appIO* – al pari di alcuni servizi digitali "amministrativi" di cui si è detto in precedenza (v. *supra*, §6.) e di alcune infrastrutture digitali pubbliche ("interne"), come la PDND – sono oggi gestiti da PagoPA S.p.A., società *in house* interamente partecipata dallo Stato (tramite il MeF, che ne è l'azionista unico) ex art. 9 T.U.S.P., costituita ai sensi dell'art. 8 d.l. n. 135/2018¹⁰³³ nel 2019¹⁰³⁴. Tale organismo, che come noto ha lo scopo di promuovere l'innovazione digitale tramite lo sviluppo e, in molti casi, la diretta gestione di infrastrutture e servizi digitali pubblici¹⁰³⁵, agisce sulla base degli obiettivi indicati con direttive del Presidente del Consiglio¹⁰³⁶, in funzione dei quali opera però in autonomia, secondo le prassi di mercato e gli sviluppi tecnologici, anche in collaborazione con soggetti terzi pubblici o privati¹⁰³⁷.

Alle piattaforme in esame, come già visto per SPID, il PNRR dedica ingenti risorse, a conferma del loro ruolo di "perno" attorno al quale ruotano gli altri obiettivi della Componente della 1 Missione 1¹⁰³⁸: dei singoli investimenti previsti per ciascuna delle due piattaforme si darà conto nel prosieguo.

8.1 PagoPA: un particolare SIEG "digitale" per i pagamenti elettronici alla P.A.

PagoPA è la piattaforma digitale centrale prevista dall'art. 5, co. 2, C.A.D.¹⁰³⁹ che "abilita" i pagamenti elettronici dei cittadini nei confronti dei soggetti pubblici, relativi a somme dovute a

¹⁰³³ L'art. 8 ("Piattaforme digitali") d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, conv. con modificazioni dalla l. 11 febbraio 2019, n. 12, ha previsto al co. 2 l'istituzione della società e al co. 3 ha affidato ad essa la gestione delle piattaforme PagoPA e IO.

¹⁰³⁴ D.P.C.M. 19 giugno 2019, che ha autorizzato la costituzione della società, indicandone criteri e modalità, e ne ha individuato l'oggetto sociale (art. 1, co. 4) in coerenza con quanto disposto dal cit. art. 8, co. 3, d.l. n. 135/2018. La costituzione della società è poi avvenuta con atto notarile del 24 luglio 2019.

¹⁰³⁵ *Strategia Italia digitale 2026. Risultati 2021-2022 e azioni per il 2023-2023*, cit., Appendice 1 ("Organizzazione e struttura MITD e DTD"), cit., 34: "PagoPA è (...) una azienda esperta di applicazioni e servizi esclusivamente digitali, incaricata di progettare e costruire infrastrutture e soluzioni tecnologiche scalabili volte a favorire la capillare diffusione di servizi pubblici digitali secondo un approccio mobile first e secondo il principio once only. PagoPA gestisce alcune tra le più importanti e già citate piattaforme digitali strategiche del Paese, ovvero: pagoPA, App IO, Centro stella dei pagamenti, piattaforma notifiche digitali (PN), Piattaforma Nazionale Digitale Dati (PDND) per l'interoperabilità, piattaforma bonus di Stato (IDPay), piattaforma CHECKIBAN".

¹⁰³⁶ V. di recente, ad es., Dir.P.C.M. 14 aprile 2021, che fissa gli obiettivi aggiornati relativi al sistema PagoPA e all'*appIO*.

¹⁰³⁷ Sulla *governance* societaria, si veda l'articolata ricognizione della Corte dei Conti, Sez. contr. enti, det. 31 marzo 2022, n. 36 (Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di PagoPA S.p.A.), spec. 4 ss. e 7 ss.

¹⁰³⁸ La Misura 1.4.3 (M1C1) "promuove la diffusione della piattaforma PagoPA e dell'app 'IO' al fine di incrementare i servizi digitali offerti dalla PA ai cittadini", con una dotazione finanziaria complessiva pari a 580 milioni (come aggiornata con d.m. MeF 24 agosto 2022).

¹⁰³⁹ L'art. 5 C.A.D., rubricato "Effettuazione di pagamenti con modalità informatiche" prevede al co. 1 che i soggetti di cui all'art. 2, co. 2, sono "obbligati ad accettare, mediante la piattaforma di cui al comma 2, i pagamenti spettanti a qualsiasi titolo attraverso sistemi di pagamento elettronico, ivi inclusi, per i micro-pagamenti, quelli basati sull'utilizzo del credito telefonico", precisando al co. 2 che, a tal fine, è costituita "una piattaforma tecnologica per l'interconnessione e l'interoperabilità tra le pubbliche amministrazioni e i prestatori di servizi di pagamento abilitati, al fine di assicurare, attraverso gli strumenti di cui all'articolo 64, l'autenticazione dei soggetti interessati all'operazione in tutta la gestione del processo di pagamento" (i riferimenti all'AgID quale soggetto deputato ad assicurare la disponibilità di tale piattaforma – contenuti nella parte iniziale della disposizione – devono ora intendersi tacitamente abrogati ad opera del già cit. art. 8, co. 3, d.l. n. 135/2018, che come visto ha affidato tali compiti a PagoPA S.p.A.: v. *supra*, nota 399; per completezza, va altresì segnalato che la prima versione della piattaforma è stata realizzata da SIA, società controllata da Cassa Depositi e Prestiti, oggi fusa per incorporazione nella *paytech* Nexi S.p.A.). Il co. 2-*quater*, sul quale si tornerà più avanti, dispone infine che "[i] prestatori di servizi di pagamento abilitati eseguono pagamenti a favore delle pubbliche amministrazioni attraverso l'utilizzo della piattaforma di cui al comma 2".

qualsiasi titolo¹⁰⁴⁰, attraverso un processo di standardizzazione tecnologica dei flussi di cassa (degli enti) che si realizza grazie all'interconnessione con i sistemi dei Prestatori di Servizi di Pagamento (da qui PSP) aderenti¹⁰⁴¹, che a tal fine sfruttano specifiche API rese disponibili dal Gestore (PagoPA S.p.A.)¹⁰⁴²: essa consente ai cittadini e alle amministrazioni, rispettivamente, di effettuare e ricevere pagamenti elettronici tramite PSP in modo standard, assicurando ai primi l'utilità di poter estinguere le proprie debenze anche da dispositivi digitali, scegliendo fra una pluralità di strumenti e metodi di pagamento disponibili, e alle seconde di conseguire, grazie ai servizi automatizzati resi dalla piattaforma, maggiori efficienza e risparmi nella gestione dei propri flussi di cassa¹⁰⁴³.

Non si tratta, dunque, di un sistema di pagamento in senso stretto né tantomeno di un servizio di pagamenti elettronici, ma di una piattaforma che, realizzando l'interconnessione tra i sistemi di incasso dei soggetti pubblici ed i sistemi dei PSP che gestiscono le transazioni¹⁰⁴⁴, reca ai cittadini e alle amministrazioni i benefici derivanti dalla standardizzazione dei processi di pagamento alla P.A. su tutto il territorio nazionale, quale che sia l'ente pubblico creditore¹⁰⁴⁵: anche i pagamenti effettuati mediante tale piattaforma sono, infatti, pur sempre gestiti da imprese già autorizzate dalla Banca d'Italia ad operare in veste di PSP (le quali praticano per l'esecuzione degli ordini commissioni liberamente determinate nell'esercizio dell'autonomia negoziale d'impresa), che aderendo al sistema tramite la stipula della convenzione col Gestore vengono, in buona sostanza, ammesse ad un *sub*-mercato – quello, appunto, dei pagamenti elettronici alla P.A. – che identifica un “segmento pubblicisticamente qualificato” del (ben più ampio) mercato dei servizi di pagamento nel quale già operano.

¹⁰⁴⁰ PagoPA consente infatti di pagare tributi, tasse, utenze, rette, quote associative, bolli, multe, ammende, sanzioni, canoni e ogni altro pagamento verso le amministrazioni centrali e locali, comprese scuole, università, ASL, nonché verso gli altri soggetti *lato sensu* pubblici indicati dall'art. 2, co. 2, C.A.D., ossia gestori di pubblici servizi e società a controllo pubblico (v. *supra*, §5.2). Per semplicità, nel prosieguo di questo paragrafo si farò riferimento ai “pagamenti alla P.A.” per intendere i pagamenti ai suddetti soggetti.

¹⁰⁴¹ L'adesione dei PSP a PagoPA avviene mediante la stipula di un accordo con il Gestore (PagoPA S.p.A.), con le modalità indicate qui: <https://www.pagopa.gov.it/it/prestatori-servizi-di-pagamento/come-aderire/>. Lo schema dell'accordo di servizio è disponibile al seguente link <https://www.pagopa.gov.it/it/prestatori-servizi-di-pagamento/pagopa-accordo-bsp.pdf>. Sulla dubbia natura giuridica di tale “accordo” v. *infra*, nota 419.

¹⁰⁴² Le API, utilizzabili solo dai PSP che abbiano stipulato con il Gestore l'accordo di cui alla nota precedente, sono disponibili qui: <https://pagopa.github.io/pagopa-api/>. Sul concetto di API v. *infra*, Cap. 3, §6.

¹⁰⁴³ Particolarmente efficace, anche nell'evidenziare tale duplice direzione dell'utilità assicurata dalla piattaforma, ci sembra il quadro riassuntivo tracciato dalla Corte dei Conti, det. n. 36/2022, cit., §4.2, 17: “*La piattaforma permette alle Pubbliche Amministrazioni di gestire i pagamenti in modo centralizzato, offrendo servizi automatici di rendicontazione e riconciliazione verso uno (o più) conti correnti dello Stato, al fine di realizzare un risparmio nei costi di gestione. Inoltre, 'PagoPA' offre ai cittadini la possibilità di decidere con quali strumenti pagare, sia online che offline, evitando di recarsi agli sportelli e avvalendosi di metodi di pagamento evoluti offerti dai prestatori di servizi di pagamento ('PSP') aderenti. Il sistema alla base della piattaforma PagoPA prevede, in particolare, che le Pubbliche Amministrazioni e i PSP/Istituti di pagamento siano interconnessi e abilitati a operare sulla base di standard, senza dover stipulare accordi multipli e senza commissioni per gli enti creditori*”.

¹⁰⁴⁴ Come opportunamente precisa A. PALLADINO, *PagoPA e pagamenti digitali*, in *Lo Stato digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., 134, nt. 4: «*PagoPA non costituisce un 'canale' di pagamento, bensì il sistema nazionale dei pagamenti elettronici in favore delle pubbliche amministrazioni e degli altri soggetti tenuti per legge all'adesione (...): si tratta di un'infrastruttura tecnologica a governance pubblica che standardizza il colloquio tra pubbliche amministrazioni e prestatori di servizi di pagamento*».

¹⁰⁴⁵ Sulle caratteristiche architettoniche della piattaforma e sulla sua (profonda) incidenza sul sistema di riscossione e gestione delle entrate dei soggetti pubblici, v. D. VENTURINI, *Tesoreria, pagoPA, finanziamenti. Servizi bancari e finanziari per le pubbliche amministrazioni*, Torino, 2020, pt. II. Semplificando con le parole della Corte dei Conti, det. n. 46/2022, cit., 18, su un piano pratico “[a]ttraverso PagoPA è realizzata (...) una mutazione dell'architettura stessa della gestione degli incassi, semplificando e standardizzando i processi”. Si segnala che un'altra rilevante novità in proposito è costituita dalla “Piattaforma incassi” per i versamenti tramite canali postali alle amministrazioni statali, sviluppata da Poste Italiane S.p.A. e integrata con PagoPA, per mezzo della quale diverrà operativa una nuova e più efficiente procedura di incasso: cfr. il d.m. (MEF) 30 aprile 2021 (spec. artt. 1, 2 e 6).

Risulta evidente, alla luce di tali caratteristiche, che la “piattaforma” PagoPA è anzitutto un’infrastruttura, e probabilmente un’infrastruttura di rete (v. *supra*, §8.); e che, nondimeno, a valle essa costituisce un servizio (digitale) tanto per le amministrazioni quanto per i cittadini¹⁰⁴⁶, che “conforma” (in senso pubblicistico) la prestazione dei “comuni” servizi di pagamento ogniqualvolta beneficiaria dei trasferimenti sia la P.A., sottoponendo detti servizi ad un regime “occasionale” in parte differenziato a garanzia di interessi pubblici quali l’accessibilità, continuità ed omogeneità su tutto il territorio nazionale delle modalità per i pagamenti alla P.A. (v. sul punto anche *infra*, a proposito della sent. CGUE *Commissione c. Ungheria*).

Limitandoci qui ad evidenziare gli ulteriori benefici che l’operatività della piattaforma garantisce ai cittadini, essi possono individuarsi nella semplificazione delle operazioni di pagamento, nella disponibilità di una pluralità di canali ed opzioni di pagamento, nella possibilità di ricevere gli avvisi di pagamento digitali su *app* e contatti indicati (mail, sms ecc.) e di accedere ad informazioni sempre aggiornate sugli importi dovuti, atteso che ogni variazione di questi ultimi (ad es., per le more) viene registrata in automatico dalla piattaforma¹⁰⁴⁷. Il sistema, come testé accennato, consente agli utenti di effettuare i pagamenti alla P.A. tramite diversi canali – su tutti l’interfaccia di pagamento del sito dell’ente creditore, l’*appIO* o il sito del Gestore – e con svariate modalità, ad es. accedendo al servizio di *home banking* offerto dalla propria banca o ad altri servizi di pagamento *on line*, incluse alcune innovative, ad es. inquadrando il *QR code* dell’avviso di pagamento con *app* di pagamenti di terze parti o con l’*appIO* (su cui v. *infra*, §8.2), la quale consente altresì di tenere traccia delle ricevute dei versamenti effettuati mediante il sistema e di registrare le proprie carte di credito per velocizzare le operazioni di pagamento. Un ulteriore beneficio per i cittadini risiede nella trasparenza dei costi di commissione praticati dai vari PSP per ciascuna transazione, che si realizza anche rendendo disponibile sul sito del Gestore un apposito *tool* per simulare tali costi¹⁰⁴⁸.

Per altro, il co. 2-*sexies* dell’art. 5 C.A.D. consente di utilizzare la piattaforma PagoPA “*anche per facilitare e automatizzare, attraverso i pagamenti elettronici, i processi di certificazione fiscale tra soggetti privati, tra cui la fatturazione elettronica e la memorizzazione e trasmissione dei dati dei corrispettivi giornalieri*”; anche qui, analogamente a quanto avviene con il Sistema di identità digitale¹⁰⁴⁹, l’infrastruttura pubblica si presta ad erogare un servizio digitale *G2B*, recuperando tra l’altro una parziale dimensione di servizio pubblico “tradizionale” (*i.e.*, non soltanto “strumentale” ai rapporti con la P.A.: v. *supra*, §2.). Un apposito regolamento del MITD, previsto dal comma 2-*septies* della stessa disposizione, disciplina “*le regole tecniche di funzionamento della piattaforma tecnologica (...) di cui al comma 2-*sexies**”¹⁰⁵⁰.

L’esame di un interessante caso deciso dalla Corte di Giustizia qualche anno fa consente di confermare la congruità, anche nell’ottica del diritto europeo, del modello organizzativo prescelto dal legislatore italiano per i pagamenti digitali alla P.A., e al contempo di affermare la natura di (peculiare) SIEG di PagoPA, implicita nell’inquadramento sin qui fornito.

¹⁰⁴⁶ Risalta qui, dunque, la più volte segnalata compresenza/compenetrazione di “utilità interne” (servizio interno-strumentale, rivolto alle amministrazioni), e “utilità esterne” (servizio esterno, rivolto all’utenza) che costituisce elemento caratterizzante, pur con diversi possibili schemi, il variegato fenomeno dei servizi digitali pubblici (v. *supra*, §3. e §6.). In questo senso depone il doc. informativo rilasciato da PagoPA S.p.A., consultabile al link https://www.pagopa.gov.it/assets/download/pagopa_fact_sheet.pdf, ove vengono separatamente indicati “Vantaggi per le pubbliche amministrazioni” e “Vantaggi per i cittadini” abilitati dalla piattaforma.

¹⁰⁴⁷ Benefici così schematizzati nella pagina dedicata sul sito del DTD, sulla falsariga delle *Fact Sheets* del Gestore richiamate alla nota precedente: v. <https://innovazione.gov.it/progetti/pagamenti-digitali-pagopa/>.

¹⁰⁴⁸ Il simulatore è disponibile qui: <https://www.pagopa.gov.it/it/cittadini/trasparenza-costi/>.

¹⁰⁴⁹ Il riferimento è alla previsione (art. 64, co. 2-*quinquies*, C.A.D.) che, come visto, consente anche ad operatori privati di utilizzare l’infrastruttura SPID per l’identificazione dei clienti finalizzata all’accesso ai propri servizi *on line*: v. *supra*, §6.

¹⁰⁵⁰ D.m. (MITD) 12 dicembre 2020, “Definizione delle regole tecniche del servizio di fatturazione automatica”.

Nel 2018 il giudice di Lussemburgo¹⁰⁵¹ si è infatti pronunciato sulla conformità alla dir. *Bolkestein* della normativa ungherese che aveva istituito e disciplinato il “sistema nazionale di pagamento mobile”: si trattava di un sistema centralizzato di pagamento elettronico, affidato in esclusiva ad un organismo (societario) interamente partecipato e controllato dallo Stato, che consentiva agli utenti di pagare le tariffe per alcuni servizi pubblici (tra i quali quelli di trasporto collettivo, parcheggio, uso delle strade) senza collegamento a punti fissi, attraverso l’utilizzo di dispositivi digitali. La Corte, richiamata la propria consolidata giurisprudenza per la quale un servizio può rivestire interesse economico generale quando abbia caratteri specifici rispetto a quelli di altre attività economiche e la sua fornitura costituisca adempimento di compiti di interesse pubblico conformi ad obiettivi delle politiche nazionali¹⁰⁵², ha confermato – così disattendendo la posizione della Commissione – la corretta qualificazione di tale servizio in termini di SIEG operata dal governo (ungherese) ai fini dell’applicazione dell’art. 106, par. 2, TFUE (e della correlativa inoperatività dell’art. 16 dir. n. 2006/123/CE), escludendo la sussistenza di un errore manifesto per il solo fatto che servizi analoghi fossero già forniti da operatori (privati) presenti sul mercato, atteso che ben può lo Stato membro ritenere, nell’esercizio della propria discrezionalità, che il mercato non soddisfi gli specifici obiettivi da esso definiti, nella specie in termini di necessarie standardizzazione, interconnessione e interoperabilità del sistema e di accessibilità e copertura dell’intero territorio nazionale¹⁰⁵³.

Nondimeno, la Corte ha comunque ritenuto sussistere nel caso di specie la violazione dell’art. 56 TFUE da parte dello Stato ungherese, affermando che il sistema nazionale in questione, riservando l’attività di fornitura di servizi di pagamento mobile ad un monopolio statale, non soddisfacesse il requisito di proporzionalità imposto dalla direttiva servizi (almeno per quanto dedotto in atti dal governo): a tal riguardo, la Corte ha constatato che il governo ungherese non aveva indicato i motivi per cui l’adempimento della specifica missione connessa a tale servizio richiedesse la creazione di un monopolio mediante la concessione di diritti esclusivi ad un’impresa pubblica¹⁰⁵⁴. Del resto, come la Corte rileva, la stessa Ungheria aveva riconosciuto l’esistenza di misure meno restrittive della libertà di stabilimento rispetto a quelle adottate per conseguire gli obiettivi già ricordati, consistenti nella tutela degli interessi dell’utenza attraverso un sistema unico standardizzato di pagamenti elettronici accessibile su tutto il territorio nazionale; e la stessa Corte adduce, infine, che un sistema di concessioni fondato su una procedura aperta alla concorrenza poteva, ad esempio, costituire una tale misura meno restrittiva, che avrebbe ugualmente consentito di conseguire gli obiettivi invocati dal governo ungherese¹⁰⁵⁵.

Per quanto consta dalla consultazione della sola fonte “autoctona” (più o meno) aggiornata che si è riusciti a reperire, ancora all’inizio del 2021 erano in corso i confronti fra il governo ungherese e la Commissione per l’adeguamento della normativa statale al *dictum* della Corte, ma la soluzione prospettata dall’Esecutivo, oggetto di un d.d.l. presentato all’Assemblea nazionale, continuava a prevedere un fornitore unico del servizio, seppur ora scelto con gara e non più designato per legge¹⁰⁵⁶: appare fondato dubitare che una simile soluzione possa risultare davvero

¹⁰⁵¹ Corte di Giustizia, sez. IV, 7 novembre 2018, in C-171/17, *Commissione c. Ungheria* (EU:C:2018:881, www.curia.europa.eu.it), riportata ora in *Giurisprudenza di diritto dell’Unione europea. Casi scelti*, diretto da B. Nascimbene, M. Condanzi, 5^a ed., Milano, 2021, 1828 ss. (Cap. V, *Cittadinanza, Persone e Servizi*, a cura di I. Anrò, C. Burelli, F. Rossi Dal Pollo *et al.*, sub “*Libertà di stabilimento*”, 284 ss.). Sulla pronuncia, per il vero non troppo nota, sono stati consultati anche A. MASSERA, *I servizi pubblici tra regole della concorrenza e responsabilità pubblica*, cit., 448-449, ed il commento di F. GALLARATI, *Il monopolio ungherese dei servizi di pagamento mobile all’esame della Corte di Giustizia: un “doppio bilanciamento” tra SIEG e libera prestazioni di servizi*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1, 2019, 863 ss.

¹⁰⁵² Sul punto v. cenni *supra*, §1., in fine, e più ampiamente *retro*, Cap. 1, §§3., 3.1.

¹⁰⁵³ V. spec. i punti 54-60 della sentenza.

¹⁰⁵⁴ Sul punto v. ora V. CERULLI IRELLI, «*Impresa pubblica*» e servizi di interesse generale, in ID., *Costituzione e amministrazione*, Torino, 2022, 359 ss.

¹⁰⁵⁵ V. spec. i punti 82-87 e 90-93 della sentenza.

¹⁰⁵⁶ I. BARTHA, *A tagállami kötelezettségek hatékony érvényesíthetősége az általános érdekű szolgáltatások uniós szabályozása terén*, in I. Bartha, F. Fazekas, M. Papp, M. Varju (a cura di), *Hatékony jogvédelem az európai unió jogában*.

rispettosa della pronuncia della Corte di Giustizia, che sembrava richiedere piuttosto (almeno) l'introduzione di un sistema di concessioni multiple, avendo ravvisato proprio nell'istituzione del regime di riserva, che conferisce a quel segmento di mercato struttura sostanzialmente monopolistica, il vero fattore di disproporzionalità della precedente disciplina, che la rende(va) incompatibile con le prerogative concorrenziali sancite dai Trattati e dagli artt. 15-16 dir. *Bolkestein*.

Il caso ora richiamato consente di rimarcare alcune caratteristiche del “nostrano” sistema per la standardizzazione dei pagamenti alle PP.AA.: PagoPA, lungi dal configurare un (nuovo) sistema di pagamento – e tantomeno un sistema di pagamento “chiuso”, rispondente ad una logica strutturale di tipo sostanzialmente “proprietario”, qual era il sistema di pagamento (mobile) ideato dallo Stato magiaro – costituisce, come visto, un'infrastruttura di “cooperazione” pubblico-privata (inquadrabile a nostro avviso in un concetto evolutivo di rete: v. *supra*, §8.) per l'interconnessione tecnologica tra gli enti creditori e i PSP. Esso appare conforme ai principi di proporzionalità e non discriminazione dell'intervento pubblico istitutivo-organizzativo ex art. 106, par. 2, TFUE proprio in quanto, per conseguire le finalità di standardizzazione e uniformazione sull'intero territorio nazionale dei pagamenti ai soggetti pubblici, il sistema si avvale dei PSP già abilitati ad operare come tali (dalla Banca d'Italia) nel mercato nazionale. Come già osservato, infatti, l'istituzione di PagoPA dà sostanzialmente vita ad un segmento ristretto “pubblicisticamente qualificato” del mercato dei servizi di pagamenti elettronici (analogamente a quanto può dirsi per SPID, pur con alcune differenze, in relazione al mercato dei servizi fiduciari qualificati di identificazione elettronica: v. *supra*, §4. e §6.), al quale però qualsiasi operatore di settore può accedere mercé la semplice adesione allo schema uniforme predisposto dal Gestore.

La fornitura di questi servizi di pagamento (mobile e non mobile) non viene dunque riservata ad un monopolio statale, poiché il legislatore italiano, nel perseguire la stessa “missione” di interesse generale adottata dal governo ungherese e in sé avallata dalla Corte di Giustizia, non ha creato un vero e proprio sistema di pagamento, ma si è limitato ad istituire un'infrastruttura che realizza l'interconnessione e l'interoperabilità fra amministrazioni e PSP per standardizzare i flussi di transazione a beneficio delle stesse amministrazioni e degli utenti, che possono così usufruire di altri micro-servizi collaterali al pagamento. Attraverso un sistema “congegnato” come PagoPA, l'Italia non solo non ha istituito alcun regime (legale) di riserva, ma ha perseguito gli stessi obiettivi di standardizzazione mantenendo sostanzialmente invariato l'assetto del mercato dei servizi di pagamento (così massimizzando la logica proconcorrenziale del diritto europeo dei servizi), atteso che qualsiasi impresa abilitata a operare come PSP in Italia può aderire alla piattaforma (e quindi al *sub*-mercato che essa delimita) facendone richiesta ed accettando le relative condizioni generali¹⁰⁵⁷. In altri termini, PagoPA costituisce un SIEG che attua la suesposta

Tanulmányok várnay ernő 70. születésnapja tiszteletére, Budapest, 2021, 221-222, spec. nt. 40. I passaggi più significativi possono essere tradotti come segue: «Dalla risposta ufficiale del governo all'indagine della commissione, tutto ciò che si può sapere finora è che il servizio uniforme [di pagamento] sarebbe stato erogato in regime di concessione, ma nel disegno di legge che istituisce la procedura di concessione si prevede che i gestori di servizi pubblici hanno il diritto di vendere i loro prodotti solo per via elettronica attraverso il sistema uniforme (...). Nel contesto di quanto sopra, vale la pena citare testualmente la risposta del Ministero dell'Innovazione e della Tecnologia alla richiesta di dati di interesse pubblico di un cittadino: “sulla base della sua proposta di compromesso alla Commissione, l'Ungheria ha definito un modello operativo in cui il mercato all'ingrosso dei pagamenti mobili continua ad avere un fornitore con diritti di servizio esclusivi obbligato a garantire la copertura nazionale, il cui status giuridico si basa su un diritto di concessione a tempo determinato concesso nell'ambito di una procedura di aggiudicazione, anziché su una designazione legale. Da un punto di vista domestico, il vantaggio della soluzione è che non rappresenta un cambiamento ‘strutturale’: rimarrà cioè l'attuale sistema uniforme basato sulla distribuzione dei rivenditori, di modo che l'introduzione del sistema concessorio e l'eventuale subentro del nuovo operatore non siano percepiti dai cittadini”».

¹⁰⁵⁷ Non pare peraltro del tutto peregrina l'idea – sulla quale tuttavia non è possibile soffermarsi in questa sede – che l'accordo con il Gestore per mezzo del quale il singolo PSP aderisce al sistema PagoPA (v. *supra*, nota 406) costituisca, nella sostanza, un provvedimento vincolato di tipo autorizzatorio del Gestore, ossia una sorta di “autorizzazione-contratto” (figura che non ha mai ricevuto alcun riconoscimento nella nostra dottrina, ma che potrebbe trovare nella teoria della concessione-

“missione” di interesse generale tramite un regime di concorrenza *nel* mercato dei servizi di pagamento, con un grado pressoché nullo di limitazione delle libertà competitive in tale settore¹⁰⁵⁸:

contratto un possibile aggancio obliquo), o comunque una peculiare forma di titolo abilitativo avente forma convenzionale: nessuna libertà (negoziale) di non stipulare è infatti rimessa al Gestore, che deve piuttosto limitarsi a verificare la pregressa qualità di PSP del richiedente e constatare l'accettazione, da parte di questo, delle condizioni per l'adesione/ammissione al sistema fissate dallo stesso Gestore in conformità alla normativa su PagoPA. L'incertezza sulla natura giuridica del predetto accordo non può che riflettersi sul problema dello strumento processuale per giustiziare un eventuale rifiuto (ingiustificato) del Gestore di consentire l'adesione di un PSP al sistema: ferma la natura di diritto soggettivo della pretesa sostanziale del PSP, i rimedi andrebbero individuati, alternativamente, nell'esecuzione in forma specifica (2932 c.c.) di obbligo a contrarre *ex lege* (rinvenibile nell'art. 5 C.A.D.), ovvero nell'impugnazione del rifiuto del Gestore, alla stregua di un provvedimento (o nell'azione avverso il silenzio, in caso di inerzia), con quel che consegue in punto di giurisdizione (ordinaria o amministrativa esclusiva *ex art.* 133, lett. c c.p.a.), a seconda che, rispettivamente, il predetto accordo sia qualificato come normale contratto o come titolo abilitativo sostanzialmente provvedimentoale (benché formalmente convenzionale). In altri termini, appare opportuno domandarsi se PagoPA S.p.A., in veste di gestore dell'omonima piattaforma-infrastruttura, eserciti anche poteri a fianco (e in funzione) del complessivo servizio “(im)materiale” erogato.

¹⁰⁵⁸ Altra questione connessa è se, tuttavia, la “soluzione” italiana risulti conforme alle norme e ai principi europei richiamati anche assumendo quale referente (anche di *benchmark*) non il mercato dei servizi di pagamento, bensì il (potenziale) mercato dei servizi per l'interconnessione (tra soggetti pubblici e PSP) e la standardizzazione dei pagamenti alla P.A., al quale afferisce il servizio erogato da PagoPA: l'esclusività dell'utilizzo di tale sistema da parte di amministrazioni e PSP, prevista dall'art. 5, co. 2-*quater*, C.A.D. (su cui v. qui *infra*) e il suo affidamento disposto per legge ad un organismo statale (qual è PagoPA S.p.A. in quanto società *in house*) potrebbero far dubitare sotto questo aspetto della legittimità in chiave eurounitaria anche del “modello PagoPA”, alla luce della richiamata pronuncia della Corte di Giustizia. Ciò non tanto per il profilo della valutazione di insufficienza del mercato che legittima l'istituzione del SIEG, che non sembra revocabile in dubbio in ragione delle stesse caratteristiche del servizio (difficile possa esistere, se non indotto dall'intervento pubblico, un mercato concorrenziale dei servizi infrastrutturali per la standardizzazione/uniformazione tecnologica nazionale dei pagamenti alle PP.AA.: è quasi impensabile qui la ricorrenza di un “errore manifesto”), quanto piuttosto per il profilo della necessità e proporzionalità del regime di riserva di tale servizio per il conseguimento degli obiettivi politici sottesi alla sua istituzione (il problema si può, cioè, porre in relazione al secondo momento del “giudizio di bilanciamento bifasico” cui fa riferimento F. GALLARATI, *Il monopolio ungherese dei servizi di pagamento mobile all'esame della Corte di Giustizia*, cit., 868-869, e che costituisce uno schema di sindacato già noto ad altre pronunce della Corte in tema di aiuti di Stato nei SIEG). In breve, alla stregua dell'impostazione accolta dalla Corte di Giustizia in quella pronuncia (e che ci sembra espressione di un orientamento consolidato), potrebbe muoversi all'Italia il “rimprovero” di non aver vagliato la possibilità di perseguire gli stessi obiettivi di interesse generale attraverso un regime di concessioni multiple per la creazione di altrettante infrastrutture del tipo PagoPA, realizzate e gestite da operatori di settore scelti con gara. Ben si comprende tuttavia come un simile modo di ragionare, che pure ci sembra argomentabile alla luce di alcuni (ambigui) passaggi della pronuncia, finirebbe per imporre una (artificiale) concorrenza per il mercato “allargata” a più operatori per la realizzazione e gestione di tutte le infrastrutture digitali pubbliche che più di un operatore sul mercato sia in grado di produrre se stimolato dalla domanda pubblica (si pensi ai rapporti fra il nuovo PSN e il mercato delle infrastrutture *cloud*: la stessa banale circostanza che più operatori/RTI abbiano partecipato alla gara per la realizzazione e gestione del PSN dimostra che la leva di *public procurement* può sempre attivare un “minimo di mercato” verso la produzione di qualsiasi servizio che abbia come esclusiva o principale fruitrice la pubblica amministrazione e che sia da questa finanziato per la più parte, pur dove non vi sia un margine di utile ma solo un interesse patrimoniale indiretto, ad es. di immagine); ma tutto ciò contrasta con il fatto che queste infrastrutture, a ben vedere, hanno come fruitrice anche (o solo) la stessa amministrazione, senza che ciò le privi della natura di SIEG quando la loro istituzione produca anche solo indirettamente effetti limitativi della concorrenza all'interno di mercati collegati, in ragione di fenomeni di integrazione verticale del macro-settore di riferimento, oppure – com'è nel nostro caso – determini un regime “speciale” pubblicistico per le attività economiche che appartengono a tali mercati collegati e che senza l'intervento pubblico istitutivo dell'infrastruttura sarebbero soggette solo alla “comune” disciplina amministrativa che regola l'impresa (così è, come visto, nel caso di PagoPA: l'istituzione di un sistema obbligatorio per la standardizzazione tecnologica dei pagamenti alle PP.AA. finisce indirettamente per modificare una parte del regime normativo che regola la fornitura dei servizi di pagamento, benché ciò non produca alcuna torsione concorrenziale dato il carattere “aperto” delle adesioni dei PSP alla piattaforma); e la destinazione di tali “servizi infrastrutturali” all'amministrazione, prima che ai cittadini, rende evidente l'inutilità della loro duplicazione, posto che una sola di esse, purché abbia le caratteristiche necessarie, è sufficiente a soddisfare l'interesse che ne ha giustificato l'istituzione. La vera questione sullo sfondo, che non sembra ancora pienamente avvertita, è che nell'universo dei servizi digitali il più volte segnalato assottigliamento del confine che separa i servizi strumentali all'amministrazione dai servizi rivolti (anche) alla collettività determina quasi sempre un'incidenza più o meno diretta sui mercati comuni, evocando così in campo la nozione europea di SIEG e il relativo strumentario di regole; l'opposta e semplicistica soluzione di considerare PagoPA come un (mero) servizio strumentale oggetto di “ordinaria” autoproduzione *in house* per volontà di legge non riuscirebbe d'altronde a spiegare come l'istituzione (sempre per legge: art. 5, commi 2 e 2-*quater*, C.A.D.) di un servizio strumentale possa produrre l'effetto di impedire ad un operatore, già abilitato a svolgere una certa attività, di fornire

il SIEG si identifica infatti nella (istituzione e gestione della) piattaforma, che conforma i servizi di pagamento (per i pagamenti diretti alla P.A.) limitatamente ai suddetti profili di standardizzazione tecnologica dei flussi; ma tali servizi restano comunque erogati in regime di pieno mercato, pur se all'interno di un'area di diritto speciale – che impone agli operatori certi accorgimenti tecnologici – perimetrata dall'ambito operativo della stessa infrastruttura pubblica.

Ciò detto, è possibile tornare alle assai meno interessanti “beghe” di casa nostra, che pure non sono mancate in relazione a PagoPA con riferimento al solito incessante susseguirsi di scadenze e proroghe (delle scadenze) previste dalla legge per la obbligatorietà generalizzata del suo utilizzo esclusivo da parte di amministrazioni e PSP (v. *supra*, §7., in relazione a SPID). Il termine per l'adeguamento dei PSP all'obbligo – previsto dagli artt. 5, co. 2-*quater*, C.A.D. e 65, co. 2, d.lgs. n. 217/2017 – di eseguire gli ordini di pagamento in favore della P.A. esclusivamente attraverso la piattaforma in esame, nonché quello (speculare) delle amministrazioni di integrare quest'ultima nei propri sistemi di incasso, originariamente fissato all'1 gennaio 2019, è stato prorogato dapprima al 30 giugno 2020¹⁰⁵⁹ e poi con il decreto Semplificazioni 2020 al 28 febbraio 2021¹⁰⁶⁰. A partire da tale data, dunque, i PSP non potrebbero più eseguire pagamenti (aventi quali beneficiari soggetti pubblici) che non transitino per il sistema PagoPA e, di converso, i soggetti pubblici non potrebbero più incassare pagamenti tramite PSP al di fuori del medesimo sistema¹⁰⁶¹.

Senonché, il susseguirsi di interventi normativi sCOORDINATI, il mancato aggiornamento delle Linee guida AgID sui pagamenti elettronici alle amministrazioni¹⁰⁶² e i non previsti ritardi nell'integrazione all'interno della piattaforma di metodi di pagamento molto diffusi, quali il c.d. “Modello F-24” e gli addebiti diretti *SEPA*, hanno generato perduranti incertezze in ordine alla effettiva cogenza di tale obbligo: incertezze stigmatizzate alla fine del 2020 dal Garante della concorrenza, che ne ha evidenziato i potenziali effetti negativi sul mercato dei servizi di pagamento, “*oltre che sulle Amministrazioni e sugli utenti*”, definendo “ingiustificata” e “non corretta” l'opzione interpretativa che escludeva tali modalità di pagamento nelle more (indefinite) di una loro integrazione in PagoPA¹⁰⁶³.

Ad oggi, dunque, a fronte di una previsione normativa che impone l'utilizzo esclusivo del sistema PagoPA per i pagamenti effettuati da cittadini e imprese tramite PSP, alcune amministrazioni continuano ad accettare anche modalità di pagamento diverse ed estranee al circuito PagoPA, sulla falsariga di quanto previsto dalle richiamate Linee guida AgID sui pagamenti elettronici, che ammettono tra gli “strumenti di pagamento” anche il c.d. “Modello F-24” e il *Sepa*

il proprio servizio in uno specifico “segmento” del settore cui inerisce il suo titolo abilitativo (i PSP non aderenti a PagoPA, non possono infatti eseguire ordini di pagamento elettronici diretti alla P.A.); ancor meno plausibile sarebbe inquadrare la piattaforma come “opera” (statica) per negare che essa fornisca veri e propri servizi tanto (interni) alla P.A. quanto (esterni) ai cittadini proprio attraverso la speciale conformazione che la sua architettura infrastrutturale imprime alla concreta fornitura dei servizi di pagamento (quando, ovviamente, beneficiari dei pagamenti siano soggetti pubblici: viceversa saremmo al di fuori del sistema PagoPA). Ad ogni modo, la sola cosa che può dirsi certa è che ad oggi non risultano avviate procedure per infrazione da parte della Commissione nei confronti del nostro Paese in relazione a PagoPA.

¹⁰⁵⁹ Art. 1, co. 8, d.l. 162/2019, conv. con l.

¹⁰⁶⁰ Art. 24, co. 2, lett. a), d.l. n. 76/2020, cit.

¹⁰⁶¹ Per un quadro aggiornato, v. le *FAQ* rilasciate da PagoPA il 7 settembre 2022 (consultabili qui: <https://docs.italia.it/media/pdf/pagopa-docs-faq/stabile/pagopa-docs-faq.pdf>), spec. 11.

¹⁰⁶² AgID, Linee guida per l'effettuazione dei pagamenti elettronici a favore delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi, febbraio 2018, v. 1.2 (consultabili qui: https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/linee-guidapagamenti_v_1.2.pdf).

¹⁰⁶³ AGCM, segnalazione AS1706, 3 novembre 2020, *Disciplina delle modalità di pagamento alle amministrazioni pubbliche*, con cui l'Autorità rilevava come, a fronte della previsione di un “generalizzato obbligo di utilizzo esclusivo della piattaforma” (PagoPA) da parte dei PSP e dei soggetti pubblici, da un lato le richiamate Linee guida AgID del 2018 seguitassero ad ammettere metodi per i pagamenti alle PP.AA. diversi e non ancora integrati nella piattaforma, come il c.d. Modello F-24 o l'addebito diretto *SEPA* (domiciliazione bancaria); e, dall'altro, come alcune norme tributarie successive all'introduzione dell'obbligo in questione (come l'art. 118-*ter* d.l. n. 34/2020, c.d. decreto Sostegni, conv. con l. n. 77/2020) prevedessero, addirittura, misure “preziali” per i cittadini che effettuassero pagamenti tramite addebito diretto su c/c.

Direct Debit “fino alla [loro] integrazione con il sistema PagoPA”¹⁰⁶⁴. Tale “prassi” ha inoltre trovato (parziale) copertura normativa, nell’agosto 2022, in relazione ai versamenti tributari e contributivi, con l’introduzione di una disposizione che espressamente consente l’utilizzo “a regime” della delega unica F-24 per tali pagamenti¹⁰⁶⁵.

Si segnala, infine, che l’implementazione di PagoPA nei sistemi di incasso dei soggetti pubblici comporta in capo a questi ultimi specifici adempimenti in punto di pubblicità e trasparenza, ai sensi dell’art. 36 d.lgs. n. 33/2013 ss.mm., che prescrive la “Pubblicazione delle informazioni necessarie per l’effettuazione di pagamenti informatici”: sulla portata di tali adempimenti e sul modo in cui devono essere assolti si è espressa da ultimo ANAC nell’esercizio delle sue funzioni di regolazione in materia di trasparenza¹⁰⁶⁶.

All’implementazione della piattaforma da parte delle amministrazioni, come si accennava, sono destinati specifici investimenti previsti dal PNRR nell’ambito del più volte richiamato *sub*-Investimento 1.4 M1C1¹⁰⁶⁷, i cui avvisi (rivolti in particolare ad enti territoriali) sono stati emanati nel corso del 2022¹⁰⁶⁸.

8.2 L’appIO: “l’app dei servizi pubblici”... quale (vero) servizio pubblico digitale in sé

Un altro interessante caso di studio è la Piattaforma “IO”, in particolare l’omonima *app* che ne costituisce il principale (e ad oggi unico) *front-end*: su di essa non è dato ad oggi rinvenire puntuali tentativi di inquadramento da parte della dottrina, sicché l’analisi qui condotta si basa, oltre che sullo scarno dato positivo contenuto nel C.A.D., su informazioni di dettaglio ritraibili dalla comunicazione istituzionale, da documenti pubblici di programmazione e di finanziamento, da atti di regolazione tecnica dell’AgID, da alcuni pareri resi dal Garante *privacy* e da una recente relazione della Corte dei Conti (nonché, per vero, anche dalla diretta esperienza d’uso dell’applicativo da parte di chi scrive).

L’art. 64-*bis* C.A.D.¹⁰⁶⁹, rubricato “Accesso telematico ai servizi della Pubblica Amministrazione”, dispone che i soggetti pubblici di cui all’art. 2, co. 2, C.A.D. (v. *supra*, §5.2) rendono fruibili i propri servizi *on line* tramite un “punto di accesso telematico attivato presso la Presidenza del Consiglio”, in conformità ad apposite linee guida dell’AgID (adottate peraltro solo da ultimo¹⁰⁷⁰). A tale punto di accesso, cioè alla Piattaforma “IO”, fa riferimento il già richiamato

¹⁰⁶⁴ Linee guida per l’effettuazione dei pagamenti elettronici a favore delle pubbliche amministrazioni e dei gestori, cit., 8.

¹⁰⁶⁵ Art. 3-*bis* d.l. 21 giugno 2022, n. 73, inserito in sede di conversione dalla l. 4 agosto 2022, n. 122, che consente l’utilizzo del c.d. “Modello F-24” per i “versamenti unitari di qualsiasi imposta, tassa e contributo, comunque denominati, spettanti allo Stato, agli enti territoriali e agli enti previdenziali”, demandando ad un decreto del MEF l’individuazione delle specifiche tipologie dei versamenti – anche ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla normativa tributaria di riferimento – che è ammesso effettuare con tale modalità. Viene così fatto “rivivere” il secondo periodo dell’art. 5, co. 2-*quater*, C.A.D., che già faceva salvo il pagamento tramite F-24 sotto forma di eccezione (transitoria) all’obbligo di utilizzo esclusivo di PagoPA, ma che alcune amministrazioni avevano considerato tacitamente abrogato per effetto delle modifiche apportate dal cit. art. 65, co. 2, d.lgs. n. 217/2017.

¹⁰⁶⁶ ANAC, delibera 16 febbraio 2022, n. 77, *Indicazioni di carattere generale in materia di obblighi di pubblicazione dei dati di cui all’art. 36 del d.lgs. n. 33 del 2013* “Pubblicazione delle informazioni necessarie per l’effettuazione di pagamenti informatici”.

¹⁰⁶⁷ Su cui v. anche diffusamente A. PALLADINO, *PagoPA e pagamenti digitali*, cit., 135 ss.

¹⁰⁶⁸ Avvisi “Adozione Piattaforma PagoPA” per i Comuni, approvati con decreti DTD n. 23/2020 (1 aprile 2022, scadenza 4 settembre 2022) e n. 129/2022 (12 settembre 2022, scadenza 25 novembre 2022), con dotazione finanziaria complessiva di 200 + 80 milioni, e quelli per Regioni, Province autonome, ASL, Università ed enti di ricerca, approvati con decreti DTD n. 48/2022 (30 maggio 2022, scadenza 9 settembre 2022) e n. 128/2022 (12 settembre 2022, scadenza 13 gennaio 2023), con dotazione finanziaria complessiva di 80 + 50 milioni.

¹⁰⁶⁹ Introdotto dall’art. 50, co. 2, d.lgs. n. 179/2016, cit., e oggetto di svariate modifiche integrative, la più consistente delle quali ad opera dell’art. 24, co. 1, lett. f), d.l. n. 76/2020, cit.; modifiche minori sono state apportate dagli artt. 56, co. 1, lett. a), e 57, co. 1, lett. d), d.lgs. n. 217/2017, cit., e, da ultimo, dall’art. 38, co. 2, lett. b-*bis*), d.l. n. 77/2021, cit.

¹⁰⁷⁰ AgID, det. 8 novembre 2021, n. 598, *Linee Guida per l’accesso telematico ai servizi della Pubblica Amministrazione di cui all’art. 64-*bis* D.Lgs. 82/2005*, che individuano: - i principi adottati dal Gestore e dai c.d. “soggetti erogatori” (v. *infra*

art. 7, che nel sancire il diritto dei privati – persone fisiche e giuridiche – a fruire dei “servizi” dei soggetti pubblici “*in forma digitale e in modo integrato*” include fra gli strumenti attraverso cui tale diritto si realizza “*il punto di accesso di cui all’articolo 64-bis*”, da rendere disponibile “*anche attraverso dispositivi mobili*” (v. anche *supra*, §5.).

Il punto di accesso unico è concepito come una “porta” unitaria nazionale di accesso ai servizi *on line* dei quali si è trattato ampiamente *supra*, §5. (e che abbiamo definito “atipici”, trattandosi in buona sostanza della reingegnerizzazione in forma digitale di “servizi amministrativi”, o di micro-servizi accessori ai servizi pubblici economici o sociali “classici” di cui si dirà *infra*, §9.): abilitando attraverso un’infrastruttura centralizzata flussi di comunicazione e scambio e *output* bidirezionali tra soggetti *lato sensu* pubblici e utenti¹⁰⁷¹, si vuole generalizzare e proiettare su scala nazionale – a beneficio di entrambi – quella logica di semplificazione e immediatezza che, nell’ambito dei procedimenti amministrativi, è sottesa all’istituzione degli sportelli unici telematici¹⁰⁷² (e ora anche del *Single Digital Gateway* europeo: v. *supra*, §6.), con i quali la Piattaforma è destinata a integrarsi. Come osservato in dottrina, «*la realizzazione di questo strumento telematico rappresenta un fattore di modernizzazione dell’amministrazione pubblica, un miglioramento della qualità dei servizi online (...) e una semplificazione dei rapporti tra l’amministrazione e gli utenti*»¹⁰⁷³: l’art. 64-bis istituisce, dunque, una «*piattaforma innovativa per rendere i servizi in rete fruibili e garantire la loro integrazione e interoperabilità*»¹⁰⁷⁴.

Il punto di accesso telematico si compone di tre componenti architetture, ossia di un *back-office*, un *back-end* ed un *front-end* multicanale: quest’ultima componente, che si realizza tramite interfacce applicative (*API*) che consentono l’interazione con il *back-end*, include un’applicazione per dispositivi mobili (*smartphone* e *tablet*), la c.d. *appIO*, dedicata alla fruizione dei “servizi” da parte degli utenti finali¹⁰⁷⁵, i quali vi accedono con la propria identità digitale SPID o CIE (v. *supra*, §7.)¹⁰⁷⁶. Il punto di accesso telematico è quindi, in buona sostanza, costituito dall’*appIO* (scaricabile gratuitamente dai due più noti *app store*) e dall’insieme dei sistemi e

nel testo) che rendono fruibili i propri micro-servizi *on line* tramite il punto di accesso telematico; - l’architettura logica del punto di accesso e l’insieme di funzionalità per la realizzazione dei servizi *on line* da integrare in esso; - l’integrazione del punto di accesso con le piattaforme previste dal C.A.D. e con quelle “gestite” dai soggetti di cui all’art. 2, co. 2, dai fornitori di identità digitali e dagli altri prestatori di servizi fiduciari qualificati; - il modello di *governance* del punto di accesso che il Gestore applica per soddisfare le esigenze espresse dai soggetti erogatori in ordine alla realizzazione e messa in esercizio dei servizi *on line* tramite il punto di accesso; - gli standard di sicurezza e protezione dei dati personali che il Gestore ed i soggetti erogatori assicurano nella realizzazione e messa in esercizio dei servizi *on line* tramite il punto di accesso.

¹⁰⁷¹ Cfr. le Linee Guida sul punto di accesso telematico, cit., par. 3.1, 13.

¹⁰⁷² Come osserva G. CAMMAROTA, *L’erogazione online di servizi pubblici burocratici*, cit., 57, la previsione di un *front office* unificato dovrebbe costituire una «*modificazione dell’organizzazione amministrativa*» diretta a «*evitare che la complessità dell’organizzazione [stessa] gravi sui cittadini*»: questi non dovrebbero più “preoccuparsi” di individuare l’ufficio competente, limitandosi a presentare la propria istanza tramite il canale unificato. Tuttavia, come si dirà nel testo, nella sua attuale configurazione l’*appIO* non soddisfa a pieno tale esigenza, in quanto solo in limitati casi consente di inoltrare istanze per l’avvio di procedimenti.

¹⁰⁷³ A. MASUCCI, *Digitalizzazione dell’amministrazione e servizi pubblici on line*, cit., 136.

¹⁰⁷⁴ B. MARCHETTI, voce *Amministrazione digitale*, cit., 90.

¹⁰⁷⁵ GPDP, parere 1 novembre 2021, n. 394, 4; Linee Guida sul punto di accesso telematico, cit., parr. 5.1-5.3, 21 ss. Queste fonti riferiscono che il *front-end* del sistema dovrebbe essere costituito, oltre che dall’*app*, anche da una *web platform*, che dovrebbe essere accessibile da un portale governativo; senonché, per quanto consta, nessuna reale “variante” web dell’applicativo mobile è mai stata attivata, atteso che il portale “IO” (attualmente in versione beta e accessibile qui: <https://io.italia.it>) si limita a fornire informazioni sul servizio e a riprodurre l’interfaccia dell’*app*, senza tuttavia consentire di effettuare alcuna operazione (l’utente viene infatti, già nella *main page* del sito, indirizzato al *download* dell’*app* tramite collegamenti ipertestuali agli *store* digitali sui quali essa è disponibile).

¹⁰⁷⁶ Cfr. l’all. 2, par. 1, 52, Linee Guida sul punto di accesso telematico, cit. A tal fine, e cioè per “*rendere effettivo il diritto di cui all’art. 7, co. 01*” (v. *supra*, §7.), si prevede che anche “*i fornitori di identità digitali e i prestatori di servizi certificati qualificati progettano e sviluppano i propri sistemi e servizi in modo da garantire l’integrazione e l’interoperabilità con i servizi*” del (art. 64-bis, co. 1-bis, C.A.D.)

componenti tecnologiche messe a disposizione da PagoPA S.p.A. (che costituiscono, nel loro complesso, la “Piattaforma IO”)¹⁰⁷⁷.

Enfaticamente definita dalla comunicazione istituzionale e dagli atti di programmazione e indirizzato come “l’*app* dei servizi pubblici”¹⁰⁷⁸ (nell’impropria accezione in cui, come visto, tale espressione viene oggi adoperata per indicare genericamente attività amministrative a rilevanza esterna ovvero segmenti “interlocutori”/relazionali a queste correlati), l’*appIO* consente ai cittadini identificati con SPID o CIE di ricevere comunicazioni (ad es., in ordine alle scadenze) e di effettuare operazioni (in particolare, adempimenti e pagamenti) ed interazioni relative ai più disparati rapporti con i soggetti pubblici¹⁰⁷⁹. All’*app* si è fatto ricorso anche quale strumento per l’attuazione di specifiche politiche promosse dal Governo¹⁰⁸⁰: ad es., per attuare il Programma di rimborso in denaro c.d. “*cashback*” gestito dal MEF¹⁰⁸¹; per consentire ai cittadini di ricevere ed esibire le versioni digitali dei certificazioni verdi covid-19 (c.d. “*green pass*”)¹⁰⁸², riconosciute in tutti i Paesi dell’Unione europea in forza del Regolamento UE n. 2021/953 sul quadro relativo al rilascio, verifica e accettazione del certificato COVID digitale dell’Unione europea (c.d. “*green pass* europeo”), fondato su specifiche forme di interoperabilità e cooperazione amministrativa europea in campo digitale¹⁰⁸³; nonché di richiedere ed esibire la Carta Nazionale Giovani, istituita dal Dipartimento per le Politiche Giovanili, che consente a soggetti di età compresa fra 18 e 35 anni di accedere a sconti ed agevolazioni per attività culturali, sportive, ricreative ecc. in Italia e negli altri Paesi aderenti al progetto europeo “*EYCA*”¹⁰⁸⁴.

¹⁰⁷⁷ GPDP, parere n. 394/2021, cit., 3.

¹⁰⁷⁸ Ben riassume gli scopi (e, in un certo senso, lo “spirito”) dell’*app* la *Strategia per l’innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese 2025*, cit., Azione n. 4 (“IO, l’*app* dei servizi pubblici”), 15: “*Iscrivere i bambini all’asilo, pagare una contravvenzione, ricordarsi che è arrivato il momento di fare la revisione dell’auto o di rinnovare la patente deve essere facile come prenotare un viaggio, ordinare una pizza o comprare un libro online. Oggi, sfortunatamente, non lo è o, forse peggio, lo è per alcuni e in relazione a alcuni servizi ma non lo è per tutti. Dipende da dove si vive, dall’amministrazione alla quale ci si rapporta, dal servizio di cui si ha bisogno. Ma l’Italia, almeno in digitale, dovrebbe essere un solo grande Comune che tratta tutti i suoi cittadini allo stesso modo*”. Per ulteriori informazioni, in costante aggiornamento, si veda il portale dedicato: <https://io.italia.it> (che, come evidenziato alla nota 440, è appunto ad oggi un canale meramente informativo e non un vero *front-end* “erogativo” alternativo all’*app*).

¹⁰⁷⁹ Esemplificativamente F. COSTANTINO, *Impresa e pubblica amministrazione*, cit., 893: “*L’App IO, in particolare, permette(...), tramite smartphone, l’accesso a tutti i servizi della PA (salvo impedimenti di natura tecnologici attestati da PagoPA), il rilascio di autocertificazioni, la presentazione di istanze e dichiarazioni, l’accesso ai documenti. È stabilito che la società pubblica PagoPA S.p.A. gestisca l’integrazione dei servizi stessi con l’APP IO (...)*”.

¹⁰⁸⁰ Come rileva anche la Corte dei Conti, det. n. 36/2022, cit., par. 4.4, 22.

¹⁰⁸¹ Art. 1, commi 288-290, l. n. 160/2019, cit.; cfr. anche GPDP, provv. 26 novembre 2020, n. 232, con cui il Garante si è espresso, ai sensi degli artt. 58, par. 3, lett. c), *GDPR*, e *2-quinquiesdecies* del Codice *privacy*, in merito all’utilizzo dell’*appIO* per l’attuazione di tale Programma. La legge di bilancio 2022 (art. 1, commi 637-644) ha, tuttavia, disposto la fine del Programma *Cashback*: pertanto, il relativo servizio non è più attivo su IO.

¹⁰⁸² Art. 42, co. 2, d.l. n. 77/2021, cit.

¹⁰⁸³ Reg. (UE) n. 2021/953, 14 giugno 2021, su un quadro per il rilascio, la verifica e l’accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell’UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19. Sul punto v., tra gli altri, G. GRASSO, “*Certificato verde digitale*”, “*passaporto vaccinale*” e diritto costituzionale: prime considerazioni, in *Corti Supreme Salute*, n. 1, 2021, 232 ss.; M. LOTTINI, *Green pass europeo: cooperazione e nuove tecnologie nel mercato unico*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche - CERIDAP*, n. 1, 2022, 133 ss.; L. BARTOLUCCI, *Contributo allo studio dei profili costituzionali del “green pass”: trattamento sanitario obbligatorio “indiretto” o “di fatto”?*, in *Federalismi*, n. 23, 2022, 7 ss.

¹⁰⁸⁴ Cfr. art. 1, co. 413, l. n. 160/2019, cit.; d.m. (MPGS) 27 febbraio 2020, spec. artt. 2, co. 2, 4, co. 2, e 5, co. 1, per la sua integrazione nell’*appIO*, che ne costituisce canale esclusivo di rilascio e utilizzo. V. ora anche l’avviso pubblico del Dipartimento per le Politiche Giovanili per la raccolta di manifestazioni di interesse degli operatori economici ad aderire all’iniziativa, scaduto il 30 giugno 2022: https://www.politichegiovanili.gov.it/comunicazione/avvisi-e-bandi/dipartimento/maninteresse_cgn/; una comunicazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, pubblicata sul relativo sito istituzionale il 28 febbraio 2022, riferisce peraltro dell’avvenuta stipula di una convenzione tra lo stesso Ministero e il Dipartimento per le Politiche Giovanili per un’iniziativa che consentirà ai titolari della Carta di “*accedere, tramite un portale gestionale della Carta, disponibile sull’App Io, a notizie sul mercato del lavoro, professioni, bandi, concorsi, presenti sul sito*

Tuttavia, anche nell'ultima *release* disponibile (v. 2.18.0, rilasciata a inizio novembre 2022), l'*app* non consente ancora di presentare istanze relative ai procedimenti gestiti tramite gli sportelli unici telematici (SUAP, SUE ecc.) integrati nei portali delle amministrazioni territoriali (o comunque da queste predisposti): rispetto a tali servizi *on line*, che “veicolano” attività procedurali complesse (diverse – per intendersi – dalla richiesta di bonus o *card* digitali come la CNG), i micro-servizi presenti sull'*app* si limitano infatti a fornire collegamenti ipertestuali per accedere ai portali dei diversi enti e, in molti casi, a trasmettere avvisi e comunicazioni in ordine allo stato di avanzamento di tali procedimenti, ma non consentono all'utente di “gestire” *in-app* (gli adempimenti relativi a) l'intera procedura secondo il modello del procedimento (e fascicolo) informatico delineato dell'art. 41 C.A.D.¹⁰⁸⁵. Né è possibile richiedere il rilascio di certificati anagrafici, sebbene l'implementazione di tale funzionalità non dovrebbe essere troppo al di là dal venire ora che il corrispondente servizio *on line* è “erogato” dal Ministero dell'Interno tramite il portale ANPR (v. *supra*, §6.). In definitiva, l'*app* risulta ancora oggi caratterizzata da una netta prevalenza di micro-servizi di carattere info-comunicativo (sui quali v. *supra*, §6., e *infra*, Cap. 3, §1.), di regola “erogati” tramite lo strumento delle notifiche *push*, più che di micro-servizi di tipo transazionale; è comunque presumibile (e certamente auspicabile) che nei prossimi anni essa possa evolvere, assumendo le caratteristiche funzionali sopra indicate, in coerenza con l'ambizioso progetto divisato dal dato normativo.

Come visto, l'*app* (*rectius*, la relativa infrastruttura) è integrata con PagoPA, e grazie a tale integrazione consente di pagare gli avvisi inquadrando il *QR code* o inserendo manualmente i relativi dati, anche utilizzando i metodi di pagamento precedentemente registrati sulla stessa *app* (v. *supra*, §8.1); essa è inoltre integrata (o destinata ad esserlo nei prossimi mesi) con gli ulteriori servizi e piattaforme digitali pubbliche nazionali, strategiche e/o abilitanti, di cui si è detto *supra*, §6. e §7. (le anagrafi digitali di cui agli artt. 6-*bis*-6-*quater*, PDND, ANPR, SPID¹⁰⁸⁶, nonché, in prospettiva, la Piattaforma digitale per le erogazioni pubbliche e la Piattaforma per la notificazione degli atti della P.A.¹⁰⁸⁷).

Il progetto è stato avviato nel 2018, in modalità *open source* e *open innovation*¹⁰⁸⁸, dal Team per la trasformazione digitale¹⁰⁸⁹ in collaborazione con AgID, e conclusa la fase sperimentale l'*app* è stata rilasciata negli *store* il 16 aprile 2020. Come più volte ricordato, essa è attualmente gestita ed erogata dalla società *in house* PagoPA S.p.A., che su incarico della Presidenza del Consiglio ne cura lo sviluppo e la progressiva implementazione, ai sensi del già citato art. 8, co.

Cliclavoro, che verranno continuamente aggiornati e implementati”: v. <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Carta-Giovani-Nazionale-al-via-la-convenzione-con-il-Ministero-del-Lavoro-e-delle-Politiche-Sociali.aspx>; per ulteriori iniziative relative alla Carta Nazionale Giovani v. anche <https://giovani2030.it/iniziativa/carta-giovani-nazionale/>.

¹⁰⁸⁵ Perché l'*app* possa evolvere in tale direzione, in linea con gli ambiziosi obiettivi “finali” del punto di accesso telematico, occorrerà ancora tempo: ciò dipende infatti, prima che dagli sviluppi tecnologici della piattaforma curati dal Gestore, dalla creazione di specifiche condizioni “sistemiche”, quali l'attuazione del *sub*-Investimento 1.3.2. sul DSG (v. *supra*, §6.) e la realizzazione delle riforme per la semplificazione e la “reingegnerizzazione” in chiave *digital by design*, secondo standard comuni, dei procedimenti amministrativi e delle procedure interne ai singoli apparati (v. PNRR, Pt. 2. “Riforme e investimenti”, 48; M1C1.2, Riforma 2.2, “Buona amministrazione e semplificazione”, 94; e, per le amministrazioni centrali interessate dall'Investimento 1.6, v. anche i *target* in MITD, *Attuazione delle misure del PNRR*, cit., M1C1-123, 129, 132, 135, 136, 141, 142, 152).

¹⁰⁸⁶ Cfr. Linee guida sul punto di accesso telematico, cit., par. 5.5, 23-24, e l'All. 3, parr. 2-7, 57 ss.; *Piano triennale 2021-2023*, cit., OB.3.3, 33.

¹⁰⁸⁷ V. il cronoprogramma in *Strategia Italia digitale 2026. Risultati 2021-2022 e azioni per il 2023-2023*, cit., par. 3.2, 20.

¹⁰⁸⁸ Sul punto v. alcune considerazioni *infra*, §4 e §5.

¹⁰⁸⁹ Si trattava della struttura di supporto alle attività del Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale, istituito in base all'art. 63, co. 1, d.lgs. n. 179/2016, cit., i cui compiti e progetti sono oggi attribuiti – per effetto del “rientro” delle competenze in materia di transizione digitale della P.A. presso la Presidenza del Consiglio e, quindi, presso il MITD delegato (art. 8, co. 1-*ter*, d.l. n. 135/2018, cit.; art. 1 d.P.C.M. 19 giugno 2019, in G.U. 26 agosto 2019, n. 199) – al DTD.

3, d.l. n. 135/2018¹⁰⁹⁰. Tutti i soggetti tenuti all'osservanza della disciplina generale del C.A.D. (art. 2, co. 2)¹⁰⁹¹, che vengono qui qualificati come “soggetti erogatori”¹⁰⁹², integrano i propri servizi *on line* nella piattaforma in conformità alle *API*¹⁰⁹³ rilasciate dal Gestore e tramite apposite interazioni nel *back-end* che coinvolgono il ruolo di quest'ultimo¹⁰⁹⁴; tali (micro-)servizi vengono così resi fruibili all'utenza attraverso l'*app*, ove sono suddivisi in “nazionali” e “locali” e possono essere ricercati per nome, per ente erogatore o per tipologia all'interno dell'apposito “catalogo”¹⁰⁹⁵.

Il Gestore tratta i dati come titolare per i trattamenti relativi alla progettazione, gestione e sviluppo dell'*app*, in esecuzione del compito di interesse pubblico affidatogli, ma i singoli enti c.d. “erogatori” restano titolari dei trattamenti in relazione ai (micro-)servizi integrati nella piattaforma¹⁰⁹⁶, i quali inerendo a funzioni/compiti pubblici già nella loro sfera di competenza non possono che permanere nella loro (competenza e) responsabilità ad ogni effetto¹⁰⁹⁷; rispetto ad essi il Gestore assume la qualità di responsabile del trattamento sulla base di accordo *ex art. 28 GDPR*¹⁰⁹⁸. Sempre sul versante *privacy*, va segnalato che, dopo alcune gravi criticità riscontrate dal Garante in ordine al consenso degli utenti al trattamento dei dati personali¹⁰⁹⁹, lo stesso

¹⁰⁹⁰ Lo Statuto della Società dispone all'art. 4, co. 1, lett. l) che “*la Società ha per oggetto lo sviluppo e l'implementazione, nonché la successiva gestione e diffusione del punto di accesso telematico di cui all'articolo 64-bis del decreto legislativo n. 82 del 2005 e della piattaforma di cui all'articolo 50-ter del medesimo decreto legislativo n. 82 del 2005*”.

¹⁰⁹¹ Secondo quanto dispone il co. 1-ter dell'art. 64-bis, solo le amministrazioni in senso stretto (art. 2, co. 2, lett. a C.A.D.) sembrerebbero tenute a rendere fruibili i propri servizi *on line* tramite l'*app*; ma ciò pare in contrasto con quanto sancito dal primo comma della stessa disposizione, che, come visto, richiede a tutti i soggetti di cui all'art. 2, co. 2, di rendere fruibili i predetti servizi tramite il punto di accesso telematico, il cui *front-end* è proprio l'*appIO* (non essendo mai stato attivato, come detto, un *front-end* tramite canale web). La scarsa intellegibilità dell'articolato emerge anche dal successivo co. 1-*quater*, pure introdotto dal decreto Semplificazione 2020 (v. *supra*, in nota) nel contesto della pandemia, ove si ribadisce che le amministrazioni in senso stretto “rendono fruibili tutti i loro servizi anche in modalità digitale”, quasi che ciò non risultasse già dal combinato disposto dell'art. 7, co. 1, e del co. 1.

Ad ogni modo, sempre più società a controllo pubblico e gestori di pubblici servizi, questi ultimi nell'accezione ristretta chiarita in precedenza (v. *supra*, §5.2), offrono sull'*app* i propri micro-servizi di avvisi, comunicazioni e per consentire l'effettuazione di adempimenti e pagamenti inerenti alle attività o servizi da essi gestiti.

¹⁰⁹² Cfr. Linee Guida sul punto di accesso telematico, cit., par. 3.4, 14, e par. 6.1, 26 ss.

¹⁰⁹³ Sul concetto si rinvia ancora a quanto si dirà *infra*, Cap. 3, §6. Cfr. il doc. rilasciato dal Gestore, *Guida Tecnica all'integrazione dei servizi in AppIO*, v.1.2, 25 luglio 2022, spec. 11 ss. e 24 ss. (disponibile qui: https://io.italia.it/assets/download/it/onboarding/220725_guida_tecnica_all_integrazione_dei_servizi_in_app_io-v_1.2.pdf), che costituisce una guida all'utilizzo delle *API* del sistema IO per l'integrazione dei micro-servizi da parte dei c.d. soggetti erogatori.

¹⁰⁹⁴ Cfr. Linee Guida sul punto di accesso telematico, cit., par. 5.3, 22, e par. 6.2, 29 ss.

¹⁰⁹⁵ Cfr. Linee Guida sul punto di accesso telematico, cit., par. 5.4, 23.

¹⁰⁹⁶ Linee Guida sul punto di accesso telematico, cit., par. 3.2, 13: “*Il Punto di accesso telematico rappresenta un canale complementare agli altri canali digitali già utilizzati dai Soggetti erogatori. Esso non si sostituisce in alcun modo ai Soggetti erogatori, che rimangono pertanto responsabili dell'erogazione dei propri Servizi in rete e dei relativi trattamenti di dati personali, che restano nella loro disponibilità e responsabilità*”; cfr. anche GPDP, parere n. 394/2021, 4.

¹⁰⁹⁷ Sui riflessi di questa peculiare *governance* “multilivello” del servizio sui rapporti tra centro e autonomie v. *supra*, §6.

¹⁰⁹⁸ Linee Guida sul punto di accesso telematico, cit., par. 7.1, 38-39.

¹⁰⁹⁹ GPDP, provv. 9 giugno 2021, n. 230 (“Provvedimento correttivo nei confronti di PagoPA sul funzionamento dell'App IO”): a seguito di approfondimenti istruttori effettuati d'ufficio (in particolare, “*sulla base dell'analisi del codice sorgente dell'AppIO, della documentazione disponibile in rete, relativa anche alle librerie software richiamate all'interno dell'App, nonché dell'osservazione del comportamento tenuto dalla stessa durante la sua esecuzione su un dispositivo mobile, con particolare riguardo alle sue interazioni con i servizi di Google LLC e Mixpanel Inc.*”), il Garante aveva rilevato gravi elementi di criticità, consistenti nell'attivazione di servizi non richiesti e interazioni non autorizzate senza la possibilità di disattivarli, ed aveva perciò ingiunto a Pago PA S.p.A., ai sensi dell'art. 58, par. 2, lett. f) *GDPR*, la limitazione provvisoria dei trattamenti effettuati mediante l'*app* che prevedevano l'interazione con alcuni servizi di Google e Mixpanel e di adottare misure tecniche e organizzative necessarie a modificare le modalità di attivazione dei servizi disponibili all'interno dell'*app*, incluse le funzionalità di notifica *push* e inoltre via e-mail dei messaggi, garantendo a tutti gli interessati la possibilità di una scelta libera, esplicita e specifica in relazione a ciascun servizio o ai servizi offerti da un determinato ente (c.d. modalità *opt-in*), nonché ad assicurare le medesime garanzie a coloro per i quali, essendo già utenti dell'*appIO*, fossero stati attivati automaticamente servizi non richiesti/autorizzati in modo libero, esplicito e specifico.

Garante ha poi “certificato” la *GPRD compliance* (della nuova architettura) dell’applicativo, dando il “via libera” all’adozione delle già richiamate Linee guida AgID¹¹⁰⁰.

Il complessivo sistema/servizio sopra descritto sembra, dunque, dar vita ad una relazione “triadica” che coinvolge il Gestore (PagoPA S.p.A.), i soggetti erogatori (soggetti pubblici di cui all’art. 2, co. 2, C.A.D.) e gli utenti finali: il primo e i secondi assolvono, infatti, ruoli diversi ma complementari e parimenti indispensabili per assicurare il servizio digitale ai cittadini¹¹⁰¹. Ciò costituisce il riflesso della nuova complessità che, come visto *supra*, §8., caratterizza i servizi pubblici digitali “abilitanti” quali strumenti “bi-fronte”, dei quali il concetto di infrastruttura (di rete?) coglie la dimensione inter-amministrativa e organizzativa (*back-end*), e quello di servizio pubblico (in senso ampio) la dimensione esterna ed “erogativa” dell’attività (*front-end*), che è appunto possibile definire “di prestazione di utilità”.

Volendo mutuare – ci sembra non del tutto impropriamente – la sistematica concettuale propria dei servizi pubblici “tradizionali” (v. *supra*, §3.), è possibile individuare la fonte istitutiva di questo servizio pubblico digitale abilitante nel menzionato art. 64-*bis* C.A.D., ma soprattutto rinvenirne la titolarità in capo alla Presidenza del Consiglio (quale soggetto politico “responsabile”) e la gestione in capo a PagoPA S.p.A. per il momento infrastrutturale di approntamento e implementazione dell’applicativo e ai singoli soggetti pubblici in relazione ai loro micro-servizi resi fruibili tramite l’applicativo medesimo. A risultare del tutto peculiare è, dunque, il modello di organizzazione e gestione del complessivo servizio(-*app*), che riflette le specifiche modalità con cui i diversi attori pubblici coinvolti sono chiamati a cooperare per garantirne l’erogazione¹¹⁰².

Il co. 1-*quater* dell’art. 64-*bis* fissa al 28 febbraio 2021 il termine entro il quale i c.d. soggetti erogatori devono integrare i propri servizi nell’*app*: la scadenza qui però riguarda solo l’avvio dei progetti di integrazione dei micro-servizi nell’*app* e non la loro compiuta realizzazione¹¹⁰³. Ciò nondimeno, non pare più dubitabile che si tratti di attività “doverosa” dei soggetti pubblici di cui all’art. 2, co. 2, C.A.D., come sembra peraltro confermare (almeno con riferimento alle amministrazioni in senso stretto di cui all’art. 2, co. 2, lett. *a*) il co. 1-*quinquies* dello stesso art. 64-*bis*, che associa al mancato raggiungimento di tali risultati severe conseguenze automatiche sul piano della valutazione della *performance* dirigenziale¹¹⁰⁴.

L’applicazione costituisce, in quanto tale, un’espressione paradigmatica del principio “*mobile first*”¹¹⁰⁵, che proprio in questo contesto trova un esplicito riconoscimento a livello di disciplina primaria (art. 64-*bis*, co. 1-*ter*)¹¹⁰⁶, nonché dei nuovi criteri di “*mobile friendliness*” e “*user centricity*” assunti quali parametri rilevanti dall’indicatore *DESI* della Commissione e degli atti di regolazione o indirizzo tecnico dell’AgID¹¹⁰⁷. Se inquadrata in una prospettiva sistemica, inoltre, l’*appIO* si inserisce virtuosamente nella logica della “multicanalità” dei servizi “amministrativi”, ossia un approccio programmatico – già presente addirittura nella Direttiva c.d. *customer*

¹¹⁰⁰ GPDP, n. 394/2021, spec. 5 ss.

¹¹⁰¹ Linee Guida sul punto di accesso telematico, cit., parr. 3.4 e 3.5, 14.

¹¹⁰² Sul punto v. ancora *supra*, §8.

¹¹⁰³ F. COSTANTINO, *Impresa e pubblica amministrazione*, cit., 893.

¹¹⁰⁴ Il co. 1-*quinquies* dell’art. 64-*bis* C.A.D. dispone infatti che la violazione delle disposizioni dei precedenti commi (oltre che della norma – art. 64, co. 3-*bis* – che vieta alle amministrazioni l’utilizzo di sistemi di identificazione diversi da SPID: v. *supra*, §7.), “costituisce mancato raggiungimento di uno specifico risultato e di un rilevante obiettivo da parte dei dirigenti (...) e comporta la riduzione non inferiore al 30 per cento della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale (...), oltre al divieto di attribuire premi o incentivi (...)”.

¹¹⁰⁵ Linee guida sul punto di accesso telematico, cit., par. 4.2, 18; *Piano triennale 2019-2021*, spec. par. 1.1, 13, e all. 1, 29; *Piano triennale 2020-2022*, Parte 1^a, 8; *Piano triennale 2021-2023*, Parte 1^a, 5.

¹¹⁰⁶ Il co. 1-*ter* dell’art. 64-*bis* C.A.D., ora integrato dall’art. 38, co. 2, lett. b-*bis*, d.l. n. 77/2021 con il riferimento al necessario “rispetto del principio di neutralità tecnologica”, stabilisce infatti che le amministrazioni “rendono fruibili i propri servizi in rete tramite (...) applicazione su dispositivi mobili anche attraverso il punto di accesso telematico”.

¹¹⁰⁷ *DESI, Thematic Chapters*, 2022, cit., par. 5.7.1, 71; AgID, *Linee guida di design per i siti internet e i servizi digitali della PA*, cit., 2022, ; doc. AgID, *Design dei siti web dei Comuni italiani*, 2022, cit. [solo rinvio].

satisfaction sui servizi *on line* del 2005 (v. *supra*, §3.)¹¹⁰⁸ – che valorizza la pluralità delle modalità (tradizionali e innovative) di interazione tra amministrazioni e privati e l’integrazione fra tali modalità (sportelli fisici, canali telefonici, siti istituzionali e portali web con annessi sportelli telematici, *mobile app*)¹¹⁰⁹.

La creazione di un’apposita *app* per dispositivi mobili risponde, tra l’altro, all’esigenza di garantire l’accesso ai servizi *on line* anche a coloro i quali non possiedano computer fissi o portatili: è infatti intuitivo come oggi quasi tutti dispongano di uno *smartphone*, mentre non altrettanto può dirsi per computer fissi o portatili (poiché lo *smartphone*, in quanto dispositivo per le comunicazioni interpersonali, è di regola preferito da chi sia costretto a scegliere tra l’uno e l’altro tipo di dispositivo). Essa dunque concorre a realizzare i principi di accessibilità ed universalità dei servizi pubblici *on line* già esaminati *supra*, §5., valorizzati anche dalle caratteristiche di programmazione dell’applicativo definite dalle relative Linee guida¹¹¹⁰.

L’*app* non pretende peraltro di costituire il solo applicativo per dispositivi mobili attraverso cui i soggetti pubblici rendono disponibili i propri servizi *on line*: tali soggetti, come si desume dal citato art. 7 C.A.D. e dai commi 1-ter e 1-quater dell’art. 64-bis, ben possono ed anzi devono far ricorso a tali strumenti per l’attuazione del nuovo disegno normativo di transizione digitale “totale”, delineatosi a partire dal decreto Semplificazioni 2020; quel che la disciplina oggi impone è, piuttosto, che tutti i servizi *on line* apprestati dai soggetti pubblici siano offerti “anche attraverso il punto di accesso telematico” (art. 64-bis, co. 1-ter), nei limiti delle funzionalità che l’*appIO* supporta nel suo attuale stadio di sviluppo. Nondimeno, pare evidente come essa miri anche a ridurre la frammentazione delle *mobile app* realizzate (in economia) o commissionate (in *outsourcing*) dalle amministrazioni, soprattutto locali, per l’aggregazione¹¹¹¹ di singole categorie di micro-servizi *on line* o per specifici settori di attività¹¹¹². In questa prospettiva, il punto di accesso telematico – i.e. l’*appIO* attraverso cui questo si realizza – fissa nel livello nazionale l’ambito “territoriale” ottimale per l’aggregazione via *app* dei servizi *on line* dei diversi soggetti pubblici, individuando in una piattaforma centralizzata l’infrastruttura “di rete” (v. *supra*, §8.) cui tali soggetti aderiscono affinché la “prestazione digitale” al pubblico (l’*app* di aggregazione dei servizi *on line*) sia assicurata, allo stesso modo, su tutto il territorio nazionale.

¹¹⁰⁸ Alla multicanalità fa riferimento, oltre alla cit. Dir.PCM-MIT 27 luglio 2005 (*Qualità dei servizi on-line della pubblica amministrazione e customer satisfaction*), anche – implicitamente – l’art. 12, co. 3, C.A.D., come modificato dall’art. 9, co. 1, lett. d) d.lgs. n. 235/2010, cit., a norma del quale le amministrazioni “operano per assicurare l’uniformità e la graduale integrazione delle modalità di interazione con gli utenti con i servizi informatici (...) da esse erogati, qualunque sia il canale di erogazione, nel rispetto della autonomia e della specificità di ciascun erogatore di servizi”.

¹¹⁰⁹ Uno studio pilota sul tema dell’“approccio multicanale” al front-office amministrativo è contenuto già in G. CAMMAROTA (a cura di), *L’adozione della multicanalità e l’erogazione dei servizi nelle amministrazioni pubbliche*, Roma, 2007, 13 ss. e 23 ss.; dello stesso A., ma con focus sugli strumenti di trasparenza, *Pubblicità e trasparenza amministrativa. Dalla telematica all’approccio multicanale*, in F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008, 443 ss.

¹¹¹⁰ Linee guida sul punto di accesso telematico, cit., par. 4.1, 16, e par. 4.3, 18-19.

¹¹¹¹ Si tratta, come già osservato (*supra*, §4.), di un servizio di rilevanza economica, sia pur solo sotto il profilo della concorrenza per il mercato (almeno in relazione al singolo soggetto pubblico committente), giacché la fornitura di servizi di aggregazione dei servizi *on line* risulta già da tempo offerta sul mercato da operatori privati, come dimostra la circostanza che ancora oggi – verosimilmente in attesa che scadano i contratti in essere, stipulati dalle amministrazioni locali prima del lancio dell’*app* – un servizio analogo all’*appIO* è assicurato da alcuni comuni attraverso specifiche piattaforme *mobile*, sovente integrate con i siti internet dei comuni stessi e con i sistemi pubblici di identificazione e pagamento (le *app* sono variamente denominate: “Municipium”, “Comune smart”, “Servizi per il Comune” ecc.).

¹¹¹² L’autonomia iniziativa delle singole amministrazioni nel realizzare, da sé o tramite affidamenti ad operatori privati, *app* per aggregare l’offerta dei propri servizi *on line* ha portato (specialmente nei Comuni, in ragione dell’ampio ventaglio delle loro competenze istituzionali, sia relative a funzioni in senso tradizionale che a servizi pubblici e ad attività non giuridiche, come quelle informative) a modelli di *app service* frammentari: si pensi che ben 19 *app* sono riferibili al solo Comune di Trento; *app* solo per il pagamento della sosta tariffata e dei biglietti del bus o del tram, come PalerMobilità, o per i soli servizi burocratici, come l’*app* “Fascicolo del cittadino”. Non sembra che tale frammentazione sia utile al cittadino, che preferirebbe con ogni probabilità un’unica *app* per tutti i (micro-)servizi *on line* riferibili al suo comune di residenza.

Ad ottobre 2022 sono 7.207 gli enti attivi su “IO” e oltre 90.000 i micro-servizi integrati nell’*app*, destinati a crescere sopra i 100.000 nel corso del 2023¹¹¹³; alla stessa data l’*app* è stata scaricata da circa 31 milioni di cittadini¹¹¹⁴. Alla sua implementazione da parte delle amministrazioni sono rivolti specifici avvisi di finanziamento a valere sulle risorse previste dal PNRR per il già richiamato *sub*-Investimento 1.4.3 (“Adozione pagoPA e app IO”)¹¹¹⁵.

In conclusione, nell’*appIO* è dato riscontrare paradigmaticamente l’essenza del “servizio pubblico digitale”, per come qui ricostruito: essa non è, contrariamente a quanto si legge nei documenti ufficiali, l’ “*app* dei servizi pubblici” (se al concetto di servizi pubblici voglia ancora attribuirsi almeno quel nucleo minimo di significato comune che gli è proprio nella nostra tradizione giuridica), ma è un servizio pubblico (digitale) in sé, sia pur nell’accezione minima di “utilità senza autoritatività” rivolte ai cittadini e “strumentali”, in questo caso, ad una loro relazione digitale con l’amministrazione, finalmente adeguata al tempo presente (v. *supra*, §§2., 3.1). E del resto – sia consentita la provocazione – chi mai dubiterebbe che un’analoga *app* che gli utenti scaricano da un *digital store* e utilizzano nei propri *smartphone*, se rilasciata e “gestita” da imprese o altre organizzazioni diverse dall’amministrazione pubblica, sia da considerarsi un... *servizio digitale*?

Ciò sembra, inoltre, confermare quanto già argomentato in precedenza, e cioè che il vero “servizio pubblico digitale” – ove si intenda la locuzione “servizio pubblico” in un’accezione sì ampia, ma compatibile con la nostra tradizione, che distingue fra attività giuridica-funzione e attività materiale-servizio (v. *supra*, §§1., 2.) – risiede non già nell’attività amministrativa (afferrate a funzioni autoritative, servizi economici o sociali o funzioni info-comunicative) “digitalizzata”, ossia veicolata da un mezzo digitale, bensì nel mezzo digitale stesso (portale, piattaforma, *mobile app*) che in sé si ponga al “servizio” della funzione amministrativa globalmente intesa e, al tempo stesso, soddisfi direttamente i nuovi bisogni del moderno cittadino (v. *supra*, §3.1).

9. La digitalizzazione dei servizi pubblici in senso stretto come ri-organizzazione di attività strumentali o connesse all’erogazione delle prestazioni, o come trasformazione della prestazione principale oggetto del servizio

Si è già detto che la digitalizzazione può riguardare anche servizi pubblici (economici o sociali) in senso stretto¹¹¹⁶, potendosi qui assumere come tali per comodità quelli la cui qualificazione in tal senso risulti, se non pacifica, almeno largamente condivisa (pur dove risulti forse preferibile parlare di servizi di pubblica utilità rispetto a mercati liberalizzati ed in assenza di un intervento di “assunzione” dell’attività da parte di un ente politico: v. *supra*, §1.1): i trasporti pubblici, la distribuzione del gas e dell’energia elettrica, il servizio idrico, i servizi postali, la gestione del ciclo dei rifiuti, i servizi culturali, i servizi sanitari e sociali, il servizio radiotelevisivo. In tale contesto, gli strumenti digitali si prestano ad una pluralità di implementazioni, che variano a seconda del (tipo di) servizio considerato, in ragione delle specificità del singolo settore e di ciascuna prestazione, ma anche del diverso ruolo che il “pubblico” riveste nella vicenda di

¹¹¹³ Piano triennale 2021-2023, OB.3.3-R.A.3.3.a,

¹¹¹⁴ *Strategia Italia digitale 2026. Risultati 2021-2022 e azioni per il 2023-2023*, cit., 19. Le statistiche aggiornate dei *download* e quelle di utilizzo sono disponibili, anche tramite grafici, sul portale informativo “IO” (v. *supra*) al link <https://io.italia.it/dashboard>.

¹¹¹⁵ Misura 1.4.3 (“Adozione AppIO”), Avvisi per i Comuni approvati con decreti DTD n. 24/2022 (1 aprile 2022, scadenza 2 settembre 2022) e n. 129/2022 (12 settembre 2022, scadenza 25 novembre 2022), con dotazione finanziaria di 90 + 40 milioni, e quelli per Regioni, Province autonome, ASL, Università ed enti di ricerca, approvati con decreti DTD n. 47/2022 (30 maggio 2022, scadenza 9 settembre) e n. 130/2022 (12 settembre 2022, scadenza 13 gennaio 2023), con dotazione finanziaria di 35 + 40 milioni.

¹¹¹⁶ G. PESCE, *Digital first. Amministrazione digitale*, cit., 48: «La digitalizzazione investe non soltanto i servizi amministrativi, ma anche i servizi pubblici economici e sociali».

servizio. Come visto (*supra*, §5.1), l'art. 2, co. 2, lett. b) C.A.D. include tra i soggetti (*lato sensu* pubblici) destinatari della disciplina generale del Codice anche i “gestori di pubblici servizi” (sul cui significato in tale ambito si rinvia a quanto detto in quella sede), i quali devono perciò provvedere alla riorganizzazione “in forma digitale” dei propri servizi, ai sensi dell'art. 7 C.A.D., predisponendo i relativi servizi e micro-servizi *on line* da rendere accessibili con SPID, disponibili su *appIO* e integrati con PagoPA (v. *supra*, §7. ss.), nel rispetto cioè dei “diritti” di cittadinanza digitale riconosciuti dal Codice.

Naturalmente molti servizi pubblici tradizionali, essendo per definizione attività di prestazione “materiale” (v. *supra*, §2.), non si prestano ad un’“erogazione digitale”: sebbene anche in questi casi le innovazioni *ICTs* abbiano consentito e possano ancora consentire notevoli miglioramenti sotto diversi profili, e quindi ricadere positivamente sulla qualità del complessivo servizio reso, in molti casi l'erogazione della prestazione principale oggetto del servizio non può prescindere, in tutto o in parte, dalla dimensione fisica¹¹¹⁷. In tali casi può dunque venire in rilievo solo la digitalizzazione di attività *strumentali* o in vario modo connesse all'erogazione della prestazione principale oggetto del servizio. Per produrre ed erogare servizi (anche pubblici), i *provider* devono infatti eseguire un insieme di attività, ricomprese nel concetto di “processo di servizio”, la cui esecuzione porta, secondo un opportuno “flusso di controllo”, ad erogare un servizio: se, ad es., si vuole fruire di una corsa del bus di linea per spostarsi da un luogo all'altro della città, la prenotazione e/o l'acquisto del biglietto è la prima fase del corrispondente processo, che potrà avvenire attraverso uno sportello fisico o, come sempre più spesso accade, via internet, tramite un portale o una *mobile app* (il servizio pubblico digitale in senso ampio, di cui si è detto in precedenza); la seconda fase è quella del viaggio vero e proprio¹¹¹⁸. È evidente (l'abbiamo visto anche *retro*, Cap. 1, §5., trattando della mobilità *app-based*) che in questo esempio la prima fase ben si presta a essere totalmente digitalizzata, mentre non potrà mai esserlo (a meno di avveniristici e ad oggi fantascientifici sviluppi tecnologici!) la seconda, cioè la prestazione di trasporto di persone. La digitalizzazione del servizio in questi casi si identifica appunto nella reingegnerizzazione digitale di un'attività che è strumentale o accessoria alla prestazione principale: questo sarà – nella terminologia usata dal C.A.D. – il servizio (o micro-servizio) *on line*¹¹¹⁹.

Per altri servizi pubblici, invece, «*l'innovazione tecnologica rende possibile affiancare, con diversa intensità, alla dimensione fisica di erogazione la specifica dimensione online*»¹¹²⁰. Mentre rispetto alle funzioni tradizionalmente considerate autoritative i servizi digitali riguardano, come visto, «*sole prestazioni serventi, benché abilitanti*», per alcuni servizi pubblici la modalità digitale può essere «*sostitutiva, almeno in parte, della modalità ordinaria di erogazione del servizio in sé*»¹¹²¹. In questi casi, per digitalizzazione del servizio pubblico può quindi intendersi anche la trasformazione della specifica prestazione principale oggetto del servizio: la digitalizzazione qui non si attegge quale micro-servizio in sé (solo) strumentale all'erogazione della prestazione (o “accessorio” in vista di una migliore fruizione complessiva), ma finisce per identificarsi con la prestazione stessa, o con una delle sue modalità possibili di esecuzione. Ciò – si ribadisce – presuppone che la prestazione principale in cui il servizio si sostanzia (individuata come tale in base al bisogno collettivo che il servizio stesso mira a soddisfare) possa – per le sue

¹¹¹⁷ G. CAMMAROTA, voce *Servizi in rete della pubblica amministrazione*, cit., 624.

¹¹¹⁸ C. BATINI, *Un'introduzione ai servizi di «eGovernment»*, cit., 38-39.

¹¹¹⁹ Va tuttavia segnalato che, come rivela in modo emblematico proprio il settore mobilità (trasporti e parcheggi), strumenti che consentono la digitalizzazione singole attività strumentali alla prestazione principale (si pensi, di nuovo, alle modalità di pagamento del biglietto del treno o della tariffa per la sosta) possono talvolta non solo assurgere a servizi autonomi sul piano economico, ma altresì modificare aspetti “essenziali” (in termini contrattualistici) della prestazione stessa, come la sua frazionabilità e il regime del corrispettivo (tariffa) dovuto (per questi aspetti v. qui *infra*, sub “Parcheggi”)

¹¹²⁰ G. CAMMAROTA, *Servizi in rete della pubblica amministrazione*, cit., 625.

¹¹²¹ *Ibidem*.

caratteristiche oggettive e per lo stato delle tecnologie disponibili – essere erogato prescindendo dalla “dimensione fisica”¹¹²².

È intuitivo – e se ne ha prova in diverse altre parti di questo lavoro (non solo nel Cap. 1, ma anche nel Cap. 3) – quanto il fenomeno digitale possa incidere anche per ulteriori aspetti sui servizi pubblici, talvolta persino modificando l’assetto dei relativi mercati: «*il digitale determina trasformazioni delle modalità di organizzazione e funzionamento di alcuni servizi pubblici favorendo l’emersione di nuovi prestatori di servizi (...) e rendendo disponibile un’enorme quantità di dati attraverso cui i servizi pubblici possono essere ripensati, ad esempio la produzione o distribuzione di energia o la raccolta dei rifiuti*»¹¹²³. Ciò rende peraltro necessario, specie in alcuni settori, avviare una nuova riflessione sulla tenuta dei principi “classici” del servizio pubblico, per assicurare che nelle pieghe invisibili della digitalizzazione non si celino possibili discriminazioni, anche indirette, condizioni di accesso gravose, elementi di discontinuità delle prestazioni¹¹²⁴. Questioni la cui serietà potrà meglio apprezzarsi man mano che si diffonderà anche nei servizi pubblici tradizionali, come il PNRR sembra prevedere, l’utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale e di altre forme di automazione non meramente meccanica, foriere sì, in astratto, di importanti benefici per l’utenza sotto il profilo della qualità delle prestazioni¹¹²⁵, ma al tempo

¹¹²² Un caso a sé è il servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale, che, come noto, è oggetto di concessione in esclusiva a Rai S.p.A., rinnovata per un decennio con d.P.C.M. 28 aprile 2017 a norma dell’art. 45 d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177 (T.U. radiotelevisione). Infatti, la prestazione principale oggetto dei servizi televisivi (anche ovviamente di quelli “privati”, cioè diversi dal c.d. servizio pubblico generale) è per sua stessa natura “immateriale”, sicché la digitalizzazione assume in tale contesto due differenti significati. Per un verso, si riferisce al passaggio dalla modalità di trasmissione televisiva analogica a quella digitale, ossia alla transizione al c.d. digitale terrestre di prima (*DVB-T*) e, a partire dall’1 gennaio 2023, di seconda generazione (*DVB-T2*), con nuovi standard di codifica (“MPEG4” in un primo momento e poi “HEVC Main10”) per l’alta definizione e una maggiore efficienza nella modulazione dei segnali (*COFDM*) che consentirà un risparmio di spazio nelle frequenze e quindi nella banda sfruttabile (risparmio finalizzato al *refarming* della c.d. “banda 700 Mhz”, che potrà essere così destinata allo sviluppo di nuove reti 5G, come previsto dalla decisione UE del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2017/899 del 17 maggio 2017 e dal PNRF per il 2018-2022). Sulla transizione al “Nuovo Digitale Terrestre - NTD”, anche per una panoramica degli incentivi pubblici previsti e dei canali informativi attivati a beneficio degli utenti per facilitare lo *switch-off*, si veda il sito del MISE ed in particolare il *link* seguente: <https://nuovadigitale.mise.gov.it/>.

In altro senso, la digitalizzazione dei servizi radiotelevisivi si sostanzia in un ampliamento della relativa offerta attraverso la messa a disposizione dell’utenza, su siti e *mobile app* “ufficiali” dedicati, dello *streaming* dei canali in diretta (modalità lineare) ovvero della programmazione già trasmessa, nonché di contenuti aggiuntivi *on line*, inclusi gli archivi digitalizzati di materiali su pellicola (modalità non lineare), quale offerta parallela altamente personalizzabile e/o interattiva di palinsesti fruibili *on demand* (emblematica in tal senso, per il servizio pubblico, è la nota piattaforma IP “*RaiPlay*”). La stessa denominazione assunta dal servizio pubblico generale, che ora include l’aggettivo “multimediale” (art. 1, co. 1, lett. *a* legge 28 dicembre 2015, n. 220), riflette proprio la presenza di un’offerta digitale che si affianca a quella tradizionale: v. tra gli altri l’art. 45, co. 1, lett. *n*) d.lgs. n. 177/2005 e soprattutto l’art. 5 del vigente Contratto nazionale di servizio 2018-2022 (in G.U. 7 marzo 2018, S.G. n. 55, 25 ss.). In proposito, si segnala inoltre che con d.m. 23 novembre 2020 il Ministro dello Sviluppo economico ha emanato i criteri per l’erogazione del contributo in favore della concessionaria del servizio pubblico previsto dall’art. 1, co. 101, legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019) destinato all’adempimento degli obblighi del contratto di servizio riguardanti lo sviluppo dell’offerta digitale (specie non lineare). Di recente, ha peraltro suscitato polemiche la proposta dei vertici aziendali Rai di richiedere agli utenti, anche a quelli abbonati e che quindi già versano il c.d. “canone Rai”, un corrispettivo per la fruizione della programmazione e dell’offerta parallela digitale da dispositivi mobili (*smartphone* e *tablet*).

Su (alcuni di) questi aspetti e su molti altri riguardanti la posizione, il ruolo e le “forme” del servizio pubblico radiotelevisivo nell’era digitale, anche in prospettiva comparatistica, tra gli altri, G.E. VIGEVANI, *I media di servizio pubblico nell’età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale, tra autonomia e pluralismo*, Torino, 2018, spec. 4 ss., 20 ss. e 103 ss.; in argomento cfr. anche G. DE MINICO, *Libertà in Rete. Libertà dalla rete*, cit., 77 ss.; M. FOA, *Il ruolo del digitale nel Servizio Pubblico radiotelevisivo*, in R. Razzante (a cura di), *La rete che vorrei. Per un web al servizio di cittadini e imprese dopo il Covid19*, Milano, 2a ed., 2022, 65 ss.

¹¹²³ B. MARCHETTI, voce *Amministrazione digitale*, cit., 90.

¹¹²⁴ V. BRIGANTE, *Digitalization and public services: critical notes concerning emerging ways of administrating*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 1, 2021, spec. 225 ss.

¹¹²⁵ N. RANGONE, *Intelligenza artificiale e pubbliche amministrazioni: affrontare i numerosi rischi per trarne tutti i vantaggi*, in *BioLaw Journal*, n. 2, 2022, spec. 474-477, rileva che «alcune applicazioni predisposte o in via di sperimentazione sono volte a facilitare il rapporto con i cittadini, rendendo più efficaci le funzioni di prestazione», evidenziando che una

stesso in grado di esporre i principi di universalità, accessibilità, continuità del servizio pubblico a nuovi pericoli¹¹²⁶.

Resta inteso, come già osservato, che anche per i servizi pubblici in senso stretto ricompresi nel perimetro soggettivo dell'art. 2, co. 2, lett. b) C.A.D. (*supra*, §5.1), dovrebbe ritenersi applicabile, seppur con riferimento al solo “segmento” digitalizzato dell'attività di prestazione, lo “statuto” di cittadinanza digitale previsto dal C.A.D. per i servizi *on line* e per quelli digitali “amministrativi”: ai servizi *on line* relativi a servizi pubblici “classici”, economici o sociali, dovrà potersi accedere tramite SPID; essi dovranno essere integrati nell'*appIO* e consentire i pagamenti con PagoPA. Rimane ovviamente impregiudicata la possibilità (e, indubbiamente, l'opportunità) per l'ente pubblico responsabile del servizio di prevedere, in caso di esternalizzazione, specifici obblighi di *digital compliance* del servizio in sede di regolazione (già in fase di gara) quale standard qualitativo vincolante, ovvero la possibilità per il legislatore di introdurre siffatti obblighi, ulteriori rispetto a quelli previsti in via generale dal C.A.D.

Alcune rapide considerazioni sulla “*governance*” dei processi di trasformazione digitale dei servizi pubblici tradizionali. La ristrutturazione digitale dei processi produttivi interni, anche quelli più immediatamente collegati alla concreta offerta al pubblico, segue anche nei servizi pubblici le logiche aziendali, ferma l'applicabilità delle norme sull'evidenza pubblica agli acquisti necessari nel caso di gestione *in house*, ricorrendo sempre in tal caso i presupposti dell'organismo di diritto pubblico. Tale aspetto, dunque, per un verso non presenta peculiarità proprie al settore dei pubblici servizi, essendo le esigenze della digitalizzazione in parte veicolate dalla pressante domanda di *digital compliance* proveniente dal mercato e dall'utenza, in parte assorbite dalla *governance* del gestore che deve puntare ad ottimizzare i processi produttivi; per altro verso, si rivela collegato alla predeterminazione degli obiettivi di qualità del servizio, che si può esprimere nell'attività di indirizzo garantita, a seconda dei modelli organizzativo-gestionali, dal controllo pubblico dell'organismo *in house* (attraverso la presenza negli organi societari di amministrazione), dalla gestione diretta tramite uffici propri dell'ente nei residui casi previsti di (servizi sociali, ad es. asili comunali), o, nel caso di servizi esternalizzati, attraverso gli ordinari strumenti di regolazione, su tutti il contratto di servizio (che recepisce i contenuti già posti a base della gara per l'affidamento o che si sono strutturati tramite le negoziazioni in alcune procedure), ed i regolamenti per i servizi sociali.

Diverso è il discorso per i servizi “di pubblica utilità”, assumendosi qui come tali quelli oggi gestiti da privati sulla base di regimi autorizzatori vincolati e che in passato erano sottoposti a monopolio pubblico (si pensi ai mercati energetici, oppure a quello delle telecomunicazioni)¹¹²⁷: tali gestori, come visto (*supra*, §5.1), non rientrano nella nozione di “gestori di pubblici servizi”

tipologia di applicazioni di I.A. ai servizi pubblici (locali) «*attiene alle numerose applicazioni che caratterizzano le smart cities, come la resa di informazioni raccolte attraverso l'internet delle cose e fornite agli utenti tramite app o siti istituzionali in ordine, ad es., alla disponibilità di parcheggi, alla densità di frequentazione di una determinata area di una città, a pericoli presenti sul manto stradale (in sperimentazione in alcuni comuni, come Padova, Trento e Venezia). Altre applicazioni possibili, in corso di realizzazione in altri ordinamenti giuridici, attengono alla robotica e consentono, ad esempio, la consegna di medicinali attraverso droni o la corrispondenza attraverso mezzi a guida autonoma*».

I pochi Autori che hanno specificamente trattato questo tema hanno evidenziato come l'intelligenza artificiale, nella stretta accezione di sistemi di *machine e deep learning*, si presti a trovare più ampi ed auspicabili margini di applicazione proprio nel contesto delle attività di prestazione, rispetto a quello dell'assunzione di decisioni pubbliche e delle attività autoritative: D. MARONGIU, *Inteligencia artificial y administración pública*, in C. García Novoa, D. Santiago Iglesias (a cura di): *4a Revolución industrial: impacto de la automatización y la inteligencia artificial en la sociedad y la economía digital*, Cizur Menor, 2018, 397-398; D. MARONGIU, *L'intelligenza artificiale “istituzionale”: limiti (attuali) e potenzialità*, in *European Review of Digital Administration & Law*, nn. 1-2, 2020, spec. 44-45; G. MARCHIANÒ, *Intelligenza artificiale: IA specifiche e l'amministrazione provvedimentale - IA generali e i servizi pubblici*, in *Federalismi*, n. 11, 2021, spec. 159 ss.

¹¹²⁶ Alcune prime considerazioni in A.M. CHIARIELLO, *AI and public services: a challenging relationship between benefits, risks and compliance with unavoidable principles*, in *European Review of Digital Administration & Law*, n. 2, 2021, spec. 198 ss.

¹¹²⁷ Per questo concetto (*rectius*, modello) di servizio pubblico (in senso oggettivo), v. *supra*, §1-2.

di cui l'art. 2, co. 2, lett. b), C.A.D. Per tali servizi, dunque, la riorganizzazione digitale dei processi produttivi è un fatto di *governance* aziendale, ad oggi estranea a qualsivoglia obbligo pubblicistico, specie se si considera che l'attività di regolazione svolta dalle diverse autorità indipendenti e gli obblighi di servizio pubblico e di servizio universale stabiliti per legge o in via amministrativa si concentrano sui profili che specificamente ineriscono al singolo settore. E ciò, almeno fintantoché l'AgID non assumerà caratteri maggiormente prossimi a quelli di un'autorità di regolazione (indipendente?) e non potrà – magari di concerto con le *authorities* competenti per ciascun settore – imporre ai gestori di servizi liberalizzati specifici obblighi di *digital compliance*, ulteriori rispetto a quelli già incombenti su tutti gli operatori privati (ancora *supra*, §5.1). L'orizzonte, in altri termini, dovrebbe essere quello di includere tra gli obblighi di servizio pubblico (e/o di servizio universale) alcuni obblighi di digitalizzazione, non potendosi più dubitare che si tratti oggi di un aspetto indissolubilmente legato alla qualità “minima” che qualsiasi servizio “essenziale” deve garantire; tale soluzione ci sembra preferibile rispetto all'indiscriminata estensione degli obblighi di *digital compliance* previsti dal C.A.D. per i soggetti (pubblici) di cui all'art. 2, co. 2, C.A.D., che come visto rischierebbero di porre superflui e sproporzionati costi di adeguamento tecnologico a carico di operatori che, pur svolgendo nel mercato un'attività di interesse (economico) generale, non possono neanche indirettamente essere ricondotti alla sfera organizzativa (*rectius*, soggettiva) pubblica.

Il problema ora accennato è forse più teorico che pratico, posto che per attività svolte in regime concorrenziale *nel* mercato adeguati livelli di digitalizzazione dei servizi dovrebbero, come detto, essere già garantiti dalle normali logiche della competizione¹¹²⁸. Per tali servizi (di pubblica utilità), dunque, la vera sfida sembra non tanto quella della promozione del digitale nelle imprese del settore, ma garantire la protezione degli utenti anche al di là degli aspetti legati alla *privacy* (per i quali è nota l'efficacia dell'attività – a tratti suppletiva – del Garante), come ad es. le c.d. discriminazioni algoritmiche¹¹²⁹; pare cioè auspicabile un'Autorità amministrativa (trasversalmente) chiamata ad assicurare una protezione rafforzata degli utenti dalle tecnologie digitali avanzate (o 4.0) adottate dalle imprese¹¹³⁰ proprio nei settori sottoposti a regolazione conformativa, intesi quali “servizi essenziali” secondo l'insegnamento di Pototschnig (v. *supra*, §1.): una protezione necessariamente più “intensa” rispetto a quella che dovrebbe garantire in via generale la menzionata proposta di *IA Act* europeo.

Per il resto, tornando solo per un attimo al versante “promozionale” dell'intervento pubblico, la digitalizzazione dei servizi di pubblica utilità passa, oltre che dagli investimenti pubblici e dai programmi di incentivi destinati alla transizione tecnologica delle imprese (come, ad es., i già menzionati Piani “*Voucher Connettività*”, “*Industria 4.0*” ecc.), anche e soprattutto dall'ammodernamento delle reti infrastrutturali di proprietà pubblica, oggetto di ingenti risorse del PNRR¹¹³¹,

¹¹²⁸ M. CLARICH, *Istituzioni, nuove tecnologie, sviluppo economico*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2017, 79: «*l'economia di mercato fondata sul principio di concorrenza ha in sé gli stimoli per produrre nuove tecnologie*»; e ciò pare tanto più vero in relazione ai mercati di pubblica utilità, soggetti ad una intensa regolazione conformativa che investe anche la determinazione delle tariffe, nei quali pertanto l'entità dei margini di utili può derivare dalla capacità dei singoli operatori di conseguire vantaggi competitivi attraverso l'implementazione di tecnologie avanzate, in termini sia di maggior attrattiva della clientela, sia dell'efficientamento dei costi di produzione e di transazione che tali tecnologie possono garantire.

¹¹²⁹ Sul punto cfr., *ex plurimis*, A. NICITA, *Has the time come for a Digital Regulatory Authority? - Legacy and challenges*, in *International Institute of Communication 50th Anniversary Book*, 3 dicembre 2019, 106 ss.; G. DE MINICO, *Libertà in Rete. Libertà dalla Rete*, Torino, 2020, 12 ss.; G. GIORGINI PIGNATIello, *Il contrasto alle discriminazioni algoritmiche: dall'anarchia giuridica alle Digital Authorities?*, cit., 180 ss.

¹¹³⁰ Un'autorità nazionale che sembra, almeno in prospettiva, chiamata a svolgere (anche) funzioni di questo tipo è la *Malta Digital Innovation Authority (MDIA)*, istituita con il *Malta Digital Innovation Authority Act*, Act. 20 luglio 2018, no. XXXI - A 1353 ss. (consultabile al seguente link: <https://mdia.gov.mt/wp-content/uploads/2018/10/MDIA.pdf>).

¹¹³¹ PNRR, M2C2, Potenziare e digitalizzare le infrastrutture di rete, Investimento 2., pari a 4.1 miliardi, di cui 3.6 destinati al “rafforzamento smart grid” (Investimento 2.1).

essenziale per l'efficienza, la continuità e la sicurezza dei servizi c.d. a rete (in particolare quelli dei mercati energetici)¹¹³².

Si dà atto, infine, che legge prevede ora delle forme di adesione obbligatoria o facoltativa a sistemi informatici pubblici da parte di gestori di servizi di pubblica utilità: così è ad es. per il SINFI nel settore delle telecomunicazioni (v. *retro*, Cap. 1) o per il R.E.N.T.R.I. nel settore dei rifiuti (su cui v. qui *infra*). Si tratta, tuttavia, di processi di riorganizzazione digitale che ineriscono ai rapporti tra autorità preposte al controllo del settore, e che come tali non producono benefici (diretti) in capo agli utenti, non incidendo né sul contenuto della prestazione principale, né su aspetti a questa strumentali o immediatamente collegati.

Di seguito ci limitiamo ad alcuni brevi cenni sulla digitalizzazione dei principali servizi pubblici, dai quali peraltro emerge il duplice modo in cui questa può operare: quale modalità di riorganizzazione di attività accessorie, connesse o strumentali alla prestazione principale di servizio pubblico, ovvero, in alcuni casi, anche quale dematerializzazione di quest'ultima (con alcune "zone grigie" già accennate).

Trasporto pubblico locale

Nel settore del trasporto pubblico (anche) locale la prestazione principale non può giocoforza essere "dematerializzata", ma si prestano invece a variare, in forza dell'evoluzione tecnologica, non solo aspetti per così dire "collaterali" del servizio, quali le sue modalità di offerta acquisto, ma le stesse caratteristiche dei mercati di riferimento. Su quest'ultimo profilo ci si è ampiamente soffermati nel precedente Capitolo, laddove si è esaminato l'impatto dei servizi della *sharing (digital) economy* (*retro*, Cap. 1, §5. ss.)¹¹³³, sicché ci si limiterà qui solo ad un cenno più approfondito sul paradigma della "MaaS" e sugli investimenti messi in campo nel contesto di attuazione del PNRR.

Partendo però, va segnalato che l'art. 24-*bis* del decreto Semplificazioni 2020, introdotto in sede di conversione, ha dettato norme per la "Semplificazione nell'accesso ai servizi di pagamento elettronico dei titoli di viaggio dei comuni e degli enti locali", prevedendo, al fine di favorire la digitalizzazione delle modalità di acquisto (e) dei titoli di viaggio del trasporto locale, che "*i comuni assicurano l'interoperabilità degli strumenti di pagamento elettronico dei titoli di viaggio all'interno dei rispettivi territori e per quanto di propria competenza*"; il co. 2 autorizza i Comuni a "*sottoscrivere appositi accordi o convenzioni con soggetti privati al fine di realizzare specifiche piattaforme digitali per assicurare l'attuazione*" del co. 1¹¹³⁴.

¹¹³² Sulle c.d. *smart grid*, in dottrina, anche alla luce di alcune esperienze sperimentali già realizzate, cfr. F. GIGLIONI, *La sfida dell'innovazione sulla regolazione pubblica. Il caso delle smart grid*, in *Munus*, 2013, 463 ss.; ID., *La "domanda" di amministrazione delle reti intelligenti*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2015, n. monotematico *Smart cities e amministrazioni intelligenti*, 1049 ss.; S. ANTONIAZZI, *Smart City: quadro generale di atti, programmi e competenze di livello sovranazionale, nazionale e locale*, in G.F. Ferrari (a cura di), *La prossima città*, Milano, 2017, 479 ss.; A. PALIANI - G. CAPPIELLO - G. DI PASQUALE, *Smart development and smart utilities*, in G. Antonelli, G. Cappiello (a cura di), *Smart development in smart communities*, Londra-New York, 2017, 172 ss.; S. GATTI - M. DI CASTEL NUOVO - M. PANERAI, *L'evoluzione delle utilities energetiche nell'era della smart city*, in *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, cit., 175 ss. Utili riferimenti anche nei vari contributi in G.D. COMPORTE - S. LUCATTINI (a cura di), *Orizzonti del diritto dell'energia. Innovazione tecnologica, blockchain e fonti rinnovabili*, Napoli, 2020.

¹¹³³ Fra i vari contributi richiamati in quella sede, ci limitiamo qui a due dei più recenti: V. BRIGANTE, *Digitalization and public services*, cit., 256 ss.; E. GUARNIERI, *Città, trasporto pubblico locale e infrastrutture nella stagione della mobilità sostenibile: la sinergia dell'insieme*, in *Federalismi*, n. 16, 2022, 168 ss.

¹¹³⁴ Art. 24-*bis* d.l. n. 76/2020, cit.: "1. Al fine di digitalizzare i processi della pubblica amministrazione, semplificare le modalità di corresponsione delle somme dovute ai comuni per l'utilizzo dei servizi di trasporto pubblico di linea, contrastarne l'evasione e ridurre l'utilizzo dei titoli di viaggio cartacei, i comuni assicurano l'interoperabilità degli strumenti di pagamento elettronico dei titoli di viaggio all'interno dei rispettivi territori e per quanto di propria competenza. 2. I comuni, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, hanno la facoltà di sottoscrivere appositi accordi o convenzioni con soggetti privati al fine di realizzare specifiche piattaforme digitali per assicurare l'attuazione del comma 1, anche per il tramite dei soggetti di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, (...). 3. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata e sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali (...) a) l'interoperabilità dei sistemi di pagamento, anche tramite piattaforme

Moltissimi sono i “micro-servizi” digitali accessori ai servizi di trasporto pubblico: si pensi, a titolo solo esemplificativo,

al (*sub*)servizio “*tap&go*”, che consente il pagamento del titolo di viaggio e l’accesso alla metropolitana con le carte digitalizzate sui dispositivi abilitati al pagamento *NFC* (*smartphone*, ma anche dispositivi *wearable*, come gli *smartwatch*), tramite lettori *contactless* installati nei tornelli delle stazioni (lo offre, ad es., ATAC, gestore del TPL di linea a Roma).

Si tratta comunque di un settore nel quale il servizio pubblico non sembra nella gran parte delle realtà locali stare al passo con il privato, come evidenzia la recente relazione di una Commissione di studio¹¹³⁵. Ad imporre un’evoluzione del ruolo delle amministrazioni locali nel governo della mobilità dovrebbe essere in particolare la possibilità – e la connessa domanda – di integrazione tra diversi servizi di trasporto, in una prospettiva che viene sintetizzata dall’espressione “*Mobility-as-a-service*” (“*MaaS*”), di cui si è già detto nel precedente Capitolo: si tratta di un modello che presuppone l’integrazione dell’offerta di diversi servizi coordinati di mobilità, pubblici e privati, accessibili e acquistabili dall’utente tramite il proprio *smartphone* (via *app* o via web) e tali da soddisfare, con un’unica operazione di pianificazione e acquisto, l’intero bisogno di “spostamento”. I sistemi *MaaS* coinvolgono un ampio ventaglio di operatori con interessi anche divergenti: dagli operatori del trasporto di linea, ai servizi non di linea (taxi e NCC), fino ai servizi di *sharing* (*car*, *bike* ecc.).

Tale modello richiede, sul piano infrastrutturale, la presenza di una piattaforma digitale di aggregazione dell’offerta, la digitalizzazione delle attività strumentali come la vendita del titolo di viaggio e il controllo sul suo utilizzo, l’aggiornamento in tempo reale delle informazioni necessarie per la pianificazione del viaggio. Il principale ostacolo alla diffusione di questo nuovo paradigma di “mobilità tecnologica” nei vari contesti locali deriva, come evidenzia la Relazione poc’anzi citata, dalla realizzazione della piattaforma-infrastruttura di integrazione, “*della cui realizzazione l’amministrazione pubblica non può fare a meno di preoccuparsi*”¹¹³⁶, ma che richiede importanti risorse e professionalità sia per le attività di progettazione che per quelle di gestione.

Alla promozione della *MaaS* il PNRR destina un apposito *sub*-Investimento¹¹³⁷ che ha come beneficiarie alcune Città metropolitane, individuate ad inizio 2022 tramite la partecipazione al relativo avviso di finanziamento¹¹³⁸. Nella nuova visione *MaaS* confluiranno i nuovi operatori dei servizi digitali di intermediazione e *start up* innovative che, ad es., realizzano soluzioni tecnologiche per la selezione e composizione intelligente dei servizi di trasporto elementari. Per l’attuazione dei progetti è stata istituita una piattaforma nazionale, la *Data Sharing and Service*

elettroniche realizzate nelle forme di cui alla comunicazione della Commissione del 30 aprile 2004, COM (2004) 327; b) l’interazione di sistemi esistenti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto con metodi di pagamento elettronico, secondo principi di trasparenza e libera concorrenza. (...)”.

¹¹³⁵ *Relazione finale della Commissione di studio sul trasporto pubblico locale*, istituita con d.m. MIT 4 gennaio 2021, n. 2, presieduta dal Prof. Giorgio Bernardo Mattarella (pubblicata a cura del MIMS nel settembre 2021 e consultabile qui: https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2021-09/relazione_commissione_studio_TPL.pdf), 11-12: «Vi è (...) un livello limitato di innovazione nella programmazione e nella gestione dei servizi. Le potenzialità offerte dall’evoluzione tecnologica, prima descritte, si traducono in minima parte in effettivi miglioramenti del servizio. Sono relativamente poco diffusi la bigliettazione elettronica, le tecnologie per il controllo dei mezzi e per la raccolta di informazioni sui viaggiatori, la videosorveglianza, la comunicazione di informazioni in tempo reale ai viaggiatori, i sistemi automatizzati di controllo a bordo. La quota di biglietti cartacei è ancora molto alta. Decisamente limitato è il livello di integrazione tra diversi servizi, tra diversi gestori e tra diversi ambiti territoriali».

¹¹³⁶ *Relazione finale della Commissione di studio sul trasporto pubblico locale*, cit., 10.

¹¹³⁷ PNRR, *Piano Italia digitale 2026*, MIC1, 1.4.6, “*MaaS*”, “Promuovere l’adozione di *Mobility as a Service* (*MaaS*) nei comuni per digitalizzare il trasporto locale e fornire ai cittadini un’esperienza di mobilità integrata: dalla pianificazione del viaggio ai pagamenti”; la dotazione finanziaria prevista è di 40 milioni.

¹¹³⁸ Avviso DTD, Misura 1.4.6. “*Mobility as a service for Italy - MAAS4ITALY*”, pubblicato il 20 dicembre 2021; le tre città c.d. “*leader*” selezionate a febbraio 2022 sono state Napoli, Milano e Roma. Un ulteriore Avviso dello stesso tipo è stato pubblicato il 2 maggio 2022 e finanziato con risorse del fondo complementare al PNRR (v. https://assets.innovazione.gov.it/1651486738-avviso-maas_fondo-complementare-pnrr.pdf).

Repository Facilities - DS&SRF, che fornirà agli operatori *MaaS* e agli altri operatori coinvolti l'infrastruttura utili ad implementare le proprie piattaforme che forniscono agli utenti finali una varietà di servizi, che vanno dalla pianificazione del viaggio alla prenotazione e ai pagamenti¹¹³⁹. Con gli stessi Avviso sono state, altresì, erogate misura di sostegno finanziario agli operatori di trasporto locale per digitalizzare i propri sistemi, in particolare la biglietteria elettronica, favorendo così l'integrazione con il *DS&SRF*.

Parcheggi

Quanto ai servizi di parcheggio in aree urbane, non può non richiamarsi l'ormai diffuso e apprezzato servizio, erogato via *app*, per il pagamento delle tariffe di sosta tramite lo *smartphone*: i due principali servizi di questo tipo offerti in Italia sono "*EasyPark*" dell'omonima società e "*Ping*" di Telepass S.p.A., destinatarie di affidamenti diretti *ex art. 36, co. 2, lett. a) d.lgs. n. 50/2016*, con stipula delle relative convenzioni, da parte di oltre 400 Comuni italiani¹¹⁴⁰ (e molti altri in Europa).

Tali servizi offrono agli utenti una duplice utilità in termini di risparmio: risparmio di tempo, impiegato altrimenti a recarsi al parchimetro, cercare le monete, attendere l'emissione del tagliando e ritornare al veicolo per renderlo visibile; risparmio di costi, che vengono limitati al solo utilizzo effettivo dell'area di parcheggio (strisce blu), atteso che tramite l'*app* l'utente può "calibrare" esattamente la durata della sosta ed interromperla prima di quanto originariamente indicato, pagando solo per la durata concretamente fruita. Ciò dimostra che, pur dove la digitalizzazione inerisca ad aspetti accessori (quali appunto le modalità di pagamento) di un servizio in sé non "dematerializzabile", essa si presta talvolta a modificarne alcuni aspetti essenziali, come il concreto regime tariffario della prestazione, attraverso la frazionabilità di quest'ultima¹¹⁴¹.

Concluse le attuali fasi "sperimentali", non sembra vi siano ostacoli per attuare una piena concorrenza nel mercato per tali servizi, attraverso un regime di accreditamento (vincolato) degli operatori e con disponibilità diffusa delle relative *API* per il collegamento ai sistemi di incasso del gestore dei servizi di parcheggio: non vi è infatti ragione per precludere al maggior numero di operatori di offrire la propria *app* per lo stesso scopo, lasciando agli utenti la scelta su quali utilizzare; ciò appare anzi rispondere all'interesse di questi ultimi, che dall'ampliamento della platea dei servizi di pagamento delle soste via *app* potranno ottenere servizi (e prezzi) migliori, oltre che dell'amministrazione, che non dovrà finanziare tali servizi mediante affidamenti.

Servizi postali

È noto all'esperienza comune come il settore postale sia influenzato, per più aspetti, dalle tecnologie digitali: basti pensare alle *app* con cui ormai si prenota il turno presso gli sportelli postali, o alle modalità con cui prenotiamo una spedizione con ritiro a domicilio o pianifichiamo il ritiro di un pacco in sede. Al di là del trasporto di merci e beni, che non è ovviamente dematerializzabile, il settore in questione ha negli scorsi anni subito profonde trasformazioni in relazione a quella parte delle attività che, consistendo nella veicolazione di informazioni, non poteva che rimanere assorbita dagli strumenti digitali: la posta elettronica, prima, e la posta elettronica certificata e le notifiche telematiche, poi, hanno finito per privare di rilevanza alcuni segmenti

¹¹³⁹ Cfr. E. GUARNIERI, *Città, trasporto pubblico locale e infrastrutture nella stagione della mobilità sostenibile*, cit., 189 ss.

¹¹⁴⁰ Si vedano ai seguenti *link* le determina dirigenziali di approvazione del sistema di pagamento per la sosta a raso tramite *app* e di affidamento del servizio alle società EasyPark s.r.l. e Telepass S.p.A. relative ad alcuni Comuni che hanno recentemente deciso di assicurare il servizio in questione ai propri cittadini:

https://sanremo.etrasparenza.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto_allegati/1815510211100__Odd2025.pdf;

https://sanremo.etrasparenza.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto_allegati/1815510212100__Oeasypark.pdf;

<http://gallarate.e-pal.it/L190/atto/show/390780?sort=&search=&idSezione=52009&activePage=>

¹¹⁴¹ Resta inteso ovviamente che, specie sul piano economico, il servizio via *app* in questione costituisce un servizio autonomo e distinto rispetto a quello di sosta. Così come del resto è implicito nel testo che il parcheggio su strade urbane possa considerarsi un "servizio" solo in senso latissimo (la questione è invero risalente controversa e si è posta con riguardo alla qualificazione delle relative tariffe, ma prevale, anche in giurisprudenza, la tesi negativa).

tradizionali del mercato postale, come l'invio di raccomandate cartacee, via via soppiantata dagli strumenti certificati qualificati che meglio soddisfano le esigenze di certezza legale e celerità, verso i quali non a caso molti operatori postali hanno rivolto i propri *core business*.

Il tema del ruolo e delle trasformazioni dei servizi postali nell'era digitale, pur essendo di grande fascino, non risulta molto indagato nella dottrina italiana e straniera, pur con alcune significative eccezioni¹¹⁴².

È inoltre il caso di ricordare il coinvolgimento di Poste Italiane S.p.A., quale impresa (pubblica) titolare del servizio universale postale, in alcuni processi di realizzazione di piattaforme digitali pubbliche, sia a rilevanza meramente interna alla sfera amministrativa, come la "Piattaforma incassi", sia a rilevanza esterna, come la Piattaforma notifiche digitali (v. *supra*, §6.). Ciò conferma, semmai ve ne fosse bisogno, il rilievo strategico che l'impresa pubblica continua ad avere in certi ambiti, pur operando di regola nel mercato come normale *player*¹¹⁴³. Il gestore, come visto, opera inoltre (§7.) quale *identity provider* SPID.

Rifiuti

L'art. 6, co. 3, d.l. n. 135/2018 ha istituito, in sostituzione del precedente Sistema telematico (SISTRI), il Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti (R.E.N.T.R.I.), gestito direttamente dal Ministero dell'Ambiente (MiTE), cui sono tenuti ad iscriversi "gli enti e le imprese che effettuano il trattamento dei rifiuti, i produttori di rifiuti pericolosi e gli enti e le imprese che raccolgono o trasportano rifiuti pericolosi a titolo professionale o che operano in qualità di commercianti e intermediari di rifiuti pericolosi, i Consorzi istituiti per il recupero e il riciclaggio di particolari tipologie di rifiuti", nonché, con riferimento ai rifiuti non pericolosi, i soggetti tenuti a comunicare annualmente alle Camere di commercio le quantità e le caratteristiche qualitative dei rifiuti oggetto delle loro attività, ai sensi dell'art. 189, co. 3, Cod. Ambiente; al registro possono aderire, su base volontaria, anche soggetti diversi da quelli tenuti¹¹⁴⁴. Le procedure e gli strumenti integrati nel Registro compongono il Sistema di tracciabilità dei rifiuti, previsto dall'art. 188-*bis* Cod. Ambiente, come integralmente riscritto dal d.lgs. n. 116/2020¹¹⁴⁵.

Il R.E.N.T.R.I. introduce un "modello di gestione digitale" per l'assolvimento degli adempimenti di cui agli artt. 190 e 193 Cod. Ambiente, quali l'emissione dei formulari di identificazione del trasporto e la tenuta dei registri cronologici di carico e scarico: l'architettura prevede un Registro centrale nel quale si raccolgono i dati provenienti dai registri di carico e scarico e dai formulari di identificazione del rifiuto, tenuti in modalità digitale e trasmessi dagli operatori.

Il Registro si articola in due sezioni, una "Anagrafica", con i dati dei soggetti iscritti e delle relative autorizzazioni, ed una "Tracciabilità", comprensiva dei dati ambientali relativi agli adempimenti (art. 188-*bis*, co. 3, Cod. Amb.). Gli adempimenti devono essere effettuati "digitalmente" da parte dei soggetti tenuti ad aderirvi, mentre possono essere effettuati in formato cartaceo, ma tramite un'apposita modulistica conforme (art. 188-*bis*, co. 5), da parte degli altri.

Viene rimessa alla normativa secondaria l'organizzazione e il funzionamento del Sistema di tracciabilità, che dovrà consentire "il colloquio con i sistemi gestionali degli utenti, pubblici e privati, attraverso apposite interfacce (...) e la sostenibilità dei costi a carico degli aderenti" (art. 188-*bis*, co. 4); dovranno essere garantite inoltre varie forme di interoperabilità con altri registri ed elenchi, anche per consentire il supporto dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali.

¹¹⁴² Cfr. G. NAPOLITANO (a cura di), *La riforma del settore postale nell'era digitale*, Roma, 2015, A. MACCHIATI - A. PERRUCCI - V. VISCO COMANDINI, *Regolazione e concorrenza nei mercati postali nell'era digitale*, in *Astrid*, 8 maggio 2021; in chiave economica, con particolare riferimento al servizio universale, S. RUTZ, *Postalische Grundversorgung im digitalen Zeitalter. Den service public neu denken*, Zurigo, 2019.

¹¹⁴³ Ruolo evidenziato, tra gli altri, da G. MOCAVINI, *I compiti strategici di Poste Italiane*, in *La riforma del settore postale nell'era digitale*, spec. 52 ss.

¹¹⁴⁴ In base co. 3-*quater* dell'art. 6, l'iscrizione al R.E.N.T.R.I. comporta il versamento di un diritto di segreteria e di un contributo annuale, al fine di assicurare l'integrale copertura dei costi di funzionamento del sistema.

¹¹⁴⁵ Art. 1, co. 16, d.lgs. 3 dicembre 2020, n. 116. La disposizione è stata marginalmente modificata anche dall'art. 35, co. 1, lett. d), d.l. n. 77/2021, cit.

Il tutto è ancora in una fase sperimentale¹¹⁴⁶: la sperimentazione è stata avviata a giugno 2021 in collaborazione con le Associazioni di categoria, l'Albo Nazionale Gestori Ambientali ed Unioncamere. I decreti attuativi non sono stati ancora adottati¹¹⁴⁷; continuano dunque ad applicarsi i d.m. 1 aprile 1998, n. 145 e n. 148, in materia di tenuta dei registri di carico e scarico, e di produzione dei formulari per l'identificazione dei rifiuti trasportati

Servizi sanitari

In ambito sanitario – ove si realizza la più forte compenetrazione, quasi inscindibile, tra funzione e attività di servizio – è agevole cogliere quel duplice piano di incidenza che caratterizza la digitalizzazione dei servizi pubblici “classici” e al quale si è fatto riferimento in apertura: da un lato, digitalizzare significa qui reingegnerizzazione la dimensione organizzativa del servizio, “strumentale” alla prestazione principale (di cura), dimensione che rileva sotto vari profili e in relazione ai diversi livelli di governo coinvolti nel SSN; e, dall'altro, può significare anche dematerializzazione della prestazione (principale) erogata all'utenza, con differenti livelli di sofisticazione tecnologica, a seconda del tipo specifico di prestazione che venga in rilievo. La sanità, anche in ragione dell'esperienza pandemica, è attualmente il settore di servizio pubblico nel quale si concentrano i maggiori sforzi e le maggiori risorse per la transizione digitale, da ciò derivando anche un elevato interesse dei giuristi¹¹⁴⁸.

Sul primo versante rilevano, in particolare, l'Anagrafe nazionale degli Assistiti¹¹⁴⁹, base di dati di interesse generale prevista dall'art. 62-ter C.A.D., che ha sostituito gli elenchi tenuti dalle Aziende sanitarie e che garantisce alle stesse (le quali, a loro volta, provvedono al suo aggiornamento) l'accesso ai dati degli assistiti del SSN; e il Fascicolo Sanitario Elettronico - FSE¹¹⁵⁰, introdotto dall'art. 12 d.l. n. 179/2012, più volte modificato (anche da ultimo, con il decreto *Sostegni-ter*¹¹⁵¹), che lo definisce come “l'insieme dei dati e documenti digitali di tipo sanitario e sociosanitario generati da eventi clinici presenti e trascorsi, riguardanti l'assistito, riferiti anche alle prestazioni erogate al di fuori del Servizio sanitario nazionale”¹¹⁵² (co. 1), affidandone

¹¹⁴⁶ V. <https://prototipo.rentri.it>.

¹¹⁴⁷ Lo schema di decreto è stato trasmesso il 29 settembre 2022 al Consiglio di Stato, per la resa del previsto parere facoltativo, e alla Commissione UE, per la consultazione europea, che sarà attiva fino al 20 dicembre: esso (intitolato “Schema di regolamento recante disciplina del sistema di tracciabilità dei rifiuti e del registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti (cd. Rentri)”) è consultabile qui: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/index.cfm/it/search/?trisation=search.detail&year=2022&num=656&dLang=IT>; v. anche il parere reso dal Garante *privacy* 22 agosto 2022, n. 287.

¹¹⁴⁸ Oltre ai contributi che saranno richiamati nel seguito, si vedano ad es., specie per i delicati profili di tutela della riservatezza in tale ambito, gli scritti pubblicati nel numero monografico dedicato in *Federalismi*, n. 5, 2021, *La digitalizzazione dei servizi sanitari, il diritto alla salute e la tutela dei dati personali*.

¹¹⁴⁹ Su cui cfr., tra gli altri, S. CALZOLAIO, *Digital (and privacy) by default*, cit., 192-193; F. CORONIDI, *Commento sub art. 62-ter*, in *Codice dell'amministrazione*, cit., 262 ss.

¹¹⁵⁰ Sul quale si vedano, nelle diverse fasi, E. ACQUATI - S. MACELLARI - A. OSNAGHI, *Pubblica amministrazione che si trasforma: cloud computing, federalismo e interoperabilità*, Firenze, 2012, 80-81; L. NAPOLITANO, *La comunicazione elettronica ed il diritto all'informazione. Data protection nel cloud e nella gestione ed implementazione dei servizi sanitari*, in R. Bellotti (a cura di), *Il cloud computing nelle imprese e nella pubblica amministrazione. Profili giuridico-economici e applicazioni nel campo sanitario*, Milano, 2019, 61 ss.; G. ESCUROLLE, *Le novità sul Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE)*, in *Cib. dir.*, n. 3, 2020, 427 ss.; A. PIOGGIA, *Il Fascicolo sanitario elettronico: opportunità e rischi dell'interoperabilità dei dati sanitari*, in *L'amministrazione pubblica con i big data*, cit., 215 ss.; N. POSTERARO, *Il fascicolo sanitario elettronico*, in *Lo Stato digitale nel Piano nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., 187 ss.

¹¹⁵¹ Art. 21, co. 1, lett. a), d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, conv. con l. 28 marzo 2022, n. 25, che ha previsto il conferimento ad AGENAS, “nella fase di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza”, del compito di garantire l'interoperabilità del Fascicolo sanitario elettronico e la realizzazione di un Ecosistema dei Dati Sanitari a cura del Ministero della salute, ai per il raggiungimento degli obiettivi PNRR in materia di sanità digitale (art. 12, co. 15-terdecies d.l. n. 179/2012 ss.mm.).

¹¹⁵² In seguito alle modifiche apportate dal cit. d.l. n. 4/2022, il co. 1 dell'art. 12 d.l. n. 179/2012, cit., prevede ora che “ogni prestazione sanitaria erogata da operatori pubblici, privati accreditati e privati autorizzati è inserita, entro cinque giorni dalla prestazione medesima, nel FSE in conformità alle disposizioni del presente articolo”. Tale disposizione pare confermare, *a contrariis*, l'impostazione qui sostenuta (*supra*, §5.1) secondo la quale i “gestori di pubblici servizi” cui fa riferimento l'art. 2, co. 2, lett. b) C.A.D. ai fini della definizione dell'ambito soggettivo di applicazione del Codice non ricomprendono operatori privati che, pur svolgendo attività di interesse generale, non siano riconducibili alla soggettività

l'istituzione a Regioni e Province autonome (co. 2): esso ha la funzione di garantire l'accesso ai *medical report* e ai referti *on line*, consentendo al paziente (e, quando previsto, anche al medico) di consultare in qualsiasi momento la propria cartella clinica *on line*, tenendo altresì traccia della storia clinica¹¹⁵³. Il FSE, dopo numerose difficoltà, sta finalmente, a dieci anni dalla sua istituzione, iniziando ad essere implementato in tutte le funzioni per le quali era stato pensato, grazie anche agli investimenti effettuati dalle Regioni nel corso della pandemia¹¹⁵⁴: esso è, infatti, da ultimo giunto alla sua versione "2.0"¹¹⁵⁵ e il prossimo obiettivo, ora affidato dalla legge ad AGENAS¹¹⁵⁶, è quello dell'interoperabilità totale entro pochi mesi. Peraltro, laddove il PNRR qualifica il nuovo FSE come "punto di accesso (...) per la fruizione di servizi essenziali forniti dal SSN" e parla di "definizione dei servizi che il FSE dovrà fornire", sembra intendere che esso non si configurerà più quale mero deposito di dati consultabili, ma diventerà una vera e propria piattaforma più complessa dalla quale gestire, in modo aggregata e più efficiente, alcuni servizi *on line*¹¹⁵⁷.

Sul secondo versante, cioè quello della digitalizzazione della prestazione principale, oltre alla cartella clinica *on line* viene in rilievo la telemedicina¹¹⁵⁸: non si tratta, ovviamente, di un "modello" operativo necessariamente digitale, ma è altrettanto indubbio che le tecnologie digitali rivestano un ruolo fondamentale nella telemedicina avanzata, specie, in prospettiva, con riferimento alle possibilità di chirurgia da remoto abilitate dalla velocità delle nuove connessioni 5G¹¹⁵⁹.

Sulla telemedicina, oggetto già nel 2008 di un'apposita Comunicazione della Commissione che prevedeva azioni a tutti i livelli di governo per favorirne l'integrazione¹¹⁶⁰ e ora specificamente contemplata dalla Bussola digitale 2030¹¹⁶¹, sono state adottate negli anni dal Ministero della Salute diverse linee guida di indirizzo e indicazioni¹¹⁶², ma l'opera di uniformazione delle

pubblica per la mancanza di un affidamento in senso stretto: è occorsa infatti una disposizione puntuale per estendere a operatori privati autorizzati a svolgere un'attività di interesse generale uno specifico "adempimento" che, se fossero invece stati "gestori di pubblici servizi" nell'accezione accolta del C.A.D., sarebbe stato loro applicabile in via generale *ex art. 2, co. 2, lett. b) C.A.D.* e senza necessità di una disposizione *ad hoc*. Per vero, proprio il caso dell'accreditamento (e convenzionamento) delle strutture sanitarie private è uno di quei casi che avevamo definito "grigi": si potrebbe in effetti ritenere che tali operatori rientrino anche nella nozione di "gestori di pubblici servizi" di cui all'art. 2, co. 2, lett. b) C.A.D.

¹¹⁵³ Sul FSE e sull'ANA, con particolare riferimento al profilo della necessaria interoperabilità delle banche dati e dei sistemi informativi pubblici per la loro effettiva attuazione, che richiede «una salda regia unitaria a livello di Stato centrale», cfr. anche D.U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione*, cit., 120-121.

¹¹⁵⁴ G. DEZIO, *Gli effetti dell'emergenza sanitaria sul percorso di trasformazione digitale della Pubblica amministrazione*, cit., 127: «è in questa fase di grandissima difficoltà che, infatti, sono state messe a punto le prime iniziative (portali e app) da parte delle regioni, mirate a facilitare l'interazione con i pazienti positivi e la collaborazione della rete territoriale»; v. anche 128-129 per delibere delle giunte regionali che hanno rappresentato il primo (pur tardivo) passo verso la strutturazione o il potenziamento dei servizi *on line* nell'ambito dei sistemi sanitari regionali.

¹¹⁵⁵ *Linee guida per l'Attuazione del Fascicolo Sanitario Elettronico*, adottate con d.m. (MiS) 20 maggio 2022 (in G.U. 11 luglio 2022, n. 160, all. A, 54 ss.); v. anche d.m. 18 maggio 2022.

¹¹⁵⁶ Quale Agenzia avente ora anche "il ruolo di Agenzia nazionale per la sanità digitale (ASD)", chiamata ad "assicura[re] il potenziamento della digitalizzazione dei servizi e dei processi in sanità" (art. 12, co. 5-*decies*, d.l. n. 179/2012, come modificato dal cit. art. 21 d.l. n. 4/2022).

¹¹⁵⁷ N. POSTERARO, *Il fascicolo sanitario elettronico*, cit., 197.

¹¹⁵⁸ Sulla telemedicina v., tra gli altri, M. VIGGIANO, *E-health e telemedicina: quali i vantaggi sociali?*, in G. De Minico (a cura di), *Dalla tecnologia ai diritti. Banda larga e servizi a rete*, Napoli, 2010, 231 ss.; C. BOTRUGNO, *Telemedicina ed emergenza sanitaria, un grande rimpianto per il nostro Paese*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto, special issue*, n. 1, 2020; N. POSTERARO, *La telemedicina*, cit., 201 ss.

¹¹⁵⁹ C. CASONATO - S. PENASA, *Intelligenza artificiale e medicina del domani*, in *Le smart cities al tempo della residenza*, cit., 553 ss.

¹¹⁶⁰ COM(2008)689 - Comunicazione della Commissione del 4 novembre 2008, *Telemedicina a beneficio dei pazienti, sistemi sanitari e società*, 4 novembre 2008.

¹¹⁶¹ COM(2021)118, *Bussola per il digitale 2030*, cit., 3 e 12-13.

¹¹⁶² MiS, *Telemedicina. Linee di indirizzo nazionali*, approvate il 10 luglio 2012 dal Consiglio Superiore di Sanità, furono le prime.

best practice in materia si è ovviamente intensificata sull'onda dell'emergenza pandemica¹¹⁶³. Da ultimo, sono state adottate delle nuove Linee guida¹¹⁶⁴, che per la ricchezza dei loro contenuti e dei riferimenti alle tecnologie necessarie nei diversi distretti sanitari ripropongono «*il tema dell'inserimento della telemedicina tra i LEA (...), imponendo che ogni struttura venga adeguatamente dotata di specifica strumentazione*»¹¹⁶⁵.

La telemedicina costituisce, insieme all'implementazione del FSE, il principale obiettivo del PNRR nell'ambito della sanità digitale, cui è dedicato l'apposito Investimento 1.3.1 della Missione 6 Componente 2¹¹⁶⁶. Dagli ingenti investimenti e dalle esperienze sperimentate nel corso della pandemia ci si aspetta «*una rivoluzione del metodo di presa in carico dei pazienti, di relazione tra i presidi sanitari e le équipe mediche, di integrazione tra sanità territoriale e assistenza ospedaliera*»¹¹⁶⁷.

Il PNRR prevede per la prima volta la creazione di una Piattaforma nazionale di telemedicina, che mira a modernizzare il SSN potenziando la telemedicina per garantire assistenza sanitaria da remoto, in aggiunta a quella domiciliare. Il Comitato interministeriale per la transizione digitale (art. 8 d.l. n. 22/2022, cit.) ha deliberato nel dicembre 2021 l'avvio dello sviluppo della Piattaforma e l'istituzione presso l'AGENAS di una struttura per la *governance* della sanità digitale, che stabilirà gli standard omogenei vincolanti per tutte le piattaforme pubbliche di sanità

¹¹⁶³ Rapporti dell'Istituto Superiore di Sanità COVID-19 n. 12/2020, "Indicazioni ad interim per servizi assistenziali di telemedicina durante l'emergenza sanitaria COVID-19", 13 aprile 2020, e n. 60/2020 "Indicazioni ad interim per servizi sanitari di telemedicina in pediatria durante e oltre la pandemia COVID-19", 10 ottobre 2020. Nella riunione della Cabina di regia del NSIS del 28 luglio 2020 il MiS e le Regioni (e Province autonome) hanno condiviso la necessità di fornire indicazioni uniformi sull'intero territorio nazionale per l'erogazione delle prestazioni a distanza, con particolare riguardo alle attività specialistiche, estendendo la pratica medico-assistenziale oltre gli spazi fisici in cui usualmente si svolge, anche in relazione alle iniziative avviate da alcune Regioni nella fase acuta dell'emergenza Covid. Il Gruppo di lavoro sulla telemedicina ha, dunque, predisposto le *Indicazioni nazionali per l'erogazione di prestazioni di telemedicina* (approvate dalla Cabina di regia del NSIS nella seduta del 28 ottobre 2020 e poi adottate con Accordo in Conferenza Stato Regioni del 17 dicembre 2020 [Repertorio atti n.215/CSR]), nonché *Indicazioni per l'erogazione di prestazioni e servizi di teleriabilitazione da parte delle professioni sanitarie* (approvate dalla Cabina di Regia nella seduta del 9 Aprile 2021 ed adottate con Accordo in Conferenza Stato Regioni il 18 novembre 2021 [Repertorio Atti n. 231/CSR]).

¹¹⁶⁴ *Linee guida per i servizi di telemedicina - Requisiti funzionali e livelli di servizio*, adottate con d.m. (MiS) 21 settembre 2022, All. A (in G.U. 2 novembre 2022, n. 256), di cui all'art. 12, co. 15-undecies, d.l. n. 179/2012, cit., ove si prevede, fra le molte cose, che i "servizi minimi" che le infrastrutture regionali di telemedicina devono assicurare sono "televisita", "teleconsulto", "telemonitoraggio" (di due diverse tipologie/livelli: uno base ed uno avanzato) e "teleassistenza", e che la platea dei destinatari di tali prestazioni si basa su delle valutazioni di "arruolabilità" dei pazienti in relazione alle "capacità e dotazioni tecnologiche nonché condizioni cliniche compatibili": l'eleggibilità clinica è giudizio del medico, che dovrà valutare anche "l'idoneità della dotazione tecnologica di cui il paziente dispone (es. smartphone con caratteristiche adeguate all'installazione di specifiche app per la televisita). Si distingue inoltre fra "centri servizi" e "centri erogatori", che devono essere previsti per ogni infrastruttura regionale di telemedicina: i primi "con compiti prettamente tecnici", tra cui "tutti gli aspetti tecnologici quali la manutenzione della piattaforma, la gestione degli account" ecc., i secondi "con compiti prettamente sanitari". Per la televisita, "[i] software e l'hardware per l'erogazione del servizio dovrà essere certificato come dispositivo medico con adeguata classe di rischio nell'ambito dell'infrastruttura regionale di telemedicina".

¹¹⁶⁵ F. LAUS, *Preparedness e once only nella digitalizzazione della PA: focus sul sistema sanitario*, cit., 175, ma si veda anche da 163 ss., ove si effettua un'agile ricognizione degli interventi attuati e di quelli da attuare per l'infrastrutturazione digitale del sistema sanitario e per l'implementazione dei relativi strumenti operativi in tale ambito, anche alla luce degli obiettivi fissati nel PNRR e del nuovo quadro di competenze risultante dal Regolamento (UE) 2021/522 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021, che istituisce un programma d'azione dell'Unione in materia di salute per il periodo 2021-2027 («programma UE per la salute») (*EU4Health*).

¹¹⁶⁶ PNRR, par. 1, "Obiettivi generali e struttura del Piano", 31, "digitalizzazione dei servizi riguardanti la salute. In particolare, la creazione di un Fascicolo Sanitario Elettronico omogeneo a livello nazionale, che diventerà il singolo punto di accesso per cittadini e residenti alla loro storia clinica ed ai servizi offerti dal Sistema Sanitario Nazionale; e il rafforzamento della telemedicina. La modernizzazione del Sistema Sanitario Nazionale prevede di potenziare anche la telemedicina e aggregare le migliori piattaforme regionali per garantire assistenza sanitaria remota, in aggiunta a quella domiciliare".

¹¹⁶⁷ N. GIANNELLI, *Il cammino delle riforme della pubblica amministrazione nella svolta pragmatica del PNRR*, in *Stvdi Vrbinati*, nn. 3-4, 2021, numero speciale "Il diritto della resilienza. Legge, società e politiche economiche nel PNRR", a cura di G. Marra, P. Polidori, E.A. Rossi, 47.

digitale. La Piattaforma nazionale, affidata alla responsabilità di AGENAS (art. 12, co. 5-*decies*, lett g), sarà realizzata e gestita mediante un partenariato pubblico-privato; in fase di affidamento, un importante ruolo di vigilanza collaborativa è affidato ad ANAC¹¹⁶⁸.

In definitiva, sembrerebbe che la sanità italiana sia finalmente giunta ad una seria svolta sul fronte della digitalizzazione e dell'ammodernamento delle prestazioni, destinate a diventare sempre più variegata e paziente-centrica¹¹⁶⁹. Si tratta tuttavia di un percorso che, per le stesse peculiarità organizzative (e competenziali) del settore, non può prescindere, da un lato, dal ruolo delle Regioni e degli enti locali e, dall'altro, dall'inclusione (effettiva) dei privati che operano nel settore fra i soggetti tenuti a partecipare alle nuove infrastrutture digitali e ad effettuare i correlativi adempimenti¹¹⁷⁰. Al tempo stesso, non vanno sottovalutati i rischi di una «*dehumanization of medical services*»¹¹⁷¹, dovendosi tenere nella dovuta considerazione l'esigenza che, in un ambito nel quale vengono in gioco i "beni" più legati alla persona umana, la relazione terapeutica non sia mai del tutto priva di una consistenza relazionale effettiva, insita nella dimensione di prossimità che da sempre caratterizza l'attività medica e che costituisce un valore sociale in sé¹¹⁷².

Non va infine dimenticato che le tecnologie digitali hanno avuto durante la pandemia un ruolo di primo piano nelle attività di tracciamento e contrasto alla diffusione del virus: il riferimento è ovviamente all'*app* "Immuni" rilasciata dal Ministero della salute nel giugno 2020 (ma progettata da un operatore privato), che non ha avuto solo funzioni di *contact tracing* ma anche di informazione al pubblico, oltre a consentire l'acquisizione ed esibizione del c.d. *green pass*¹¹⁷³ (sul quale v. anche *supra*, §8.2., in riferimento all'*appIO*).

Istruzione

Un'analogia commistione fra digitalizzazione degli aspetti organizzativi e digitalizzazione di quelli più strettamente attinenti alle prestazioni materiali all'utenza si ha anche nell'altro "grande" servizio pubblico (a modello per così dire "misto") sottratto alla disciplina concorrenziale europea, in quanto espressione di una "funzione" (di prestazione) tradizionalmente ricondotta al *welfare* nazionale: l'istruzione¹¹⁷⁴.

Il concetto di *e-learning*, seppur mai molto considerato in chiave giuridica¹¹⁷⁵, non nasce certo con la pandemia (basti pensare alle università telematiche, la cui offerta si basa sull'utilizzo

¹¹⁶⁸ ANAC, *La comunicazione digitale*, 21 marzo 2022, par. 5; cfr. anche il Protocollo di vigilanza collaborativa siglato da ANAC e AGENAS il 9 marzo 2022 (consultabile qui: <https://www.agenas.gov.it/comunicazione/primo-piano/2060-agenas-anac-siglato-protocollo-di-vigilanza-preventiva-collaborativa-riguardo-la-procedura-per-la-realizzazione-della-piattaforma-di-telemedicina>).

¹¹⁶⁹ Le possibilità di personalizzazione delle prestazioni offerte dalla digitalizzazione dei servizi sanitari riflettono la vocazione paziente-centrica propria delle moderne concezioni di relazione terapeutica e costruzione dei sistemi sanitari: cfr. A. PIOGGIA, *Salute, diritti e responsabilità medica: una storia italiana*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2018, 517 ss.

¹¹⁷⁰ V. BRIGANTE, *Digitalization and public services*, cit., spec. 247 ss.

¹¹⁷¹ O. SOVOVÁ, *Healthcare in the era of digitization: legal possibilities, limits, and borders*, in *Common Law Review*, n. 16, 2020, 35.

¹¹⁷² M. TOMASI, *Il volto umano della salute digitale nelle città intelligenti*, in *Le smart cities al tempo della resilienza*, cit., 519 ss.

¹¹⁷³ Sull'*app* "Immuni" (che nella fase successiva al lancio ha presentato alcune criticità in relazione agli aspetti legati alla *privacy*) cfr. F. APERIO BELLA, *L'accesso alle tecnologie innovative nel settore salute tra universalità e limiti organizzativi (con una postilla sull'emergenza sanitaria)*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1, 2020, 219 ss.; E. LA ROSA, *App Immuni tra tutela della salute e protezione dei dati personali*, in *Diritti Fondamentali.it*, n. 3, 2020, 584 ss.; M.B. ARMIENTO, *Amministrazione digitale e tutela della salute: il caso Immuni tra fallimenti e nuove prospettive*, in *Munus*, n. 1, 2021, 265 ss.

¹¹⁷⁴ Su cui, per tutti, v. A. SANDULLI, voce *Scuola e istruzione*, in *Funzioni amministrative*, 2022, cit., 1015 ss., da cui ci sembra emergere nitidamente la compenetrazione dei caratteri di funzione e servizio, o meglio il *continuum* tra funzioni e attività di prestazione (qui evidenziato *supra*, X2.); dello stesso illustre A. resta fondamentale *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, ove tale sistema/servizio viene ricostruito come "organizzazione diffusa" (75 ss.), evidenziando anche l'integrazione fra pubblico e privato (298 ss.)

¹¹⁷⁵ Con alcune eccezioni, tra cui F. ABBONDANTE, *E-learning: le nuove dimensioni dell'apprendimento*, in G. De Minico (a cura di), *Dalla tecnologia ai diritti. Banda larga e servizi a rete*, Napoli, 2010, 220 ss.

di strumenti elettronici/digitali¹¹⁷⁶) né in sé presuppone necessariamente il ricorso a tecnologie digitali in senso stretto, ma è con la pandemia e con la conseguente riconversione digitale di tutte le attività di istruzione e formazione che esso è divenuto un fenomeno di interesse pubblicistico: in quel drammatico scenario, come noto a chiunque, la didattica a distanza (DAD) su piattaforme digitali (che costituisce una delle forme dell'*e-learning*, mai praticata prima di allora nel contesto dell'istruzione pubblica) è stata, infatti, l'unico prezioso strumento per poter garantire la continuità nell'erogazione del servizio agli studenti, in funzione del quale sono state messe in campo varie misure, consistite fra l'altro in piani *voucher* di sostegno alla domanda a basso reddito ed in programmi di acquisti pubblici per la concessione in comodato d'uso gratuito di *tablet* e pc agli studenti che ne fossero privi¹¹⁷⁷.

Superata quella fase – in cui nonostante gli sforzi molte categorie di soggetti fragili hanno subito un grave *vulnus* al proprio diritto (sociale) allo studio¹¹⁷⁸ e comunque tutti gli studenti sono stati privati dei fondamentali aspetti relazionali immanenti all'esperienza scolastica tradizionale¹¹⁷⁹, si è poi passati alla didattica a distanza integrativa (DDI), sino al definitivo ritorno ad una “momentanea normalità” negli scorsi mesi. È rimasta però l'eredità di una importante esperienza che ha rivelato le grandi potenzialità dell'uso delle tecnologie digitali nella scuola (e invero anche nell'università) per potenziare e arricchire l'offerta didattica¹¹⁸⁰, rendendola fra l'altro resiliente e quindi più conforme al principio di continuità del servizio.

¹¹⁷⁶ Per la normativa rilevante, cfr. art. 26, co. 5, l. 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003); decreto interministeriale 17 aprile 2003 (Criteri e procedure di accreditamento dei corsi di studio a distanza delle università statali e non statali e delle istituzioni universitarie abilitate a rilasciare titoli accademici di cui all'art. 3 del decreto 3 novembre 1999, n. 509), modificato dai successivi decreti interministeriali 15 aprile 2005 e 14 luglio 2006; art. 10 d.l. 5 agosto 2004, n. 262 (“Istituzione di nuove università telematiche non statali legalmente riconosciute”); art. 2, co. 148, d.l. 3 ottobre 2006, n. 262 (che prevedeva l'emanazione di un regolamento di riforma e riordino dell'accREDITamento delle università telematiche, poi mai adottato); art. 12, co. 3, l. 30 dicembre 2010, n. 240.

Di recente aveva suscitato clamore il d.m. 23 dicembre 2019, n. 1171, con cui si era previsto che, a partire dall'anno accademico 2020/2021, per una serie di discipline dovesse essere prevista la sola istituzione di corsi di studio c.d. convenzionali, ossia “erogati interamente in presenza o con una limitata attività didattica erogata con modalità telematiche, in misura non superiore a un decimo del totale” (così l'all. 3 d.m. 25 ottobre 2019, n. 989); il decreto è stato poi ritirato con nota del MIUR 24 febbraio 2020 prot. n. 5347.

¹¹⁷⁷ V. *supra*, X3., e soprattutto *infra*, X11., dove saranno esaminate le misure di contrasto al *digital divide* c.d. materiale.

¹¹⁷⁸ Ne tratta, fra gli altri, A. LAMBERTI, *Emergenza sanitaria, Costituzione, soggetti deboli: vecchi e nuovi diritti alla prova della pandemia*, in *Federalismi*, n. 6, 2022, spec. 198 ss.

¹¹⁷⁹ Sul punto, A. TARZIA, *Chiusura della scuola, allontanamento dalla Costituzione. Preoccupazione per il confinamento della comunità scolastica in un non luogo virtuale*, in S. Randazzo, R. Martino, V. Donativi, A. Panzarola, L. Laureti (a cura di), *Il diritto di fronte all'emergenza*, Napoli, 2020, 349 ss.; G. LANEVE, *In attesa del ritorno nelle scuole, riflessioni (in ordine sparso) sulla scuola, tra senso del luogo e prospettive della tecnologia*, in *Oss. AIC*, n. 3, 2020, 410 ss.; L. GIROTTI, *Una vicinanza che divide, una distanza che non unisce: spunti di riflessioni a partire dalle criticità emerse nel corso dell'esperienza della didattica 'casalinga'*, in G. Laneve (a cura di), *La scuola nella pandemia. Dialogo multidisciplinare*, Macerata, 2020, 97 ss.

¹¹⁸⁰ Cfr. A.M. MAATUK - E.K. ELBERKAWI - S. ALJAWARNEH - H. RASHAIDEH - H. ALHARBI, *The COVID-19 pandemic and E-learning: challenges and opportunities from the perspective of students and instructors*, in *Journal of Computing in Higher Education*, vol. 34, 2022, 21 ss.

A livello europeo, ad un primo Piano d'azione adottato per il biennio 2018-2020¹¹⁸¹ (e ad altre iniziative più risalenti¹¹⁸²) è seguito di recente il *Digital education plan 2021-2027*¹¹⁸³, promosso proprio sulla scorta delle pratiche di didattica (e apprendimento) digitale sperimentate dai diversi sistemi di istruzione nazionali durante la crisi pandemica: il Piano individua quali priorità, articolate in tredici azioni e nella creazione di un Polo dell'istruzione digitale, la promozione e lo sviluppo di ecosistemi efficienti di istruzione digitale, l'investimento in dotazioni adeguate e il miglioramento delle competenze e delle abilità digitali.

Nel PNRR sono previste diverse misure per la digitalizzazione della didattica e dell'organizzazione scolastica, che spaziano dalla formazione digitale di docenti e studenti all'acquisto di dotazioni strumentali (monitor interattivi *touch screen*, lavagne digitali, *software* dedicato ecc.), fino all'edilizia scolastica¹¹⁸⁴. Tali investimenti concorrono con quelli a valere sui fondi FESR-PON destinati alle medesime finalità¹¹⁸⁵.

Servizi culturali e turistici

I servizi culturali, parimenti espressione di un intreccio dinamico tra funzioni pubbliche (di valorizzazione) e una indubbia dimensione “materiale” di servizio destinato alla fruizione collettiva¹¹⁸⁶, hanno una spiccata sensibilità all'evoluzione delle tecnologie¹¹⁸⁷ e ben si prestano per

¹¹⁸¹ COM(2018)22 - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 17 gennaio 2018, *Piano d'azione per l'istruzione digitale*.

¹¹⁸² COM(2000)318 - Comunicazione della Commissione, 25 maggio 2000, *e-Learning. Pensare all'istruzione di domani*; COM(2001)171 - Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 28 marzo 2001, *Piano d'azione e-learning. Pensare all'istruzione di domani*; Risoluzione del Consiglio dei Ministri istruzione dell'Unione europea del 13 luglio 2001 sull'e-learning (2001/C 204/02); Decisione n. 2318/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 dicembre 2003, recante l'adozione di un programma pluriennale per l'effettiva integrazione delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (TIC) nei sistemi di istruzione e formazione in Europa (programma e-learning).

¹¹⁸³ COM(2020)624 - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 30 settembre 2020, *Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027. Ripensare l'istruzione e la formazione per l'era digitale*.

¹¹⁸⁴ Sui quali v. *amplius* M. MAZZARELLA, *I programmi scolastici e la transizione digitale del personale docente*, in *Lo Stato digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., 35 ss.; C. RAMOTTI, *Gli interventi di riqualificazione e digitalizzazione dell'edilizia scolastica*, *ivi*, 43 ss.

¹¹⁸⁵ Si vedano i più recenti Avvisi pubblici del Ministero dell'istruzione, “Digital board: trasformazione digitale nella didattica e nell'organizzazione” (prot. 6 settembre 2021, n. 28966 del 6 settembre 2021; prot. 6 settembre 2022, n. 73850). Gli interventi sono finanziati con nuovi fondi PON resi disponibili dal Reg. (UE) n. 2020/2221 (c.d. *REACT-EU*).

¹¹⁸⁶ Sui servizi culturali (pubblici) come servizio pubblico, sintesi di attività che sono al contempo funzione amministrativa e servizio offerto al pubblico (in linea con l'impostazione di fondo del presente lavoro), cfr. F. LIGUORI, *I servizi culturali come servizi pubblici*, in *Federalismi*, n. 1, 2018, 2 ss. (anche per ulteriori riferimenti bibliografici in tal senso); G. BIASUTTI, *Brevi note intorno alla nozione di servizio pubblico culturale*. Nomina sunt consequentia rerum?, in *Aedon*, n. 3, 2021, 172 ss., e ora *ID.*, *Il servizio culturale. Contributo allo studio delle forme di gestione*, Torino, 2022, *passim* e spec. 59 ss.; così già anche M. DUGATO, *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità pubblica*, in *Aedon*, n. 2, 2007, 1 ss. Per quanto non decisivo a nostro avviso ai fini della qualificazione in termini di servizio pubblico (v. *supra*, X2.), ai servizi culturali è stata estesa nel 2015 – ad opera dell'art. 1 d.l. 20 settembre 2015, n. 146, conv. con l. 12 novembre 2018, n. 182 – l'applicazione della legge sul diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali: su di che v. G. PIPERATA, *Sciopero e musei: una prima lettura del d.l. n. 146/2015*, in *Aedon*, n. 3, 2015, 1 ss.; L. CASINI, “L'essenziale è (in)visibile agli occhi”: *patrimonio culturale e riforme*, *ivi*, 1 ss.; G. SILVIA, *I servizi museali come servizi pubblici essenziali: ratio e conseguenze dell'intervento normativo*, in *Nuove auton.*, n. 3, 2015, 451 ss. Peraltro, un riferimento esplicito al servizio pubblico si trova nel Codice Urbani all'art. 101, co. 3, ove si prevede che gli istituti e i luoghi della cultura “sono destinati alla pubblica fruizione ed espletano un servizio pubblico”.

È appena il caso di avvertire che il concetto di “servizi culturali” viene qui inteso con esclusivo riferimento alle attività a contenuto strettamente culturale (come l'organizzazione di mostre, le esposizioni museali, i servizi editoriali ecc.) apprestate dagli istituti e luoghi della cultura “per il pubblico”, e non anche con riferimento ai servizi c.d. “aggiuntivi” a carattere strumentale, pure contemplati dall'art. 117 d.lgs. n. 42/2004 (biglietteria, guardaroba, ristorazione, vigilanza ecc.): cfr. sul punto, di recente, F.G. ALBISINNI, *L'affidamento in concessione dei servizi culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 2020, 1107 ss.

¹¹⁸⁷ Un quadro sulle potenzialità delle recenti tecnologie applicate alla valorizzazione del patrimonio culturale, e delle connesse problematiche giuridiche, è tracciato, *ex plurimis*, da A. LAZZARO, *Innovazione tecnologica e patrimonio culturale tra diffusione della cultura e regolamentazione*, in *Federalismi*, n. 24, 2017, 2 ss.

loro natura ad essere erogati anche digitalmente, avendo ad oggetto beni che, pur caratterizzandosi come culturali proprio per il loro (intrinseco) valore immateriale¹¹⁸⁸, possono nella loro raffigurazione esteriore essere riprodotti tramite linguaggi in *bit* e resi fruibili mediante l'utilizzo di strumenti digitali.

La digitalizzazione dei beni culturali – che pone in dottrina interessanti questioni relative fra l'altro al trasferimento dell'originario valore culturale nella riproduzione digitale del bene e ad un possibile valore culturale (autonomo) della stessa riproduzione digitale in sé considerata¹¹⁸⁹ – precede infatti sul piano logico e operativo la digitalizzazione del servizio di cui quei beni formano oggetto, servizio che si realizza con la creazione di apposite piattaforme (di diverso tipo) che, essendo accessibili via internet da qualunque luogo e in qualsiasi momento, massimizzano le possibilità di fruizione da parte degli utenti e, quindi, la valorizzazione dei beni culturali riprodotti¹¹⁹⁰. Si tratta di una di quelle ipotesi, segnalate in apertura, in cui le tecnologie digitali consentono di affiancare alla tradizionale modalità “analogica” di fruizione anche una diversa modalità virtuale, che talvolta, come in questo caso, finisce per costituire in sé una nuova “prestazione” sia pur funzionale al soddisfacimento dello stesso bisogno originario. Le esperienze di fruizione digitali di contenuti culturali sono, peraltro, destinate ad un progressivo arricchimento sensoriale grazie alle tecnologie di realtà aumentata (si pensi alle applicazioni che tramite *software* dedicato supportano l'*AR* sfruttando le fotocamere degli *smartphone*, e soprattutto ai visori *AR* ecc.), attualmente in rapida evoluzione.

Sul versante dell'organizzazione amministrativa e con riferimento al patrimonio culturale di competenza statale, si segnala l'istituzione nel 2019 presso il MiC (allora ancora Mibact) di un apposito Ufficio di livello dirigenziale generale dotato di ampia autonomia speciale, ossia l'Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale (c.d. *Digital Library*)¹¹⁹¹, che da ultimo avviato forme di collaborazione con AgID per l'attuazione degli interventi previsti dal PNRR di cui si dirà tra breve¹¹⁹².

Anche i processi di digitalizzazione dei servizi in discorso hanno trovato slancio nell'anomalo contesto del distanziamento sociale, posto che la fruizione digitale è stata per molti mesi la sola modalità possibile¹¹⁹³: la pandemia e i *lockdown*, infatti, da un lato hanno ovviamente

¹¹⁸⁸ La questione è ampiamente trattata sotto diversi aspetti, anche con riferimento ai processi di digitalizzazione del patrimonio culturale, nei contributi pubblicati in G. MORBIDELLI - A. BARTOLINI (a cura di), *L'immateriale economico dei beni culturali*, Torino, 2018 (in particolare, per i profili relativi alla digitalizzazione, gli scritti di S. FANTINI, 115 ss.; D. MASTRELLA, 170 ss.; G. PELLICCIARI, 175 ss.).

¹¹⁸⁹ Cfr., fra gli altri, D. DONATI, *La digitalizzazione del patrimonio culturale. Caratteri strutturali e valore dei beni, tra disciplina amministrativa e tutela delle opere d'ingegno*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2, 2019, 332 ss.; P. FORTE, *Il bene culturale pubblico digitalizzato. Note per uno studio giuridico*, *ivi*, 2019, 245 ss. Sul punto v. cenni anche M. PULVIRENTI, *Patrimonio culturale e ordinamento pluralista*, Torino, 2022, 127-128, ove si distingue tra “beni culturali digitali” e “beni culturali digitalizzati”.

¹¹⁹⁰ Cfr., fra gli altri, S. ROSSA, *Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione a partire dall'esperienza della Regione Piemonte*, in *Dir. inf. inform.*, n. 4, 2019, 1139 ss.; ID., *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, *cit.*, 278 ss.; M. IPPOLITO, *Il Patrimonio Digitale della Cultura: un'opportunità di fruizione dei beni culturali “senza barriere”*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2, 2021, 751 ss.; P. CLARIZIA, *Piattaforme e strategie digitali per l'accesso al patrimonio culturale*, in *Lo Stato digitale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, *cit.*, 209 ss.

¹¹⁹¹ Sulla c.d. *Digital Library*, istituita come ufficio (centrale) autonomo solo con il d.P.C.M. 2 dicembre 2019, n. 169 e che riveste oggi una peculiare “posizione funzionale” all'interno dell'organizzazione del MiC, sia consentito rinviare al nostro *L' “innovazione” nel regolamento di organizzazione del Mibact (d.p.c.m. n. 169/2019): spunti ricostruttivi sulla Digital Library*, in *Aedon*, n. 1, 2021, 1 ss.

¹¹⁹² Si veda l'Accordo ex art. 5, co. 6, d.lgs. n. 50/2016 sottoscritto il 21 luglio 2022, tra *Digital Library*, in qualità di Soggetto attuatore, e AgID, in qualità di soggetto esecutore, per la realizzazione del *sub-investimento* 1.1.2 “Sistema di certificazione dell'identità digitale dei beni culturali”, M1C3: l'Accordo, approvato con decreto 22 luglio 2022, n. 13 del suddetto Istituto, è consultabile al link https://pnrr.cultura.gov.it/wp-content/uploads/2022/09/AccordoAgID_21.07.22.pdf.

¹¹⁹³ In quel contesto A. CIERVO, *La chiusura dei musei e degli altri istituti e luoghi di cultura pubblici durante l'emergenza sanitaria*, in *Aedon*, n. 2, 2020, 3, osservava come la valorizzazione dei beni culturali attraverso modalità digitali, consentendo l'avvicinamento del pubblico di massa all'esperienza estetica, realizzasse le finalità della disciplina e meritasse quindi

contratto in modo significativo la domanda di cultura *tout court*¹¹⁹⁴, in particolare la frequentazione di musei e biblioteche, dall'altro però hanno comportato «una crescita della domanda di cultura sulle piattaforme digitali»¹¹⁹⁵. Tale domanda ha prodotto stimoli a favorire un più largo uso di ICTs nell'organizzazione dell'offerta culturale, pubblica e privata: «[i] musei sono diventati luoghi e avamposti delle nuove frontiere; la cultura digitale e la velocità dei cambiamenti influiscono sulla natura e sui compiti di essi, in uno con le nuove possibilità e modalità di ricerca, di diagnostica e di utilizzazione degli strumenti offerti dalla rivoluzione digitale»¹¹⁹⁶.

Il PNRR (M1C3) reca una vera e propria strategia di digitalizzazione del patrimonio culturale finalizzata in particolare alla “*platformization*” dei relativi servizi¹¹⁹⁷, da attuarsi per i beni di competenza statale nel quadro di un apposito *Piano nazionale di digitalizzazione del patrimonio culturale*, recentemente adottato dall'Istituto centrale *Digital Library*¹¹⁹⁸. Centrale in questa programmazione è anche il coinvolgimento dei privati.

Quanto all'utilizzo di strumenti digitali per attività culturali ulteriori, diverse cioè da quelle aventi ad oggetto beni culturali, va segnalato che il Ministero della cultura (ex Mibac/Mibact) ha negli anni lanciato diverse *mobile app*, non sempre caratterizzate da particolare successo, tanto che molti di tali progetti, riguardanti p.es. la promozione della cultura cinematografica, sono stati poi abbandonati¹¹⁹⁹.

Anche i servizi turistici, dominati nel mercato privato dall'uso delle tecnologie digitali, sono oggetto di interesse del PNRR in un'ottica di transizione digitale. Il deludente portale nazionale del turismo “*Italia.it*” lanciato alcuni anni fa è ora oggetto di un'apposita voce del PNRR, che mira alla sua trasformazione nel “*Digital Tourism Hub*”, piattaforma digitale per aggregare *on line* l'offerta turistica nazionale¹²⁰⁰.

Altri servizi

di essere incentivata, pur senza dover mai assumere carattere esclusivo oltre il perimetro temporale dell'emergenza, atteso l'impovertimento della valenza esperienziale e della dimensione multisensoriale della fruizione che da quella modalità deriva rispetto alla visita *in loco*. A tale considerazione si accompagnava però il dubbio se la momentanea compressione del diritto al godimento “dal vivo” non precludesse ad una dequotazione dei musei e dei luoghi della cultura a servizi “inessenziali”, e più in generale ad una perdita dell’ “aura costituzionale” della fruizione.

¹¹⁹⁴ Sui vari interventi normativi messi in campo per il settore nel contesto della pandemia v. ora il doc. elaborato dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Le misure adottate a seguito dell'emergenza Coronavirus (COVID-19) per il settore dei beni, delle attività culturali e dello spettacolo*, 5 settembre 2022, consultabile al link https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1219334.pdf?_1592552465523.

¹¹⁹⁵ G. MARIA FLICK, *Il museo: un ponte per l'innovazione, tra passato e futuro*, in *Federalismi*, n. spec. 2 novembre 2022, 12; l'A., tuttavia, non manca di mostrare nello scritto delle perplessità per il modello di “cultura digitale”, stante l'esigenza di «attuare un altro aspetto fondamentale, nell'arte e nell'archeologia come nel diritto: il rapporto tra il tempo e lo spazio, che è messo in crisi nella società della globalizzazione prima ed in quella della digitalizzazione ora, al pari delle relazioni umane. Queste ultime in particolare sono state sacrificate, in uno con il prevalere di una dimensione “virtuale” su quella “reale”, dalla emergenza drammatica della pandemia e dalla conseguente necessità di evitare il contagio» (5).

¹¹⁹⁶ *Ivi*, 13.

¹¹⁹⁷ PNRR, M1C3, “Cultura e Turismo 4.0”, v. l'Investimento 1.1, “Piattaforme e strategie digitali per l'accesso al patrimonio culturale” (su cui v. P. CLARIZIA, *Piattaforme e strategie digitali per l'accesso al patrimonio culturale*, cit., 209 ss.), e il sub-Investimento 1.1.1, “Piano nazionale di digitalizzazione del patrimonio culturale” (su tale intervento cenni in M.C. SPENA, *La complessa relazione tra valorizzazione dei beni culturali e forme di intervento privato: contratto di sponsorizzazione e digitalizzazione*, in *Riv. giur. ed.*, n. 2, 2022, 148 s.).

¹¹⁹⁸ *Piano nazionale di digitalizzazione del patrimonio culturale*, approvato dal Direttore dell'Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale (c.d. *Digital Library*), con decreto ICDP del 30 giugno 2022, n. 12, consultabile al link <https://docs.italia.it/italia/icdp/>.

¹¹⁹⁹ Si pensi alle varie *app* del progetto “i-Mibac Cinema”, lanciate per promuovere lo sviluppo e la diffusione del cinema italiano e dell'industria cinematografica nazionale, anche tramite l'indicazione di luoghi di set cinematografici ed itinerari tematici di cultura cinematografica.

¹²⁰⁰ Voce *Investimento 4.1: hub del turismo digitale*: “Messa a scala del portale *Italia.it* migliorandone l'interfaccia utente, integrandolo con fonti di dati aggiuntive, ampliandone il portafoglio servizi a disposizione del turista (ad es. assistenza e informazioni sanitarie) e delle professioni turistiche (guide). L'implementazione di contenuti editoriali tematici (ad es., turismo sostenibile) e rivolti a specifici target (ad es., sezione dedicata ai turisti asiatici), anche utilizzando i canali social, è finalizzata ad aumentare l'attrattività per la scelta delle destinazioni di viaggio e la scalabilità del portale”.

Fra le altre attività amministrative talvolta ricondotte ad una nozione allargata di servizio pubblico, la digitalizzazione può ricadere positivamente anche sui c.d. servizi per l'impiego¹²⁰¹ (servizi di rilievo statale, anche se i C.P.I. in base alla l. Delrio sono gestiti dalle Regioni), consentendo un accesso più immediato ed efficiente alle informazioni sul mercato del lavoro e così favorendo meccanismi di incontro tra domanda e offerta¹²⁰².

Per quanto “curioso” possa apparire, vi sono anche servizi digitali pubblici in qualche modo “accessori” a quelli cimiteriali comunali¹²⁰³: si pensi a “Not24Get”, app del Comune di Milano che consente di ricercare e trovare la posizione dei defunti sepolti nei cimiteri meneghini¹²⁰⁴.

10. Rimedi specifici e strumenti per la *digital compliance* dei soggetti pubblici: l’“azione per l’efficienza digitale”

Il riconoscimento di un “diritto” a fruire di servizi (pubblici) *on line*/digitali (art. 7 C.A.D.), anche attraverso le piattaforme e servizi c.d. abilitanti (v. *supra*, §§7. ss.) non assumerebbe alcuna reale consistenza giuridica ove non fosse accompagnato da strumenti di tutela, giurisdizionale e/o amministrativa, che consentano ai privati di aspirare al concreto soddisfacimento delle correlative pretese, eventualmente frustrate (come spesso accaduto negli anni) dal mancato adeguamento dei soggetti pubblici agli obblighi di transizione digitale. Il C.A.D. ha, pertanto, previsto un “*instrumentarium* sanzionatorio” (ove tale ultimo aggettivo è chiaramente inteso in senso lato) che, «*di fronte all’inadeguatezza dei controlli interni alla amministrazione a garantire il rispetto degli obiettivi fissati*» dalle norme in tema di innovazione e digitalizzazione della P.A., riflette una «*soggettivizzazione dei diritti dei cittadini-utenti*»¹²⁰⁵. L’art. 7, co. 4, C.A.D. stabilisce, infatti, che in caso di violazione degli “*obblighi*” previsti dai precedenti commi della stessa disposizione gli “*utenti*” possono rivolgersi al Difensore civico digitale di cui all’art. 17 (su cui v. qui *infra*) e, soprattutto, agire in giudizio, “*anche nei termini e con le modalità*” stabilite nel d.lgs. n. 198/2009, relativo alla c.d. “*class action pubblica*”¹²⁰⁶.

Muovendo da questo secondo versante, e cioè dal diritto di azione in giudizio, va premesso che si tratta di un aspetto poco indagato in dottrina, ma di notevole rilevanza sistematica anche ai fini dell’inquadramento dei diritti di cittadinanza digitale (v. *supra*, 3.1). La disposizione, come visto, ammette “*anche*” un’azione per l’efficienza, sottintendendo evidentemente la possibilità per gli utenti di esperire altri strumenti di tutela (o almeno un altro). Non risulta semplice, tuttavia, comprendere quali siano tali ulteriori strumenti: ad essi fa senz’altro riferimento l’ipotesi di giurisdizione esclusiva contemplata dall’art. 133, co. 1, lett. d) c.p.a., che devolve al G.A. le

¹²⁰¹ P.es., li qualifica espressamente come servizi pubblici, intesi quali attività non autoritative di prestazione, S. SCAGLIARINI, *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Milano, 2003, 111 ss.

¹²⁰² Sul punto, tra i pochi contributi, cfr. A. MONTANARI, *Tecnologie digitali e servizi pubblici per il lavoro: l'esperienza italiana*, in F. da Silva Veiga, D. Pires Fincato (a cura di), *Estudos de direito desenvolvimento e novas tecnologias*, Porto, 2020, 40 ss.; ID., *Digitalizzazione e servizi pubblici per l'impiego*, in C. Gandini, A. Montanari (a cura di), *Scritti giuridici*, Torino, 2019, 23 ss.

¹²⁰³ Tali servizi tendono ad essere qualificati come servizi pubblici (locali): v. da ultimo Cons. St., sez. V, 6 maggio 2022, n. 3562 (in www.giustizia-amministrativa.it), relativa alla legittimità ai sensi dell’art. 192, co. 6, d.lgs. n. 50/2015 dell’affidamento *in house* proprio della gestione dei servizi cimiteriali comunali.

¹²⁰⁴ V. <https://www.comune.milano.it/servizi/trova-un-defunto-in-un-cimitero-scarica-l-app?fromSearch=true>.

¹²⁰⁵ A. MASUCCI, *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici on line*, cit., 149.

¹²⁰⁶ È noto come tale espressione, con cui viene spesso indicata per comodità l’azione per l’efficienza prevista e disciplinata dal d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198, sia invero del tutto impropria: questa azione, pur evocando una dimensione “collettiva” (i.e., meta-individuale) degli interessi coinvolti (come conferma la sua esperibilità anche da parte di enti esponenziali degli interessi omogenei medesimi: art. 1, co. 4, d.lgs. n. 198/2009 – ha finalità e oggetto ben diversi sia rispetto alla “vera” *class action* di matrice anglosassone, diretta precipuamente ad ottenere il risarcimento del danno (ciò che è invece precluso per espressa previsione di legge nell’azione per l’efficienza: art. 1, co. 6), sia rispetto all’azione di classe “importata” nel Codice del Consumo e oggi trasfusa nel Codice di procedura civile (l. n. 31/2019, cit.). Di tali intuitive differenze danno conto la pressoché totalità dei contributi richiamati nel prosieguo.

“controversie concernenti l’esercizio del diritto a chiedere e ottenere l’uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni e con i gestori di servizi pubblici statali”, ma che, in quanto tale, non attribuisce un diritto di azione bensì lo presuppone. Sul punto si tornerà più avanti.

Quel che l’art. 7, co. 4, riconosce invece espressamente a tutela dei “diritti” ivi richiamati è la possibilità di agire in giudizio “nei termini e con le modalità” dell’azione per l’efficienza delle PP.AA. e dei concessionari di servizi pubblici prevista dal d.lgs. n. 198/2009¹²⁰⁷, la quale, come noto, mira a ripristinare il corretto svolgimento di una funzione (amministrativa), nel caso di mancata adozione di atti generali non normativi, ovvero la corretta erogazione di un servizio pubblico, nel caso di inosservanza degli obblighi contenuti nelle carte dei servizi o di violazione degli standard qualitativi ed economici stabiliti per quel servizio¹²⁰⁸. L’estensione di tale rimedio

¹²⁰⁷ Sull’azione per l’efficienza, di cui è ben noto il collegamento con gli altri interventi varati nel contesto della c.d. “riforma Brunetta”, senza pretese di esaustività, cfr. A. BARTOLINI, *La class action nei confronti della p.a. tra favole e realtà*, in *Giustamm.it*, n. 11, 2009, 1 ss.; A. TRAVI, *Nota a parere del Consiglio di Stato n. 1943/2009*, in *Foro it.*, III, n. 2, 2010, 97 ss.; F. MANGANARO, *L’azione di classe in un’amministrazione che cambia*, in *Giustamm.it*, n. 1, 2010, 1 ss.; F. PATRONI GRIFFI, *Class action e ricorso per l’efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, in *Federalismi*, n. 13, 2010, 2 ss.; F. MARTINES, *L’azione di classe del D.Lgs. 198/2009: un’opportunità per la pubblica amministrazione?*, in *Giustamm.it*, n. 8, 2010, 1 ss.; F. CINTIOLI, *Note sulla c.d. class action amministrativa*, in *Giustamm.it*, n. 9, 2010, 1 ss.; C.E. GALLO, *La class action nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Urb. e app.*, n. 5, 2010, 501 ss.; M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Buona amministrazione tra garanzie interne e prospettive comunitarie (a proposito di “class action all’italiana”)*, in *Giustamm.it*, n. 10, 2010, 1 ss.; A. GIUFFRIDA, *La c.d. class action amministrativa: ricostruzione dell’istituto e criticità*, *ivi*, 2010; S. GATTO COSTANTINO, *Azioni collettive ed organizzazione dei servizi*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 16 aprile 2010; U.G. ZINGALES, *Una singolare forma di tutela del cittadino nei confronti della p.a.: la class action*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3, 2010, 246 ss.; C. DEODATO - M.G. COSENTINO, *L’azione collettiva contro la P.A. per l’efficienza dell’Amministrazione*, Roma, 2010; A. FABRI, *Le azioni collettive nei confronti della pubblica amministrazione nella sistematica delle azioni non individuali*, Napoli, 2011; A. CLINI - L.R. PERFETTI, *Class action, interessi diffusi, legittimazione a ricorrere degli Enti territoriali nella prospettiva dello statuto costituzionale del cittadino e delle autonomie locali*, in *Dir. proc. amm.*, n. 4, 2011, 1435 ss.; C. CUDIA, *Il ricorso per l’efficienza della amministrazioni: l’interesse diffuso (finalmente) si «concentra» sull’individuo*, in *Giustamm.it*, n. 4, 2011, 1 ss.; ID., *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Rimini, 2012, 300 ss.; G. FIDONE, *L’azione per l’efficienza nel processo amministrativo*, *cit.*, *passim*; G. SORICELLI, *Contributo allo studio della class action nel sistema amministrativo italiano*, Milano, 2012; G. CREPALDI, *Il ricorso per l’efficienza delle pubbliche amministrazioni: ipotesi ricostruttive e criticità*, in *Resp. civ. prev.*, n. 5, 2012, 1454 ss.; A. MARCIANO, *L’azione di classe amministrativa e gli orientamenti desumibili dalle prime applicazioni giurisprudenziali*, in *Lavoro P.A.*, n. 1, 2012, 145 ss.; S. VERNILE, *Verso un’amministrazione efficiente. Una nuova tutela processuale tra innovazioni mancate e utilità effettive*, in *Dir. proc. amm.*, n. 4, 2012, 1519 ss.; G. RECINTO, *Efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici e ruolo della c.d. “class action” pubblica*, in *Rass. dir. civ.*, n. 3, 2013, 1046 ss.; S. AMATO, *La «class action pubblica»: rilievi critici*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1, 2014, 170 ss.; D. ANDRACCHIO, *Stato, mercato e ‘class action’ amministrativa*, in *Giustamm.it*, n. 7, 2015, 1 ss.; V. GASTALDO, *La class action amministrativa: uno strumento attualmente poco efficace*, in *Federalismi*, n. 10, 2016, 2 ss.; R. DE NICTOLIS, *Codice del processo amministrativo commentato*, 4^a ed., Milano, 2017, 2225 ss.; G. IACOVONE, *La class action tra efficienza amministrativa ed effettività processuale. Spunti critici*, in F. Astone, M. Calderera, F. Manganaro, F. Saitta, N. Saitta, A. Tigano (a cura di), *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, vol. II, Napoli, 2017, 1587 ss.; M. INTERLANDI, *Efficienza pubblica e soggettività della tutela*, in *Gazz. amm.*, n. 1, 2018, 4 ss.; A. POLICE, *L’interesse collettivo alla buona amministrazione e la sua giustiziabilità: riflessioni sulla c.d. class action pubblica*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, *cit.*, vol. IV, 4041 ss.; A. POLICE - E. TEDESCHI, *La “class action” pubblica. L’interesse individuale e collettivo alla buona amministrazione e la sua giustiziabilità*, in *Amministrativamente*, n. 3, 2021, 380 ss.; L. MINERVINI, *Qualità dei servizi pubblici e promozione dell’efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici: partecipazione, controllo e tutela*, in *De Iustitia*, n. spec. aprile, 2021, 38 ss.; G. BIASUTTI, *La c.d. class action pubblica. Riflessioni intorno all’interesse - legittimo - ad una amministrazione efficiente*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1, 2022, 421 ss.

¹²⁰⁸ Art. 1, co. 1, d.lgs. n. 198/2009, *cit.*: “Al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio, i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori possono agire in giudizio, con le modalità stabilite nel presente decreto, nei confronti delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di servizi pubblici, se derivi una lesione diretta, concreta e attuale dei propri interessi, dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine (...), dalla violazione degli obblighi contenuti nelle carte dei servizi ovvero dalla violazione di standard qualitativi ed economici stabiliti (...)”.

processuale a garanzia dei “diritti” di cittadinanza digitale appare pregnante anche per la qualificazione dei servizi *on line*/digitali come attività non autoritative produttive di utilità dirette (di tipo pratico-materiale e non giuridico-provvedimentale) in capo ai cittadini, come tali rientranti in quella nozione di servizio pubblico in senso ampio sopra tratteggiata (§2.): l’introduzione della c.d. *class action* pubblica, come già osservato, ha infatti costituito uno degli ultimi tasselli del percorso che ha condotto ad una progressiva dilatazione della dimensione “di servizio” – a sua volta collegata all’idea di (legalità di) risultato – che l’amministrazione assume non più solo nel contesto delle attività di prestazione in senso stretto, ma anche delle attività tradizionalmente considerate autoritative o “burocratiche”¹²⁰⁹; giacché è tutta la funzione amministrativa ad essere intesa, almeno a certi fini (o in certi segmenti intrinsecamente relazionali del suo manifestarsi), come insieme di “processi di servizio” finalizzati a rendere “prestazioni” ai cittadini-utenti secondo standard qualitativi predeterminati (v. *supra*, §3.), l’esperibilità di un’azione diretta a ripristinare tali standard non poteva che predicarsi *a fortiori* per (rendere coercibili) attività – la predisposizione dei servizi *on line*/digitali da parte dei soggetti pubblici – già normativamente definite e configurate alla stregua di “servizi pubblici”. L’art. 7, co. 4, C.A.D. pare dunque avere, sotto questo profilo, portata in parte ricognitiva; solo in parte, però, perché come si vedrà la scelta del legislatore del 2016 di prevedere *expressis verbis* – all’interno della “Carta della cittadinanza digitale” (Sez. II del Capo I C.A.D.) – l’esperibilità di un rimedio (processuale) per l’efficienza a tutela dei servizi *on line*/digitali ha un risvolto necessariamente innovativo, in ragione degli “adattamenti” che l’azione deve giocoforza subire per essere applicabile in tale contesto.

L’azione per l’efficienza pubblica costituisce, come noto, uno degli istituti maggiormente controversi sul piano dell’inquadramento dogmatico: nonostante gli sforzi, non si è mai pervenuti ad una ricostruzione largamente condivisa in ordine alla natura di tale azione e delle situazioni giuridiche a essa sottese¹²¹⁰. Tale strumento involge, infatti, piani teorici delicatissimi (e scivolosissimi), in cui si intrecciano alcune tra le più rilevanti questioni di sistema “classiche” del diritto amministrativo italiano, che si snodano lungo il crinale che separa – e al tempo stesso tiene unite – la sfera sostanziale e quella processuale: questioni relative, tra l’altro, ai rapporti fra le condizioni dell’azione – in particolare la *legitimatō ad causam* – e gli interessi individuali e sovra-individuali “legittimanti” l’accesso al sistema di giustizia amministrativa¹²¹¹, sullo sfondo

¹²⁰⁹ Ci sembrano in questo senso – più o meno esplicitamente – F. PATRONI GRIFFI, *Class action e ricorso per l’efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, cit., 2; G. FIDONE, *L’azione per l’efficienza nel processo amministrativo*, cit., 71 ss. e *passim*; G. SORICELLI, *Contributo allo studio della class action nel sistema amministrativo italiano*, cit., 108-109 e *passim*; V. GASTALDO, *La class action amministrativa: uno strumento attualmente poco efficace*, cit., 2; M. INTERLANDI, *Efficienza pubblica e soggettività della tutela*, cit., 5-6, spec. nt. 10.; S. MIRATE, *La tutela del cittadino utente consumatore*, cit., 70; A. POLICE - E. TEDESCHI, *La “class action” pubblica*, cit., 388 e 390-391. In tale prospettiva ci sembra possa essere letta, inoltre, la suggestiva affermazione di F. PATRONI GRIFFI, *Profili di full jurisdiction: il diritto di azione nel processo amministrativo*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2, 2019, 217, secondo cui «[i]l fondamento dell’istituto risiede, in particolare, nella necessità di introdurre uno strumento di stimolo all’efficienza che simuli le dinamiche concorrenziali di un mercato per definizione inesistente nel contesto dell’azione pubblica».

¹²¹⁰ Una completa e lineare ricostruzione del dibattito sorto all’indomani dell’entrata in vigore del d.lgs. n. 198/2009 è quella tracciata da C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., 300 ss., oltre ovviamente a quelle presenti nei lavori monografici “dedicati” di G. FIDONE, *op. ult. cit.*, e G. SORICELLI, *op. ult. cit.*

¹²¹¹ Questioni la cui attualità risulta confermata anche da svariate recenti pronunce rese dell’Adunanza plenaria: Cons. St., ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6 (in *Dir. proc. amm.*, n. 4, 2020, 1049 ss.); Cons. St., ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22 (in *Foro amm.*, II, n. 12, 1826 ss.); Cons. St., ad. plen., 28 gennaio 2022, n. 3 (in *Foro it.*, III, n. 5, 2022, 292 ss.). Ed analoghe questioni, incluso il tema della legittimazione (oltretutto ovviamente dell’interesse) a ricorrere, sono “toccate” a più riprese anche nella nota “vicenda *Randstad*” (Cass., SS.UU. civ., ord. 18 settembre 2020, n. 19598, in *Foro it.*, I, n. 11, 2020, 3391 ss., e Corte di Giustizia, Grande Sez., 21 dicembre 2021, in C-497/20, *Randstad Italia S.p.A. c. Azienda USL Valle d’Aosta et al.*, in *Foro amm.*, II, n. 12, 2021, 1906 ss.) e nel ricco dibattito dottrinale che ne ha accompagnato le diverse “fasi”.

Più in generale, il tema dei rapporti tra “interessi” sostanziali e legittimazione processuale è negli ultimi anni oggetto di un rinnovato interesse degli studiosi, sollecitato da diversi sviluppi legislativi e giurisprudenziali: cfr., tra gli altri, S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, 2018; F. SAITTA, *La legittimazione a ricorrere: titolarità o affermazione?*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2019, 511 ss.; C. CUDIA, *Legittimazione a ricorrere e pluralità delle azioni*

delle quali si stagliano i discorsi sui “frammenti” oggettivi di un modello soggettivo di giurisdizione¹²¹² e si agitano le nuove fibrillazioni dell’interesse legittimo¹²¹³. Poiché su tali questioni non è evidentemente possibile soffermarsi in questa sede, sulla c.d. *class action* pubblica ci limiteremo di seguito ad alcuni brevi cenni riepilogativi dell’elaborazione dottrinale e giurisprudenziale ad essa relativa (per poi soffermarci sulla “variante” contemplata dal C.A.D.).

Se, da un lato, si tende ad escludere che si tratti di un’autentica azione popolare, atteso che l’art. 1, co. 1, d.lgs. n. 198/2009 richiede la sussistenza in capo al ricorrente “*di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori*” e di “*una lesione diretta, concreta e attuale dei propri interessi*” derivante dalle predette violazioni (e quindi di

nel processo amministrativo (quando la cruna deve adeguarsi al cammello), *ivi*, 393 ss.; L.R. PERFETTI, *La legittimazione processuale come parte della teoria del diritto di azione. Il problema della limitazione della tutela dalle condizioni dell’azione al contenuto della giurisdizione e ritorno*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2, 2019, 225 ss.; B. GILBERTI, *Contributo alla riflessione sulla legittimazione ad agire nel processo amministrativo*, Padova, 2020; L. FERRARA - F. ORSO, *Sulla legittimazione ad agire nel processo amministrativo. A proposito di due recenti monografie*, in *Dir. pubbl.*, n. 3, 2020, 717 ss.; G. TROPEA, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo: una rassegna critica della letteratura recente*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2, 2021, 447 ss.; P.L. PORTALURI, *Ascendenze del creazionismo giurisprudenziale e ricadute sul processo amministrativo: il controllabile paradigma dell’accesso al giudice*, *ivi*, 232 ss.; L. DE LUCIA, *La cittadinanza presa sul serio. Legittimazione a ricorrere al giudice amministrativo e tutela degli interessi diffusi e collettivi*, in *Pol. dir.*, n. 1, 2022, 85 ss.

Con specifico riferimento alla tutela degli interessi sovra-individuali nel diritto e nel processo amministrativo, oltre a molti dei contributi appena richiamati, v. tra i lavori più recenti, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, A. FABRI, *Le azioni collettive nei confronti della pubblica amministrazione nella sistematica delle azioni non individuali*, *cit.*, *passim*; C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, *cit.*, *passim*; G. MANFREDI, voce *Interessi diffusi e collettivi (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Ann., VII, Milano, 2014, 513 ss.; F. MARTINES, *La rilevanza degli interessi meta-individuali nel diritto amministrativo (alla luce degli studi di Antonio Romano Tassone sulle situazioni giuridiche soggettive)*, in *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, *cit.*, 1835 ss.; P. FORTE, *Complessità e situazioni giuridiche. Notazioni teoriche*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, *cit.*, vol. III, 2081 ss.; P.L. PORTALURI, *La cambiale di Forsthoff. Creazionismo giurisprudenziale e diritto al giudice amministrativo*, Napoli, 2021, spec. 135 ss. e 159 ss. In giurisprudenza, oltre alla cit. Cons. St., A.P., n. 6/2020, cfr. tra le pronunce più recenti Cons. St., sez. III, 28 maggio 2021 n. 4116; Cons. St., sez. VI, 26 gennaio 2022, n. 530 (in www.giustizia-amministrativa.it).

¹²¹² Su cui, con diversi accenti, v. tra gli altri V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione “soggettiva” e legittimazione “oggettiva” ad agire nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2, 2014, 341 ss.; M. SILVESTRI, *I frammenti di una giurisdizione oggettiva nel processo amministrativo*, in *Giustamm.it*, n. 5, 2015, 1 ss.; M.A. SANDULLI, *Profili soggettivi e oggettivi della giustizia amministrativa: il confronto*, in *Federalismi*, n. 3, 2017, 2 ss.; i contributi in F. FRANCARIO - M.A. SANDULLI (a cura di), *Profili oggettivi e soggettivi della giurisdizione amministrativa*, Napoli, 2017; M. RAMAJOLI, *Legittimazione a ricorrere e giurisdizione oggettiva*, in V. Cerulli Irelli (a cura di), *La giustizia amministrativa in Italia e in Germania. Contributi per un confronto*, Milano, 2017, 147 ss.; F. PATRONI GRIFFI, *Profili di full jurisdiction: il diritto di azione nel processo amministrativo*, *cit.*, 212 ss.; G. LEONE, *Legittimazione ed interesse ad agire tra giurisdizione soggettiva e oggettiva del giudice amministrativo*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2, 2019, n. 2, 2019, 73 ss.; N. PAOLANTONIO, *La dicotomia tra giurisdizione soggettiva e oggettiva nella sistematica del codice del processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2, 2020, 237 ss.; S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo: un’analisi alla luce della dicotomia giurisdizione soggettiva/giurisdizione oggettiva*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3, 2020, 602 ss. Sul punto cfr. anche Cons. St., ad. plen., 13 aprile 2015, n. 4, §§2-3 (in *Foro amm.*, II, n. 4, 2206 ss.), con nota, tra le molte, di G.D. COMPORTE, *Azione di annullamento e dintorni nell’ottica della soggettività della tutela*, in *Giur. it.*, n. 7, 2015, 1693 ss.

¹²¹³ Sull’interesse legittimo non può che rinviarsi a F.G. SCOCA, *L’interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, 2017, la cui monumentale opera, seppur incentrata sull’interesse (legittimo) individuale in chiave sostanziale, non lesina preziosi riferimenti alle proiezioni sul tema della legittimazione, richiamando le tesi “vetero” e “neo-processualistiche” (spec. 122 ss., 152 ss.), le nuove ipotesi di legittimazione *ex lege* e gli interessi sovra-individuali (spec. 361 ss., 430 ss.). Rilevante anche M. MAGRI, *L’interesse legittimo oltre la teoria generale. Neutralità metodologica e giustizia amministrativa. “Per una piena realizzazione dello Stato di diritto”*, Rimini, 2017, *passim* e spec. 315 ss. e 330 ss., il quale struttura la sua (originale) proposta di rivisitazione della legittimazione a ricorrere su di una (altrettanto innovativa) concezione “allargata”, in chiave per così dire anti-dogmatica, dell’interesse legittimo. Sui rapporti tra legittimazione a ricorrere ed interesse legittimo, oltre ai contributi richiamati nelle due note precedenti, cfr. tra quelli più recenti anche G. SEVERINI, *L’interesse legittimo nella realtà attuale della giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3, 2018, 1197 ss.; B. SPAMPINATO, *Interesse legittimo e dintorni*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2019, 275 ss.; A. CARBONE, *Poteri e situazioni soggettive nel diritto amministrativo. II-1 La situazione giuridica a rilievo sostanziale quale oggetto del processo amministrativo*, Torino, 2022, *passim* e spec. 37 ss.

una posizione non solo qualificata ma anche differenziata¹²¹⁴, certamente non quella del *quisque de populo*), dall'altro si evidenziano le assonanze con gli schemi di tutela degli interessi diffusi, "giuridificati" sul piano sostanziale (ossia qualificati come situazioni soggettive) proprio tramite il riconoscimento di un'ampia legittimazione processuale; e tuttavia si perviene a conclusioni eterogenee in riferimento alla natura della situazione soggettiva così enucleata, quindi della stessa azione per l'efficienza¹²¹⁵, talvolta qualificata ancora come "popolare" ancorché ricondotta (non da tutti) ad un modello di giurisdizione pur sempre soggettiva, che si realizza attribuendo al cittadino un potere di iniziativa processuale con cui provocare il "controllo esterno" del giudice, orientato a indurre le modificazioni amministrative – anche di carattere organizzativo¹²¹⁶ – necessarie a "correggere" il "disservizio"¹²¹⁷.

Il quadro – già così intricato, anche per il fatto che alcuni autori utilizzano uguali espressioni con significati non pienamente coincidenti, in adesione ad opzioni di fondo diverse – si complica ulteriormente se si considera che tale azione «*può essere promossa non solo da singoli cittadini, ma anche da associazioni o comitati di utenti e consumatori*»¹²¹⁸, come prevede il co. 4 dell'art. 1 d.lgs. n. 198/2009; e che, in tutti i casi, "[n]el giudizio di sussistenza della lesione" il giudice deve tener conto "delle risorse strumentali, finanziarie e umane concretamente a disposizione" dei soggetti (*lato sensu*) pubblici contro cui l'azione è proposta (art. 1, co. 1-bis, d.lgs. n. 198/2009)¹²¹⁹.

¹²¹⁴ Ci sembra questa una delle ipotesi in cui viene ad emersione già sul piano normativo la fine distinzione concettuale tra il carattere "qualificato" e "differenziato" dell'interesse; concetti che, lungi dal costituire un'endiadi (come la giurisprudenza sembra talvolta intenderli), sono invero «*profili diversi, modi differenti mediante i quali dall'interesse di fatto si genera la situazione giuridica soggettiva*»: così F.G. SCOCA, *op. ult. cit.*, 428-429, ed ivi in nota ulteriori riferimenti dottrinali. Sul punto in giurisprudenza cfr. Cons. St., ad. plen., n. 22/2021, §§2. e 8.; v. anche qui *infra*, in nota.

¹²¹⁵ L'idea della difformità degli inquadramenti proposti è resa efficacemente dal confronto, tra gli altri, dei seguenti contributi: F. CINTIOLI, *Note sulla c.d. class action amministrativa*, cit., 3 e 15-16; F. PATRONI GRIFFI, *Class action e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, 4; C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., 326-327; A. CLINI - L.R. PERFETTI, *Class action, interessi diffusi, legittimazione a ricorrere degli Enti territoriali nella prospettiva dello statuto costituzionale del cittadino e delle autonomie locali*, cit., 1443, nt. 7; G. IACOVONE, *La class action tra efficienza amministrativa ed effettività processuale*, cit., 1593-1594; G. LEONE, *Legittimazione ed interesse ad agire tra giurisdizione soggettiva e oggettiva del giudice amministrativo*, cit., 75-76; A. POLICE, *L'interesse collettivo alla buona amministrazione e la sua giustiziabilità*, cit., 4047-4048; S. CARDARELLI, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni. Sovranità, autonomia e giurisdizione*, Roma, 2020, 263 e 265; per ulteriori riferimenti sintetici cfr. anche P. MEZZANOTTE, *Class action e Costituzione: dimensione metaindividuale dei diritti e ruolo della giurisdizione*, in *Nomos*, n. 1, 2022, 14.

¹²¹⁶ F. MANGANARO, *L'azione di classe in un'amministrazione che cambia*, cit., 2-3; F. PATRONI GRIFFI, *Class action e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni dei concessionari pubblici*, cit., 4; M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Buona amministrazione tra garanzie interne e prospettive comunitarie (a proposito di "class action all'italiana")*, cit., 5; G. FIDONE, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo*, cit., 41.

¹²¹⁷ A. POLICE - E. TEDESCHI, *La "class action" pubblica*, cit., 388, 393, 415, 427, anche per i limiti che a tale "controllo esterno" pone la disciplina (avendo il legislatore delegato, come noto, scelto di non configurare un'ipotesi di giurisdizione di merito, che pure era consentita della delega, sicché l'ingerenza giudiziale sul *quid* e sul *quomodo* del "ripristino" dell'efficienza violata può aversi solo in sede di ottemperanza tramite il commissario *ad acta*: art. 5 d.lgs. n. 198/2009, su cui vedi alcune interessanti considerazioni *ivi*, 418-419 e 421 ss.).

¹²¹⁸ A. MALTONI, *Considerazioni in tema di attività procedurali a regime privatistico delle amministrazioni pubbliche*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2011, 127. Su questa seconda ipotesi di legittimazione attiva per così dire "collettiva" (ammesso non si tratti di un'ipotesi di sostituzione processuale ex art. 81 c.p.c.) non è possibile qui soffermarsi puntualmente: v. tra gli altri G. FIDONE, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo*, cit., 223 ss.; G. SORICELLI, *Contributo allo studio della class action nel diritto amministrativo*, cit., 127 ss.; A. POLICE, *L'interesse collettivo alla buona amministrazione e la sua giustiziabilità*, cit., 4044 ss. Cfr., per il suo carattere innovativo, anche Cons. St., sez. IV, 9 dicembre 2010, n. 8683, in *Dir. proc. amm.*, n. 4, 2011, 1435 ss. (con nota di A. CLINI - L.R. PERFETTI, *Class action, interessi diffusi, legittimazione a ricorrere degli Enti territoriali nella prospettiva dello statuto costituzionale del cittadino e delle autonomie locali*, cit.), che è giunta ad estendere siffatta legittimazione collettiva anche ad enti pubblici territoriali.

¹²¹⁹ Valutazione che il giudice deve compiere anche allorché accogla la domanda, modulando il contenuto dell'"ordine" (a porre rimedio alla violazione) nel dispositivo in base alle risorse "già assegnate in via ordinaria": art. 1, co. 4, d.lgs. n. 198/2009. Sul punto v. tra gli altri G. IACOVONE, *La class action tra efficienza amministrativa ed effettività processuale*, 1591-1592; A. POLICE - E. TEDESCHI, *La "class action" pubblica*, cit., 401, spec. nt. 46, 414-415, 430-431.

L'opinione dottrinale oggi prevalente, che sembrerebbe implicitamente avallata dalla giurisprudenza¹²²⁰, ritiene che l'azione *de quo*, più che estendere direttamente la tutela di interessi diffusi, costituisca un ulteriore strumento (inquadabile secondo alcuni nel modello dell'azione di adempimento¹²²¹) di protezione dell'interesse legittimo, individuale o collettivo, che in via indiretta tutela anche l'interesse diffuso di tutti gli altri "utenti" della stessa funzione o servizio¹²²² (ai quali è espressamente consentito intervenire nel giudizio qualora versino nella medesima situazione "differenziata" del ricorrente: art. 1, co. 3).

In disparte per il momento la qualificazione formale della "pretesa" (*rectius*, della situazione soggettiva) azionata in termini di interesse legittimo, che come si dirà tra un attimo ci sembra condivisibile al prezzo di una precisazione, l'azione consente dunque di far valere, al contempo attribuendovi rilevanza giuridica, "interessi individuali ma plurimi", intesi quali «*somma di situazioni giuridiche individuali perfettamente divisibili, se pure riferite alla pretesa del risultato dell'attività amministrativa, che è bene della collettività*»¹²²³: il singolo agisce, cioè, per la tutela di un interesse che gli è proprio, ma che è allo stesso tempo "omogeneo" ad una pluralità di utenti e consumatori¹²²⁴. Sembra allora trattarsi di un tipo di interesse che una recente proposta definisce "comune", ossia una «*posizione legittimante uti civis, attribuita ai cittadini in quanto tali, singoli*

¹²²⁰ Già a partire da Cons. St., ad. sez. cons. atti norm., parere 9 giugno 2009, n. 1943 (in *Foro it.*, III, n. 2, 2010, 89 ss., con nota di A. TRAVI, cit., 97 ss.), reso sullo schema di decreto poi emanato, ove si fa riferimento alla "natura pluralistica e diffusa del bene della vita" sotteso all'azione (e, più a monte, alla situazione sostanziale). Una completa panoramica degli orientamenti giurisprudenziali relativi ai principali profili applicativi dell'istituto è contenuta nella Rassegna monotematica di giurisprudenza dell'Ufficio studi del Consiglio di Stato, *La class action pubblica*, a cura di M.L. Maddalena, aggiornata al 31 dicembre 2018 da M. Santise, 1 ss. (in www.giustizia-amministrativa.it); fra le pronunce più recenti, pur senza novità di rilievo, cfr. inoltre T.A.R. Toscana, sez. I, 22 maggio 2018, n. 712 (in *Foro amm.*, II, n. 5, 2018, 868 ss.) e Cons. St., sez. V, 26 agosto 2022, n. 7493 (in www.giustizia-amministrativa.it), ove si afferma che "[l]a legittimazione all'azione si fonda sull'impatto che ha l'attività amministrativa su beni della vita omogenei per una pluralità di soggetti. L'azione pubblicistica viene posta in essere al fine di ripristinare i livelli di efficienza prestabiliti e il buon andamento della P.A., a vantaggio della generalità dei consociati". Analogamente, in obiter, anche Cass., SS.UU. civ., ord. 30 settembre 2015, n. 19453, in *Foro amm.*, II, n. 11, 2015, 2745 ss.: "La 'class action pubblica' prevista dal d.lgs. n. 198 del 2009 è funzionale al conseguimento di un risultato che giovi, indistintamente, a tutti i contitolari dell'interesse diffuso al ripristino del corretto svolgimento della funzione amministrativa ovvero della corretta erogazione del servizio".

¹²²¹ A. BARTOLINI, *La class action nei confronti della p.a. tra favole e realtà*, cit., 6-7; F. PATRONI GRIFFI, *Class action e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, cit., 8; A. CARBONE, *L'azione di adempimento nel processo amministrativo*, Torino, 2012, 287 ss.; G. FIDONE, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo*, cit., 296 ss.

¹²²² F. MANGANARO, *L'azione di classe in un'amministrazione che cambia*, cit., 4-5; A. BARTOLINI, *La class action nei confronti della p.a. tra favole e realtà*, cit., 8-9; M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Buona amministrazione tra garanzie interne e prospettive comunitarie (a proposito di "class action all'italiana")*, cit., 22; F. MARTINES, *L'azione di classe del D.Lgs. 198/2009*, cit., 2-3; A. FABRI, *Le azioni collettive nei confronti della pubblica amministrazione nella sistematica delle azioni non individuali*, cit., 107 ss.; G. FIDONE, *op. ult. cit.*, 206 ss.; V. GASTALDO, *La class action amministrativa*, cit., 22; M. INTERLANDI, *Efficienza pubblica e soggettività della tutela*, cit., 8-9; A. POLICE - E. TEDESCHI, *La "class action" pubblica*, cit., 392-393, 431-432; G. BIASUTTI, *La c.d. class action pubblica*, cit., 430 e *passim*.

¹²²³ G. FIDONE, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo*, cit., 208 e 218; nello stesso senso, più di recente, S. MIRATE, *La tutela del cittadino utente consumatore*, cit., 70: «ciò che conta (...) sottolineare è come anche nella previsione normativa di tale ricorso possa rintracciarsi una posizione legittimante individuale, fondata sulla sussistenza di un criterio differenziatore (l'appartenenza alla categoria di utenti o consumatori), e riconosciuta per l'esercizio di un potere di azione finalizzato alla tutela di un interesse sostanziale normativamente qualificato, che (...) ha natura individuale, ma al contempo comune ad una pluralità di soggetti raccolti nella categoria di riferimento».

¹²²⁴ C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., 322: «Il requisito della "omogeneità" dell'interesse a più soggetti si muove in una dimensione meramente quantitativa e non qualitativa: attiene alla circostanza che – per i caratteri dell'attività o delle regole che la disciplinano – questa è in grado di coinvolgere più soggetti ma non incide di per sé sulla rilevanza giuridica individuale dell'interesse». E in senso sostanzialmente analogo, più recentemente, S. MIRATE, *op. ult. cit.*, 69: «il carattere di omogeneità che l'interesse dell'attore deve presentare rispetto alla categoria di utenti o consumatori cui egli appartiene costituisce (...) l'elemento che più fa assimilare il ricorso per l'efficienza allo schema della vera e propria azione di classe, intesa come azione a dimensione individuale nella quale un singolo, appartenente ad una determinata categoria di soggetti con cui condivide interessi omogenei, agisce a titolo individuale e contestualmente in rappresentanza di tutti gli altri (...) che si trovino eventualmente nella sua analoga posizione».

o formalmente raggruppati (...), quale espressione della funzione tutoria di un interesse comune»¹²²⁵, collegata al principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale¹²²⁶.

Si diceva che la qualificazione di tale situazione giuridica come interesse legittimo abbisogna, a nostro avviso, di una precisazione (che tornerà utile ad evitare equivoci quando fra poco tratteremo dell'“azione per l'efficienza digitale”): l'interesse legittimo che si fa valere con l'azione per l'efficienza è quello (al ripristino) del corretto svolgimento della funzione o della corretta erogazione del servizio, secondo i rispettivi standard predefiniti, e in quanto tale non si identifica con la situazione giuridica soggettiva (interesse legittimo, a sua volta, ovvero diritto soggettivo) che il privato ritiene di vantare nei confronti del soggetto pubblico (in relazione a quella funzione o servizio) e “in vista” della quale esperisce la ridetta azione. Quest'ultimo interesse, pur rientrando nella (struttura della) fattispecie processuale in esame sotto il profilo della legittimazione ad agire del singolo ricorrente, non coincide l'interesse sostanziale (all'efficienza) al cui diretto e immediato soddisfacimento tende l'azione (e a valle la pronuncia), ma un diverso interesse che resta – per così dire – sullo sfondo del giudizio, venendo direttamente in rilievo solo in sede di scrutinio della legittimazione a ricorrere, quale “parametro” legalmente sancito del carattere qualificato e differenziato della posizione del ricorrente. La situazione soggettiva che l'azione per l'efficienza tutela in via diretta e immediata è piuttosto un «*interesse legittimo relazionale al dovere di risultato*»¹²²⁷, che in questo senso è stato recentemente definito anche come un “*interesse servente*”, che ha appunto ad oggetto l'efficienza della funzione o del servizio in sé considerata¹²²⁸ e che resta distinto da ogni “aspirazione” specifica del ricorrente, pur risultando in un certo senso strumentale (o servente) a quest'ultima¹²²⁹.

¹²²⁵ S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo: un'analisi*, cit., 615 ss. Tale tesi è argomentata, oltre che nel contributo richiamato alle note precedenti, anche nel lavoro monografico della stessa A., *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, cit., *passim* e spec. 292 ss.; l'idea (presupposta) del carattere ad un tempo collettivo e individuale della figura giuridica del consumatore/utente ci sembra presente già in *La figura del cittadino utente/consumatore*, in P. Cendon, C. Pongibò (a cura di), *Il risarcimento del danno al consumatore*, Milano, 2014, 535 ss.

¹²²⁶ S. MIRATE, *La tutela del cittadino utente consumatore*, cit., 61-62: «*nell'ottica della sussidiarietà orizzontale, emerge sul piano sostanziale quello che si è qui definito essere “un interesse comune nella dimensione funzionale”, come interesse che si fonda sulla partecipazione dei cittadini utenti/consumatori all'esercizio della funzione amministrativa del servizio pubblico, nei suoi profili organizzativi e gestionali; ed è così che, spostandosi sul piano processuale, l'esistenza stessa di tale interesse esprime l'esigenza di una tutela di carattere pubblicistico da soddisfare mediante l'accesso al giudizio amministrativo, riconosciuto uti civis agli stessi utenti/consumatori, singoli o, anche informalmente, associati*». Riconducono tale “schema di legittimazione” al principio di sussidiarietà orizzontale, tra gli altri, anche A. POLICE - E. TEDESCHI, *La “class action” pubblica*, cit., 392, 399, 402, nonché, riferendolo alla *ratio decidendi* della cit. A.P. n. 6/2020, quale possibile “fonte di accesso al giudizio” con “potenzialità fortemente innovative”, P.L. PORTALURI, *La cambiale di Forsthoff*, cit., 143 ss.

¹²²⁷ G. FIDONE, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo*, cit., 221-222.

¹²²⁸ G. BIASUTTI, *La c.d. class action pubblica*, cit., *passim* e spec. 430, 438, 451, il quale trae argomenti in tal senso anche dalla disciplina strettamente processuale dettata dagli artt. 2 ss. d.lgs. n. 198/2009, nonché dalla espressa preclusione della possibilità di ottenere in sede di ricorso per l'efficienza il risarcimento del danno (art. 1, co. 6, d.lgs. n. 198/2009). Lo stesso A., inoltre, pone opportunamente in evidenza come, sul piano sostanziale-procedimentale, la dialettica di interessi così ricostruita sia già nota al sistema, come può cogliersi nelle dinamiche relative all'accesso documentale agli atti: anche qui l'interesse sostanziale (il “diritto” di accesso, appunto) si presta ad essere considerato “finale” rispetto al procedimento o sub-procedimento di accesso (mirando ad ottenere il documento o l'informazione inteso/a quale bene della vita), ma “strumentale” all'altro procedimento (per così dire principale) nel quale è in gioco il bene della vita “finale” che il privato aspira ad ottenere o conservare.

¹²²⁹ Si tratta, però, di una strumentalità che, come detto, rileva sul piano processuale solo sotto il profilo dell'apprezzamento delle condizioni dell'azione: il privato che non riesca ad ottenere un nuovo tipo di certificato perché il comune di residenza non ha ancora adottato, in violazione dei termini di legge, gli atti generali-organizzativi per l'entrata in funzione del servizio di rilascio, agisce ai sensi del d.lgs. n. 198/2009 per conseguire l'emanazione di tali atti (l'interesse all'efficienza: interesse legittimo *lato sensu* strumentale), non certo per conseguire il rilascio dei certificati (l'interesse legittimo *lato sensu* finale); la necessaria strumentalità dell'emanazione di quegli atti rispetto al rilascio dei certificati viene, tuttavia, valutata dal giudice solo quale indice della titolarità dell'“*interess[e] giuridicamente rilevante ed omogene[o] per una pluralità di utenti*” e della sussistenza della “*lesione concreta ed attuale dei [propri] interesse*” che, ai sensi dell'art. 1, co. 1, d.lgs. n. 198/2009, fondano la legittimazione (e di riflesso condizionano l'interesse) al ricorso.

Tale distinzione – si badi – non pretende di evocare la contrapposizione tra concezione “strumentale” e concezione “sostanziale” di interesse legittimo, ancora di recente oggetto di pregevolissimo dibattito tra gli studiosi¹²³⁰, ma vuole solo evidenziare il seguente dato: il fatto che l’interesse sostanziale sotteso all’azione sia, con buona probabilità, un interesse legittimo, non esclude affatto che gli interessi (sostanziali) “*giuridicamente rilevanti ed omogenei*” che fondano la legittimazione al ricorso abbiano una diversa natura; poiché si tratta appunto di interessi che restano distinti sul piano logico-giuridico, i secondi ben potranno essere diritti soggettivi pur dove si ritenga che il primo sia (sempre) un interesse legittimo¹²³¹. Prova di ciò si ha nella circostanza che, come visto, l’azione in esame può essere esperita anche per l’efficientamento dei servizi pubblici in senso stretto (in caso di violazione degli standard qualitativi), ed anche nei confronti dei concessionari: ebbene, nessuno ha mai dubitato che, per definizione, nel momento erogativo-prestazionale di un servizio pubblico in senso stretto non vi è alcuna spendita di potere e che pertanto la situazione giuridica del cittadino-utente (*melius*, la sua pretesa ad accedere al servizio, contraendo alle condizioni prestabilite) è un diritto soggettivo¹²³² (v. *supra*, §§1., 2.).

Ci sembra dunque potersi affermare che con l’azione per l’efficienza il cittadino (o l’ente esponenziale) fa valere un particolare interesse legittimo, che resta tuttavia distinto dalle (e in un certo senso “esterno” alle) situazioni giuridiche soggettive che si correlano all’attività oggettivamente amministrativa – funzione o servizio – di cui si chiede l’efficientamento tramite l’intervento del giudice¹²³³. Il che, come si avrà modo di ribadire da qui a breve, ci consente di mantenere ferma l’idea che l’azione per l’efficienza tuteli in via diretta un (particolare) interesse legittimo, individuale e collettivo, pur senza rinunciare a priori, con riferimento alla “variante” contemplata dall’art. 7, co. 4, C.A.D., alla prospettiva che i “diritti” di cittadinanza digitale siano, appunto, diritti soggettivi.

¹²³⁰ Riferimento, scontato, al dialogo tra F.G. SCOCA (*L’interesse legittimo*, cit., spec. 389 ss. e 410 ss. (ma già in altri scritti, tra cui *Contributo sulla figura dell’interesse legittimo*, Milano, 1990) e G. GRECO (*Dal dilemma diritto soggettivo-interesse legittimo alla differenziazione interesse strumentale-interesse finale*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2014, 479 ss., e in *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, cit., 1501 ss., ma anche *Il rapporto amministrativo e le vicende della posizione del cittadino*, n. 4, 2014, 585 ss., e più di recente *Interesse legittimo ed effettività della tutela*, in *Giustamm.it*, n. 1, 2020, 1 ss.), al quale partecipano anche altri Autori, aderendo alle linee essenziali della ricostruzione (strumentale) del primo o a quelle della ricostruzione (sostanziale-finale) del secondo, le quali si pongono ovviamente pur sempre nel solco della concezione c.d. normativa dell’interesse legittimo, ormai pacifica, divergendo per la differente posizione (rispettivamente “esterna” ed “interna”) che assegnano al “bene della vita” nella struttura della fattispecie, con ciò che ne consegue sul piano della configurabilità della situazione soggettiva così qualificata nelle diverse fasi e nei diversi esiti del “confronto” col potere.

¹²³¹ Tale affermazione resta ferma pur accedendo alla diversa impostazione, fatta propria “incidentalmente” da alcuni autori (p.es., M. INTERLANDI, *Efficienza pubblica e soggettività della tutela*, cit., 8-9), che non distingue fra oggetto immediato e mediato della tutela e identifica perciò l’interesse fatto valere con l’azione in quello che la legittima sul piano processuale: alla stregua di tale impostazione, l’(unico) interesse sostanziale sotteso al rimedio assumerebbe consistenza di diritto soggettivo quando l’azione sia intrapresa per giustiziare la violazione degli standard qualitativi ed economici dei servizi pubblici in senso stretto (e quindi, tipicamente, nei confronti dell’organismo gestore *in house* o del privato concessionario), di interesse legittimo quando invece essa sia intrapresa per ripristinare il corretto svolgimento di una funzione. Ai nostri fini, dunque, nulla cambia, perché come si vedrà quel che rileva è poter “spiegare” come un’azione per l’efficienza, pur diretta in sé a far valere un interesse legittimo, possa sul piano della legittimazione a ricorrere fondarsi su situazioni giuridiche che la legge qualifica espressamente in termini di “diritto”, quali sono appunto quelle contemplate dall’art. 7 C.A.D.

¹²³² G. BIASUTTI, *La c.d. class action pubblica*, cit., 451, ove si osserva che quella per l’efficienza «è una azione, in questo senso, servente: la posizione giuridica azionata, che si potrebbe definire un interesse legittimo che ha ad oggetto l’efficienza amministrativa, è a sua volta servente rispetto alla tutela del diritto fondamentale del cittadino che si vuole inverato materialmente attraverso l’erogazione del pubblico servizio».

¹²³³ In questo senso ci sembrano anche A. POLICE - E. TEDESCHI, *La “class action” pubblica*, cit., 431, ove all’idea che «siano di interesse legittimo le posizioni individuali omogenee (...) rispetto alla “efficienza” considerata in rapporto a un determinato “servizio”», si accompagna l’opportuna precisazione che tali posizioni sono solo quelle «oggetto diretto della tutela giurisdizionale», sottintendendo evidentemente la distinzione tra un oggetto diretto della tutela, che ha sempre natura di interesse legittimo, ed un oggetto mediato (o “esterno”), che può avere natura di interesse legittimo o di diritto soggettivo, a seconda del tipo di “servizio” (funzione o servizio pubblico in senso stretto) del quale il ricorrente chiede l’efficientamento *iussu iudicis*.

Orbene, se questi possono essere a nostro avviso considerati i punti (non troppo) fermi dell'azione per l'efficienza disciplinata dal d.lgs. n. 198/2009, vi è da chiedersi se assuma caratteri peculiari, ed eventualmente quali, l'omologa azione esperita a tutela del "diritto" a fruire dei servizi (dei soggetti) pubblici "in forma digitale e in modo integrato", ai sensi dell'art. 7, co. 4, C.A.D. Alle incertezze che già circondano l'azione per l'efficienza si assommano qui quelle relative alla reale natura dei "diritti" di cittadinanza digitale, generando una congerie di problematiche interpretative di cui non risulta che la dottrina si sia ad oggi occupata. Ci si limiterà di seguito a fornire alcuni spunti, anticipando fin da subito che, a parere di chi scrive, l'azione per l'efficienza contemplata dall'art. 7, co. 4, C.A.D., pur contenendo un apparente "rinvio" *sic et simpliciter* alla disciplina (per così dire) generale di cui al d.lgs. n. 198/2009, è invero un'azione per l'efficienza "autonoma", presentando essa caratteri (strutturali) suoi propri che la distinguono necessariamente dalla prima: non per mera comodità, dunque, ma anche per tale ragione, si parlerà di seguito di "azione per l'efficienza digitale". Oltre agli specifici argomenti di cui si dirà, depone in tal senso già il dato letterale: la disposizione infatti non prevede che può essere esperita "l'azione di cui" al d.lgs. n. 198/2009, ma statuisce che gli utenti possono agire in giudizio – anche – "nei termini e con le modalità stabilite" in tale decreto, così limitando la portata del rinvio ai soli presupposti oggettivi del modello generale che non traggano dallo stesso art. 7 C.A.D. (commi 01-3) una diversa modellazione (v. *infra*).

Sempre in via preliminare, va inoltre precisato che in tale contesto, cioè in relazione alla pretesa dei privati a fruire di servizi (pubblici) digitali, lo strumento della *class action* pubblica ha riscontrato scarsissima applicazione nella prassi, peraltro solo su iniziativa di enti esponenziali (e prima dell'introduzione della norma *ad hoc* di cui all'art. 7, co. 4, C.A.D.)¹²³⁴: le ragioni di tale sostanziale ineffettività sembrano ascrivibili alla mancata percezione diffusa delle potenzialità del rimedio, ampliatesi in correlazione al rafforzamento dei "diritti" di cittadinanza digitale nell'ultimo quinquennio (v. *supra*, §3.1, §§5. ss.)¹²³⁵, ben più che all'inidoneità dello strumento

¹²³⁴ Il riferimento è, essenzialmente, a T.A.R. Basilicata, 23 settembre 2011, n. 478, in *Foro amm. - TAR*, n. 12, 2011, 4104 ss., con nota di E. ZAMPETTI, *Class action pubblica ed effettività della tutela*. Osservava V. CERULLI IRELLI, *La tecnificazione*, in *La tecnificazione*, cit., 280, riferendosi all'art. 7 C.A.D. laddove già prevedeva il "diritto" ai servizi *on line*/digitali, che «[t]ale norma prevede un qualcosa di per sé assai rilevante, tuttavia allo stato, in larga misura illusorio, per il semplice fatto che le amministrazioni non hanno apprestato gli strumenti affinché questo diritto possa essere effettivamente esercitato. Su questo punto c'è qualche curioso spazio che si apre in giurisprudenza. Per esempio, il T.A.R. Basilicata con una sentenza del 23.9.2011, n. 478, ha accolto il ricorso di un'associazione di consumatori (class action amministrativa, chiamiamola così) proposto contro la Regione Basilicata colpevole di non avere implementato il sistema della posta elettronica certificata obbligatoria. A seguito delle rimostranze dei consumatori ricorrenti, i quali avevano dimostrato di aver subito danni e ritardi dal mancato uso della posta elettronica certificata nei rapporti con l'amministrazione, il T.A.R. Basilicata ha condannato la Regione ad adottare questi strumenti telematici». La pronuncia è richiamata in diversi contributi, tra cui di recente L. MINERVINI, *Qualità dei servizi pubblici e promozione dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici*, cit., 56-57, la quale ricorda che il T.A.R. in quell'occasione «ha ammesso la legittimazione di un'associazione che, nel suo statuto, si riproponeva la tutela dei diritti digitali, con riferimento alla mancata pubblicazione sulla pagina iniziale del sito web della Regione dell'indirizzo di Posta Elettronica Certificata, in violazione di quanto previsto dal Codice dell'amministrazione digitale, ravvisando, per questo, un disservizio per gli utenti nelle comunicazioni con l'amministrazione. In accoglimento del ricorso, il giudice ha ordinato alla Regione di porre in essere gli adempimenti necessari alla pubblicazione del predetto indirizzo ed a rendere effettivo il diritto degli utenti di comunicare tramite posta elettronica certificata».

All'ipotesi oggi contemplata dall'art. 7, co. 4, C.A.D. ci sembra possa ricondursi la vicenda recentemente decisa dal T.A.R. Lazio - Roma, sez. I, 27 aprile 2020, n. 4217 (in *Foro amm.*, I, n. 4, 2020, 868 ss.), che ha dichiarato inammissibile l'azione promossa da un'impresa nei confronti del Ministero della Giustizia, al fine di ottenere la comunicazione, da parte di un'altra amministrazione, dell'indirizzo PEC da inserire nel relativo Registro delle PP.AA. detenuto dallo stesso Ministero (vicenda chiaramente anteriore all'istituzione dell'Indice nazionale "IPA", previsto dall'art. 6-ter C.A.D., del quale si è detto *supra*, §6.). Su tale pronuncia, comunque priva di spunti di particolare interesse ai nostri fini, cfr. *amplius* A. POLICE - E. TEDESCHI, *La "class action" pubblica*, cit., 394, nt. 30.

¹²³⁵ Ulteriore problema ci sembra, più a monte, la scarsa presenza nel nostro Paese di enti senza scopo di lucro per la promozione della cultura e dei diritti digitali, che contribuisce a rendere assai modesto il livello di consapevolezza generale sulle prerogative di questo tipo riconosciute dalla legge ai cittadini, singoli e associati, anche nei confronti delle amministrazioni

in sé, che pur con alcuni limiti appare, per come configurato dal Codice, astrattamente in grado di assolvere la funzione che gli è propria – almeno con riferimento agli obblighi di transizione/compliance digitale previsti in modo puntuale dal Codice o dalle Linee guida AgID (v. *infra*); funzione ovviamente ravvisabile nella tutela dei “diritti” di cittadinanza digitale, come “interessi” ad un tempo individuali e diffusi/comuni, che si soggettivizzano alternativamente in capo al singolo cittadino (che veda frustrato il suo “diritto” in una vicenda concreta) o ad un ente esponenziale di tali interessi.

Un primo dato cui rivolgere attenzione, concernente proprio la legittimazione attiva, si attinge dalla “biografia” dello stesso art. 7, co. 4, C.A.D.: nella sua originaria formulazione, introdotta nel 2016¹²³⁶, la disposizione faceva riferimento agli “interessati”, ma a stretto giro, con il correttivo del 2017¹²³⁷, tale dizione veniva sostituita con quella di “utenti”. Ciò si potrebbe, in ipotesi, intendere come una precisa volontà del legislatore di sganciare l’azione *de qua* dalla (condizione della) legittimazione al ricorso, configurandola alla stregua di una vera azione popolare, se non fosse che la stessa disposizione rinvia alle “modalità” (oltre che ai “termini”) stabilite nel d.lgs. n. 198/2009, che come visto richiede (art. 1, co. 1) che dalla violazione degli standard qualitativi sia derivata al ricorrente “una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi”¹²³⁸. Dovendosi perciò recisamente escludere che l’azione “per l’efficienza digitale” sia un’azione popolare (in senso proprio), occorre domandarsi quale ragione abbia spinto il legislatore a sostituire la parola “interessati” con “utenti”. Per un verso, si tratta probabilmente di una scelta retorico-simbolica (non priva tuttavia di precisi riflessi sul problema della qualificazione giuridica dei servizi digitali: v. *supra*, §3.1), come conferma il fatto che un’analoga sostituzione è stata disposta dal correttivo 2017 anche nel co. 1 dello stesso art. 7 C.A.D.¹²³⁹: l’ide(ologi)a della cittadinanza amministrativa digitale postula, come visto, che i titolari delle correlative pretese siano qualificati come utenti, ossia come destinatari di “servizi”.

Nondimeno, tale modifica può forse spiegarsi anche con altra più complessa considerazione. Mentre nell’azione per l’efficienza “generale” i (potenziali) ricorrenti non sono titolari di una situazione giuridica soggettiva qualificata che “preesiste” all’introduzione dell’azione medesima (essendo solo con l’entrata in vigore del d.lgs. n. 198/2009 che, come visto, è emerso sul piano sostanziale un interesse – legittimo – all’efficienza, tutelabile in giudizio a certe condizioni),

pubbliche: la gran parte delle organizzazioni attive sul fronte dei “diritti digitali” si occupa, infatti, della promozione degli aspetti culturali “difensivi”, legati perlopiù alla *privacy*, ma non altrettanto di quelli proattivi e “pretensivi”. Anche per tale ragione, vanno accolte con favore iniziative come la pubblicazione nel marzo 2022, da parte dell’AgID, della già richiamata *Guida dei diritti di cittadinanza digitale*, facilmente reperibile anche attraverso i motori di ricerca e rivolta ad informare i cittadini non solo dei loro “diritti di cittadinanza digitale” (Parte I), ma anche dei relativi strumenti di tutela, giurisdizionali e amministrativi (Parte II, relativa a “I diritti e la tutela”), con un linguaggio semplice e sintetico che pare ricalcare il modello della carta dei servizi (v. *supra*, §7., spec. in nota). Per alcune iniziative in tale direzione previste dal PNRR v. *infra*, §11.1.

¹²³⁶ Art. 8, co. 1, d.lgs. n. 179/2016, cit.

¹²³⁷ Art. 10, co. 1, lett. e) d.lgs. n. 217/2017, cit.

¹²³⁸ Il problema alla radice sarebbe, invero, individuare nell’ambito dell’anomala fattispecie delineata dall’art. 1, co. 1, d.lgs. n. 198/2009 cosa esattamente inerisca alla “qualificazione” sostanziale della posizione e cosa alla legittimazione (o addirittura all’interesse) a ricorrere, ammesso che in tale contesto possano nettamente distinguersi: è sufficiente leggere i contributi sopra richiamati (ad es., F. PATRONI GRIFFI, *Class action e ricorso per l’efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, cit., 6; G. IACOVONE, *La class action tra efficienza amministrativa ed effettività processuale*, cit., 1059; A. POLICE - E. TEDESCHI, *La “class action” pubblica*, cit., 392 e 400) per accorgersi di come le risposte, talvolta, varino “in filigrana”. Poiché tali questioni, come anticipato, ci porterebbero inevitabilmente troppo lontano, si dà qui per scontata l’impostazione seguita (implicitamente o esplicitamente) dalla maggior parte degli autori e dalla prevalente giurisprudenza (in accordo alla rubrica dell’art. 1 d.lgs. n. 198/2009, che parla di “Presupposti dell’azione e legittimazione ad agire”) secondo cui la “lesione de[gl]i (...) interessi” del ricorrente (che, sul piano sostanziale, si connota come momento emersivo del carattere differenziato dell’interesse) attinge, sul piano processuale, alla legittimazione attiva, in aggiunta alla titolarità dell’“interesse rilevante ed omogeneo per una pluralità di utenti” (ma quest’ultimo profilo, a differenza dell’altro, deve considerarsi per così dire *in re ipsa* nell’azione per l’efficienza digitale: v. *infra* nel testo).

¹²³⁹ Art. 10, co. 1, lett. c) d.lgs. n. 217/2017, che ha, fra l’altro, sostituito all’interno del co. 1 dell’art. 7 C.A.D. le parole “dei soggetti giuridici” con quelle “degli utenti”.

nella “variante” contemplata dall’art. 7, co. 4, C.A.D. la legittimazione a ricorrere si riconnette alla titolarità diffusa di una posizione sostanziale già riconosciuta – e qualificata in termini di “diritto” – dai precedenti commi dello stesso articolo, ed in particolare dal co. 01, che sancisce appunto il “diritto” di “chiunque” a “fruire dei servizi erogati dai soggetti di cui all’articolo 2, comma 2, in forma digitale (...), tramite gli strumenti telematici (...) e il punto di accesso di cui all’articolo 64-bis, anche attraverso dispositivi mobili” (con le caratteristiche tecnico-qualitative indicate dal successivo co. 1). Ciò implica che, mentre chi agisce con l’azione per l’efficienza di cui al d.lgs. n. 198/2009 deve sempre dimostrare di essere titolare di un interesse “giuridicamente rilevante ed omogeneo per una pluralità di utenti”, tale dimostrazione non dovrà essere fornita da chi agisce con l’azione per l’efficienza prevista dall’art. 7, co. 4, C.A.D.: poiché il ricorrente è già titolare di un “diritto” (quale situazione *ex se* qualificata sul piano sostanziale) riconosciuto a “chiunque”, come tale necessariamente “omogeneo” per una pluralità di utenti, il primo momento logico della legittimazione – il carattere “qualificato” dell’interesse sostanziale – è *in re ipsa* e non deve essere specificamente provato¹²⁴⁰. Può leggersi in questo senso la scelta del legislatore del 2017, che con una mano riconosceva a “chiunque” il “diritto” ai servizi digitali, con l’altra adattava il lessico dei successivi commi dell’art. 7, sostituendo nel co. 4 “interessati” con “utenti”: termine, quest’ultimo, che evoca meglio l’idea di una situazione legittimante che, in astratto, pertiene a tutti, salvo doversi poi dimostrare che essa assume nella concreta vicenda dedotta in giudizio un carattere differenziato che scaturisce dalla “lesione” di quell’interesse, come impone già l’art. 1, co. 1, d.lgs. n. 198/2009.

Quanto appena osservato non toglie infatti rilevanza al secondo momento logico in cui si scompone l’apprezzamento della legittimazione al ricorso nel giudizio amministrativo ove vengano in rilievo interessi meta-individuali, e cioè quello della “differenziazione” dell’interesse legittimante¹²⁴¹ (v. qui *supra*): affinché sia compiutamente legittimato al ricorso, l’utente-

¹²⁴⁰ Nel testo si tende a muovere nel solco dell’insegnamento tradizionale, accolto dalla giurisprudenza granitica, che intende la legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo – all’opposto di quello civile – come *effettiva* titolarità della situazione sostanziale azionata e non come *affermazione* della titolarità stessa, ancorché non si ignori che una sempre più ampia parte della dottrina recente – inclusi molti dei contributi qui citati – critichi tale impostazione auspicandone il superamento, con percorsi argomentativi in parte simili, in parte differenti. Per l’impostazione tradizionale, anche per ulteriori riferimenti alla letteratura più risalente, vedasi per tutti R. VILLATA, voce *Legittimazione processuale. II) Diritto processuale amministrativo*, in *Enc. giur.*, XVIII, Roma, 1990, 1 ss.; in favore di tale impostazione, di recente, B. GILIBERTI, *La legittimazione ad agire nel processo amministrativo di legittimità tra potere qualificatorio pubblico e forza legittimante della sovranità dell’individuo*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2, 2019, spec. 19 ss., ove si argomenta che le vie percorribili per ampliare l’accesso al giudice ben possono essere compatibili con l’intendimento della legittimazione quale titolarità effettiva della situazione presa in considerazione dall’ordinamento. Per l’impostazione evolutiva si vedano, per tutti, F. SAIITA, *La legittimazione a ricorrere: titolarità o affermazione?*, cit., spec. 532 ss., e C. CUDIA, *Legittimazione a ricorrere, concezione soggettivistica della tutela e principio di atipicità delle azioni nel processo amministrativo*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2, 2019, spec. 110 ss.; e, seppur con itinerari argomentativi che si inseriscono in più ampie ricostruzioni in larga parte “originali” (*i.e.*, autonome), i già richiamati lavori monografici di M. Magri e S. Mirate (*supra*, in nota).

Ancora una volta si deve rilevare come la complessità di tali questioni ci esima, in questa sede, da ulteriori approfondimenti: si assume a riferimento la tesi della legittimazione come titolarità sol perché è, appunto, quella prevalente ed accolta dalla giurisprudenza amministrativa. Ci si limita solo ad osservare che sullo sfondo delle accennate questioni pare esservi, ancora una volta, la teoria dell’interesse legittimo (e i suoi riflessi sull’oggetto del processo amministrativo): il che è di particolare evidenza, limitandoci ai contributi testé richiamati, in F. SAIITA, *op. ult. cit.*, 535, ove si ritiene sufficiente, «*per seguire un itinerario diverso da quello tradizionale*» (*i.e.*, per ricostruire la legittimazione nei termini di affermazione), «*assumere per interesse legittimo “una situazione sostanziale e finale (pretesa all’acquisizione o alla conservazione di un bene della vita) e non strumentale (pretesa alla legittimità dell’azione amministrativa, accompagnata o meno dalla finalità di potere così eventualmente conseguire o conservare il bene della vita)”*» (chiaro il riferimento alla concezione di *i.l.* sostenuta da G. Greco, qui richiamato *supra*, in nota), e quindi «*valorizza[re] la tendenza del processo amministrativo a trasformarsi sempre più da giudizio sull’atto a giudizio sul rapporto*» (riferimento altrettanto noto); ma è evidente altresì in C. CUDIA, *op. ult. cit.*, ove, pur con alcuni temperamenti, è ben percepibile l’impostazione della Scuola fiorentina sull’interesse legittimo come diritto soggettivo (spec. 120-121). Ulteriori riferimenti che si inseriscono in questo dibattito *supra*, in nota.

¹²⁴¹ C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi nel diritto e nel processo amministrativo*, cit., 24: «*[c]on riguardo agli interessi plurindividuali [...] fondati direttamente su previsioni di diritto sostanziale, potrebbe dirsi che chiunque può esserne*

ricorrente che agisce *ex art. 7, co. 4, C.A.D.* dovrà comunque dimostrare di aver subito una “lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi” per effetto della violazione degli “obblighi” cui fa riferimento *per relationem* l’art. 7, co. 4, C.A.D. Anche l’azione per l’efficienza digitale si colloca, dunque, nel terreno della giurisdizione (e della legittimazione) soggettiva¹²⁴², distinguendosi perciò dall’azione popolare, benché con questa condivide – al pari dell’azione per l’efficienza generale – una funzione “in senso lato correttiva”¹²⁴³. Per dimostrare tale lesione (che si correla evidentemente anche all’interesse ad agire nella “anomala” configurazione che le condizioni dell’azione assumono nella *class action* pubblica in generale), l’utente dovrà qui dimostrare di aver subito un pregiudizio dal mancato assolvimento degli obblighi di transizione digitale di quello specifico soggetto pubblico: ad es., non aver potuto presentare un’istanza tramite lo sportello unico digitale SUAP perché non predisposto dal comune, non aver ricevuto una notifica al domicilio digitale eletto perché il comune non ha aderito alla PND, non aver potuto effettuare un pagamento tramite PagoPA per la stessa ragione, aver scaricato un certificato non aggiornato dal portale ANPR perché il Comune non conferisce i dati in ANPR ecc. Quel che rileva, ai fini della legittimazione, è quindi che il ricorrente dimostri di essere un utente di quell’amministrazione, anche solo potenziale, e di aver subito un pregiudizio dal mancato rispetto dell’art. 7 C.A.D. (non sarebbe pertanto legittimato, ad es., un soggetto residente in altro comune che non abbia alcun rapporto, né in atto né in potenza, con il comune “inadempiente” all’obbligo – così lo qualifica la disposizione – di garantire servizi digitali).

È evidente che anche qui, come nella *class action* generale, l’interesse a ricorrere andrà valutato con criteri in parte differenti da quelli ordinari e dovrà in un certo senso essere proiettato nel futuro, cioè riferito non all’attualità dello specifico pregiudizio invocato dal ricorrente per “legittimarsi” al ricorso, ma solo al perdurare della situazione di inefficienza amministrativa (digitale) che tale pregiudizio ha generato in passato e che potrebbe generare di nuovo in futuro, non essendo stata ancora rimossa. Diversamente opinando, cioè richiedendo la stretta attualità della lesione, l’azione non avrebbe alcuna utilità, poiché non sarebbe mai sorretta da interesse, anche considerando che essa non consente di ottenere il risarcimento del danno (art. 1, co. 6, d.lgs. n. 198/2009): negli esempi di prima, il ricorrente che lamenti il mancato apprestamento del SUAP digitale da parte del comune avrà verosimilmente già presentato l’istanza con altra

*titolare, ma il chiunque potrà esercitare il corrispondente diritto di azione solo nel momento in cui riuscirà a differenziarsi»; e, più di recente, ID., Legittimazione a ricorrere, concezione soggettivistica della tutela e principio di atipicità delle azioni nel processo amministrativo, cit., ove l’A., richiamando le parole di S. Piraino, afferma che «[l]a differenziazione procede senza soluzione di continuità rispetto alla qualificazione, utilizzando “qualsiasi elemento che renda possibile un’autonoma considerazione dell’interesse, rivelandone, in qualche modo, il collegamento con aspetti peculiari di una determinata realtà individuale”». Cfr., *ex plurimis*, anche S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere*, cit., *passim* e spec. 196, ove la differenziazione dell’interesse è inteso quale aggancio dello stesso alla «realtà fattuale del singolo soggetto». Si veda anche *supra*, in nota, per il riferimento a F.G. Scoca.*

¹²⁴² Può infatti esistere, secondo parte della dottrina, anche una legittimazione oggettiva che accede ad un modello pur sempre soggettivo di giurisdizione: è questa l’impostazione sostenuta nel noto scritto di V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione “soggettiva” e legittimazione “oggettiva” ad agire nel processo amministrativo*, cit., 341 ss., poi anche, con modifiche, in *Profili oggettivi e soggettivi della giurisdizione amministrativa*, cit., 75 ss., il quale parla (occupandosi della legittimazione c.d. straordinaria di AGCM *ex art. 21-bis l. n. 287/1990*) di “*legittimazione oggettiva con titolarità dell’interesse*”; a questa impostazione dichiara di aderire p.es. A. CIOFFI, *Interesse generale e legittimazione oggettiva*, in *Profili oggettivi e soggettivi della giurisdizione amministrativa*, cit., 224. In senso analogo sembra anche M. RAMAJOLI, *Legittimazione a ricorrere e giurisdizione oggettiva*, cit., 147 ss., con particolare riferimento all’azione a tutela dell’accesso civico.

Per quanto qui più strettamente interessa, è chiaro che, se ritenessimo che la “lesione (dei propri interessi)” cui fa riferimento l’art. 1, co. 1, d.lgs. n. 198/2009 non inerisca alla legittimazione (*supra*, in nota), ma costituisca un presupposto di merito (per l’accoglimento del ricorso), ovvero solo un modo per ribadire la necessità dell’interesse ad agire, la legittimazione al ricorso per l’efficienza digitale, per come ricostruita nel testo, diverrebbe – accedendo all’impostazione dell’illustre A. – un’ipotesi di legittimazione oggettiva, fermo comunque il carattere soggettivo del giudizio, imposto dal predetto presupposto, oltre che dalla struttura dispositiva dello rito, impregiudicata dalla disciplina (speciale) dettata dagli artt. 2 ss. d.lgs. n. 198/2009.

¹²⁴³ M. RAMAJOLI, *op. ult. cit.*, 150-151, cui pure per numerosi riferimenti alla dottrina più risalente.

modalità, o comunque potrebbe pur sempre farlo pendente il ricorso; il ricorrente che lamenti di non avere potuto pagare con PagoPA avrà evidentemente utilizzato un diverso sistema ancora in uso dall'amministrazione, sia pur in violazione di cui all'art. 5 C.A.D. Solo proiettando l'interesse nel futuro, il che equivale a ricondurlo all'ispirazione civico-solidaristica sottesa al rimedio, l'azione di cui all'art. 7, co. 4, C.A.D. può avere concreti spazi applicativi. Emerge in questo particolare profilo una qualche "funzionalizzazione" del giudizio amministrativo alla tutela di situazioni che, confrontandosi non con provvedimenti puntuali ma con l'organizzazione amministrativa, difficilmente si presterebbero ad essere tutelate alla luce degli "ordinari" principi processuali; aspetto che, come visto, è tipico alla *class action* pubblica in generale e si riconnette al suo carattere latamente civico-correttivo, ma che qui si coglie ancor meglio, perché nei casi cui fa riferimento l'art. 7, co. 4, C.A.D. «è ovvio che l'interesse dell'utente ad agire va oltre l'interesse personale e riguarda tutti gli utenti interessati al buon funzionamento del servizio» digitale¹²⁴⁴.

Anche alla luce di quanto ora precisato, giova ribadire che la qualificazione normativa delle pretese di cittadinanza digitale come "diritti" è compatibile con l'idea che la situazione giuridica fatta valere con l'azione per l'efficienza sia un interesse legittimo, individuale o collettivo: vanno infatti mantenuti distinti, come visto *supra*, l'interesse azionato con il ricorso e l'interesse materiale finale che, pur rilevando quale "parametro" di apprezzamento della legittimazione, nei termini prima indicati, resta estraneo al contenuto della pretesa azionata e, conseguentemente, della pronuncia. L'interesse (legittimo) all' "efficienza digitale", ossia alla concreta garanzia che il soggetto pubblico predisponga i servizi *on line*/digitali previsti dall'art. 7 C.A.D. (e dalle ulteriori norme del Codice cui questo rinvia), con le caratteristiche ivi indicate, si distingue dal "diritto" alla fruizione di tali servizi, esattamente come l'interesse (legittimo) all'efficienza dei servizi pubblici "tradizionali", economici o sociali, si distingue dal diritto (certamente soggettivo) a fruire di essi¹²⁴⁵: l'azione, essendo in questi casi orientata a produrre una modificazione organizzativa nell'amministrazione o nell'affidatario, non ha quale suo oggetto immediato l'utilità che la disposizione violata garantisce (utilità che in questo caso si identifica, *ex art. 7 C.A.D.*, nella concreta disponibilità del servizio *on line*/digitale, o in specifiche caratteristiche tecnico-qualitative dello stesso), ma mira a creare, tramite l'ordine giudiziale (e l'eventuale fase di ottemperanza), le condizioni perché l'organizzazione e l'attività che ne scaturisce risultino "efficienti" (*i.e.*, adeguate) ad assicurare la fruizione del servizio, secondo gli standard tecnico-qualitativi previsti dalla legge o dagli atti di regolazione (in questo caso di AgID: *v. infra*). Come anticipato, questa scissione logica – che si apprezza sul piano della legittimazione – consente di mantenere ferma la natura di interesse legittimo della situazione giuridica fatta valere con il ricorso per l'efficienza e, al contempo, di non dover necessariamente escludere che il "diritto" ai servizi *on line*/digitali previsto dall'art. 7 C.A.D. sia un diritto soggettivo, come parrebbe suggerire *prima facie* il linguaggio del legislatore, che proprio all'interno di tale articolo utilizza la coppia concettuale "diritto"- "obbligo" (ma sul punto si tornerà *infra*, §10.1, per chiarire come tale dato non vada nemmeno sopravvalutato).

Fermo quanto detto sin qui sull'azione esperita individualmente, è evidente che le concrete possibilità che il rimedio contemplato dall'art. 7, co. 4, C.A.D. trovi una qualche applicazione diffusa nella prassi risiedono perlopiù nella variante "collettiva", cioè esercitata non da singoli individui ma da enti esponenziali di interessi omogenei. Non possono, infatti esservi dubbi sul fatto che laddove l'art. 7, co. 4, parla di "utenti" non ha affatto inteso escludere la legittimazione collettiva espressamente dalla disciplina-matrice del ricorso per l'efficienza: in questi casi

¹²⁴⁴ A. MASUCCI, *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici on line*, cit., 150.

¹²⁴⁵ Ci sembra questo il tema conduttore del recente scritto di G. BIASUTTI, *La c.d. class action pubblica*, cit., 446: «posta la sussistenza di un diritto soggettivo essenziale garantito, recte inverato, nell'ambito della erogazione del pubblico servizio, l'interesse legittimo all'efficienza amministrativa in detta materia [è] allo stesso servente e, dunque, di per sé stesso in qualche modo rafforzato».

troveranno piena applicazione gli indirizzi giurisprudenziali, tutto sommato costanti e lineari, in tema di legittimazione di enti collettivi ai sensi dell'art. 1, co. 4, d.lgs. n. 198/2009¹²⁴⁶.

Passando ai “presupposti dell'azione” (per utilizzare l'ambigua terminologia nella rubrica dell'art. 1 d.lgs. n. 198/2009), è inevitabile che nel ricorso per l'efficienza digitale essi assumano caratteri in parte diversi: l'art. 7, co. 4, C.A.D. lo ammette infatti “*in caso di violazione degli obblighi di cui al presente articolo*”, cioè degli obblighi di servizio digitale previsti dai commi 01, 1, e 3 dello stesso art. 7, i quali assumono quindi, nella fattispecie risultante dalla combinazione tra le due norme (art. 1, co. 1, d.lgs. n. 198/2009 e art. 7, co. 4, C.A.D.), il ruolo di autonomi parametri dell'“efficienza digitale”, la cui violazione consente l'accoglimento del ricorso (ricorrendone le ulteriori condizioni desumibili dal d.lgs. n. 198/2009, ad es. la disponibilità di risorse finanziarie).

La disposizione (art. 7, co. 4), attraverso il richiamo alla violazione degli “*obblighi di cui ai commi precedenti*”, sembrerebbe riferirsi ai soli servizi (pubblici) *on line* che abbiamo qui definito “atipici”, ai servizi digitali “amministrativi” tipici e all'*appIO* (art. 7, commi 01-3), oltre che alla violazione dell'obbligo di consentire agli utenti di esprimere la “*soddisfazione rispetto alla qualità (...) del servizio reso*” (co. 3); nondimeno, come implicitamente confermato anche dalla giurisprudenza sopra richiamata, una lettura teleologica e “ragionevole” della stessa consente – e anzi impone – di ritenere che l'azione possa essere esperita anche per giustiziare la mancata implementazione, da parte del soggetto pubblico, delle piattaforme abilitanti SPID e PagoPA. Ciò non solo in ragione del carattere “abilitante” di tali servizi, dalla cui integrazione nei sistemi informatici dei soggetti di cui all'art. 2, co. 2, dipende ovviamente la possibilità per gli utenti di fruire (nel caso di SPID)¹²⁴⁷ o fruire in un certo modo (nel caso di PagoPA o dell'*appIO*) dei servizi *on line*/digitali “finali”. Vi è anche un'altra più dirimente ragione, che si ricava direttamente dal dato positivo: giacché il co. 1 dell'art. 7 prevede l'obbligo dei soggetti pubblici di “rende[re] disponibili i propri servizi on-line *nel rispetto delle disposizioni del presente Codice*”, deve ritenersi che fra gli “standard qualitativi” la cui violazione può determinare l'accoglimento del ricorso rientrano tutte le disposizioni del C.A.D. che, in diverso modo e nelle diverse fasi del processo organizzativo ed erogativo, incidano sulla conformazione del servizio digitale “finale” offerto ai cittadini; *a fortiori*, dunque, vi sono incluse le piattaforme abilitanti, alle quali come visto *supra* (§7., §§8.1, 8.2) le amministrazioni hanno l'obbligo di aderire.

Va inoltre tenuto presente che, sempre a mente dell'art. 7, co. 1 C.A.D., la violazione giustiziabile con il rimedio in esame può riguardare anche le regole tecniche fissate dall'AgID con le proprie linee guida: i parametri qualitativi la cui violazione fonda i presupposti oggettivi dell'azione sono, infatti, le “*disposizioni del (...) Codice*” stesso e gli “*standard e (...) livelli di qualità individuati e periodicamente aggiornati dall'AgID con proprie Linee guida*”. È evidente come in questo contesto le linee guida AgID che dettano standard e livelli di qualità dei servizi *on line*/digitali, “*tenuto anche conto dell'evoluzione tecnologica*”, assolvono la medesima funzione “parametrica” che, nell'azione per l'efficienza generale esperita per la corretta erogazione di servizi pubblici tradizionali, assolvono a norma dell'art. 1, co. 1, d.lgs. n. 198/2009 gli atti di regolazione conformativa delle autorità indipendenti o altre forme di regolazione di aspetti qualitativi del servizio (in vario modo) poste in essere dell'ente affidante (v. *supra*, §1.1). Anche questa è una differenza (se tale può davvero considerarsi nella sostanza) che conferma la parziale “autonomia” dell'azione *ex art. 7, co. 4, C.A.D.* rispetto a quella per l'efficienza generale.

¹²⁴⁶ V. *supra* per i riferimenti alla giurisprudenza.

¹²⁴⁷ Si è già visto, infatti, che sui soggetti pubblici grava ormai il divieto, introdotto dal d.l. Semplificazioni 2020, di rilasciare nuove credenziali di accesso ai propri servizi *on line*, essendo l'accesso tramite SPID l'unica modalità consentita: v. *supra*, §7. Tale sola ragione, tuttavia, non sarebbe sufficiente a ricomprendere l'obbligo di integrazione SPID fra le norme la cui violazione abilita il rimedio di cui all'art. 7, co. 4, perché ben potrebbe accadere che l'amministrazione seguiti a consentire l'accesso ai propri servizi *on line* con credenziali proprietarie (*i.e.*, diverse da SPID), senza così frustrare il “*diritto a fruire dei servizi erogati dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, in forma digitale*”.

Il rimedio dovrebbe essere esperibile, inoltre, contro le amministrazioni statali (e contro le rispettive società *in house*) che gestiscono piattaforme nazionali a rilevanza esterna tramite le quali vengono erogati i servizi digitali “amministrativi” che abbiamo qui definito “tipici” (servizio *on line* ANPR per il rilascio di certificati anagrafici digitali, piattaforma digitale per le erogazioni pubbliche, piattaforma notifiche digitali, piattaforma referendum ecc.: v. *supra*, §6.), qualora non garantiscano tali servizi o loro aspetti essenziali di qualità o sicurezza¹²⁴⁸.

In definitiva, l'apparente estensione *sic et simpliciter* dell'azione per l'efficienza alla tutela dei diritti di cittadinanza digitale richiamati dall'art. 7 C.A.D. sottintende invero necessariamente un'azione con contorni autonomi, almeno in parte diversa dalla *class action* pubblica generale: la variante contemplata dall'art. 7, co. 4, C.A.D. – che abbiamo qui definito “digitale” – mutua di quella i caratteri di disciplina (i “termini” e “modalità” di cui al d.lgs. n. 198/2009), ma li ricalibra su un diverso e più ampio schema di legittimazione (postulato dal riconoscimento di una posizione sostanziale diffusa nei commi 01, 1 e 3 dell'art. 7) e su un presupposto oggettivo peculiare (dato dalla violazione degli stessi commi).

In correlazione al mutare dei presupposti oggettivi dell'azione, mutano in parte anche i soggetti *lato sensu* pubblici titolari della relativa legittimazione processuale passiva: poiché tenuti ad erogare i servizi digitali, ai sensi dei commi 01-3 dell'art. 7 C.A.D., sono i soggetti di cui all'art. 2, co. 2, dello stesso Codice, l'azione qui potrà essere esperita nei confronti di questi ultimi, tra i quali, come visto (*supra*, §5.1), figurano anche le società a controllo pubblico (non quotate) che non gestiscano servizi pubblici (si pensi ad es. ad una società *in house* affidataria di funzioni o servizi strumentali all'ente controllante), le quali non sono invece ricomprese dal d.lgs. n. 198/2009.

Resta anche qui il problema di comprendere se l'art. 2, co. 2, lett. b) C.A.D. si riferisca anche ai gestori di servizi di pubblica utilità ovvero ai soli concessionari (intesi – semplificando – nella più ampia accezione di affidatari) di pubblici servizi: problema che è stato già esaminato e risolto nel secondo senso (*supra*, §5.1), in favore del quale milita anzi proprio l'estensione alle violazioni di cui all'art. 7, co. 4, della c.d. *class action* pubblica: quest'ultima si applica infatti, per espressa previsione del d.lgs. 198/2009, ai soli *concessionari* di servizi pubblici “in senso proprio” (per usare le parole di R. Villata) e non anche agli operatori-gestori autorizzati ad operare nei mercati (liberalizzati) di pubblica utilità. In ciò il disegno normativo ha una sua implicita coerenza, in quanto sia il d.lgs. n. 198/2009 sia il C.A.D. hanno come destinatari soggetti titolari o gestori di attività (oggettivamente) *amministrative*, sicché entrambe si applicano, oltre che ovviamente agli enti pubblici che assumano la veste di soggetti erogatori di servizi pubblici o agli organismi *in house* affidatari diretti, a quei soli gestori privati di pubblici servizi (esternalizzati) che è possibile considerare “concessionari” nel senso domestico sopra precisato, proprio alla nostra tradizione giuridica (e che non coincide necessariamente con il concetto divisato dalle direttive europee e dal codice dei contratti, essendo più ampio rispetto a quest'ultimo: v. *supra*, §5.1)¹²⁴⁹. I gestori di servizi di pubblica utilità restano invece soggetti alla *class action* vera e

¹²⁴⁸ Sebbene alcuni di tali servizi digitali siano previsti fuori dal C.A.D. ed esulino dalla nozione ristretta di servizio *on line* (v. *supra*, §6.) in qualche modo presupposta all'art. 7 (essendo anche richiamata dalla relativa rubrica), deve ritenersi che anche alla fruizione di tali servizi corrisponda un “diritto” di cittadinanza digitale e che, pertanto, anche la loro mancata o non corretta erogazione legittimi il rimedio di cui all'art. 7, co. 4, C.A.D. Tale soluzione si impone, a sommosso avviso di chi scrive, anche per ragioni di ordine sistematico: sarebbe irragionevole e paradossale accordare la tutela in caso di violazione del diritto a fruire di “servizi amministrativi” riconvertiti in forma digitale (questo sono, in sostanza, i servizi *on line* delle PP.AA. in senso stretto) e negare la stessa tutela in caso di violazione della possibilità di fruire di “servizi” nativamente digitali, quali sono quelli offerti tramite le nuove piattaforme digitali nazionali. In ogni caso, il non corretto funzionamento di tali piattaforme (sempreché ovviamente sia imputabile ad inefficienze del gestore, cioè al di fuori ad es. dei casi in cui risultino certificati guasti dei sistemi: art. 51, co. 2-*quater*, C.A.D.) rimarrebbe giustiziabile con l'azione per l'efficienza generale.

¹²⁴⁹ Nello stesso senso, in sostanza, già G. FIDONE, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo*, cit., 238 ss., in cui viene chiarito che l'ambito della legittimazione soggettiva viene perimetrato in ragione della concezione “funzionale” allargata di pubblica amministrazione, alla quale appartengono i “concessionari”; e solo in apparenza *contra*, F. PATRONI

propria, cioè quella consumeristica, oggi disciplinata nel Codice di procedura civile (v. il successivo paragrafo, in fine).

10.1 (segue) Il problema delle *altre* azioni a tutela del “diritto” ai servizi digitali

Come detto, l’“azione per l’efficienza digitale” consente di reagire alla violazione delle norme di cui all’art. 7, commi 01, 1 e 3, C.A.D., che attribuiscono ai cittadini il “diritto” (di cittadinanza) ai servizi digitali: violazione che può evidentemente realizzarsi anche, per così dire, “in via di fatto”, cioè laddove la singola amministrazione, pur avendo adottato tutti gli atti formali necessari ad assicurare l’“erogazione” di tali servizi e la loro conformità agli standard qualitativi e di accessibilità, abbia poi omesso (o interrotto) di darvi esecuzione, lasciando così insoddisfatta la pretesa degli utenti (si pensi ad una P.A. che abbia adottato gli atti organizzativi per aderire a SPID, appIO o PagoPA, ma che non abbia poi provveduto a porre in essere le attività tecnico-informatiche necessarie per integrarli nei propri sistemi; o ad una P.A. che abbia programmato e finanziato la modifica del proprio portale in conformità alle Linee guida AgID, ma che poi non vi abbia provveduto).

Non si tratta in realtà di un vero carattere differenziale rispetto alla *class action* pubblica ordinaria, posto che anche questa, quando esperita con riferimento a servizi pubblici, investe un piano di apprezzamento meramente “materiale” che si identifica nella concreta violazione degli standard qualitativi, cioè, per usare le parole della giurisprudenza, nella “non corrispondenza” della qualità *effettiva* del servizio rispetto alla qualità ottimale che dovrebbe avere¹²⁵⁰: piano, quest’ultimo, che trascende quello formale degli atti adottati o non adottati (siano essi atti amministrativi o atti di autonomia privata) che, invece, connota il presupposto oggettivo dell’azione allorché questa sia esperita per ripristinare l’efficienza di una “funzione”¹²⁵¹. Ciò conferma peraltro la tesi di fondo qui sostenuta, secondo cui i servizi digitali si prestano ad essere considerati, almeno per certi (a noi sembra molti) aspetti, alla stregua di servizi pubblici – o comunque di attività di prestazione – piuttosto che di attività riconducibili alle funzioni autoritative, pur dove siano strumentali a queste ultime (v. *supra*, §§2., 3.); e ciò anche per il fatto di avere, al pari dei servizi pubblici tradizionali, una dimensione “erogativa” intrinsecamente pratico-materiale (pur nella sua... immaterialità) piuttosto che giuridico-provvedimentale: il cittadino fruisce di SPID, di PagoPA, dell’*appIO* e dei servizi *on line*/digitali “finali”, tipici e atipici, attraverso i siti, piattaforme e *app* predisposti dai soggetti pubblici, non certo con l’intermediazione di provvedimenti o altri atti amministrativi, i quali si collocano semmai a monte del “processo di servizio”, e comunque “all’esterno” del momento propriamente erogativo, analogamente a quanto avviene per i servizi pubblici tradizionali¹²⁵².

Tale considerazione dà l’abbrivio all’ultima questione da trattare relativa alla tutela giurisdizionale del “diritto” a fruire dei servizi digitali (dei soggetti) pubblici: questione che consente di

GRIFFI, *Class action e ricorso per l’efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, cit., 6, il quale afferma che, «*indipendentemente dalla sussistenza di un titolo concessorio in senso stretto*», «*la norma è applicabile nei confronti dei gestori dei servizi pubblici quale che sia la modalità formale del relativo affidamento*», ma solo per ribadire che non è dirimente la qualificazione del titolo di gestione del servizio pubblico (come da noi più volte precisato: v. *supra*, §5.1), e non certo per affermare che l’azione possa esperirsi anche nei confronti di gestori privati che offrono *nel* mercato servizi di pubblica utilità.

¹²⁵⁰ TAR Lazio - Roma, sez. I, 1 ottobre 2012, n. 8231: “(...) *la class action di cui al D.Lgs. n. 198 del 2009 non è strutturata come un giudizio di tipo impugnatorio, finalizzato ad ottenere l’annullamento di provvedimenti che il ricorrente ritiene lesivi della propria sfera giuridica; si tratta piuttosto di un’azione finalizzata a ripristinare l’efficienza della p.a., sicché il ricorrente deve dimostrare non l’illegittimità del provvedimento o del comportamento della p.a., bensì la ‘non corrispondenza’ della qualità effettiva del servizio, rispetto alla ‘qualità ottimale’ che il servizio dovrebbe avere in base agli obblighi contenuti nelle carte dei servizi ovvero in base agli standard qualitativi ed economici stabiliti dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore*”.

¹²⁵¹ V. il testo dell’art. 1, co. 1, d.lgs. n. 198/2009, richiamato *supra*, §10.

¹²⁵² Sul punto v. anche *infra*, Cap. 3, §5.

riprendere il discorso interrotto in apertura, laddove si era rilevato come l'art. 7, co. 4, C.A.D. si riferisca all'azione per l'efficienza come ad una tra le azioni – e non l'unica – con cui è possibile chiedere tutela in giudizio in caso di violazione dei precedenti commi dello stesso art. 7. Prova ne è la formulazione della disposizione: se si esclude l'inciso finale, per il quale è ammessa “*anche*” un'azione per l'efficienza modellata secondo lo schema generale di cui al d.lgs. n. 198/2009, essa prevede che “*in caso di violazione degli obblighi di cui al presente articolo, gli utenti (...) possono agire in giudizio*”, senza tuttavia precisare alcunché in ordine all'identificazione di questi ulteriori strumenti di tutela. Il solo riscontro che si rinviene nel Codice di rito è un'ipotesi di giurisdizione esclusiva per le “*controversie concernenti l'esercizio del diritto a chiedere e ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni e con i gestori di servizi pubblici statali*” (art. 133, co. 1, lett. d); disposizione che sconta un evidente difetto di coordinamento con l'evoluzione della disciplina del C.A.D. e che ci sembra doversi interpretare “*evolutive*” come riferita oggi a tutte le controversie aventi ad oggetto i diritti di cittadinanza amministrativa digitale previsti dal Codice (incluse quelle che coinvolgano i gestori di pubblici servizi, non solo statali ma anche regionali o locali)¹²⁵³. Senonché, come già osservato (dicendo un'ovvietà), la devoluzione di una materia alla giurisdizione esclusiva non implica (ma presuppone logicamente) il diritto di azione, né tantomeno ne identifica gli strumenti (*i.e.*, le azioni esperibili) e l'oggetto (atto o comportamento ovvero rapporto).

Quali sono, dunque, le ulteriori azioni cui fa riferimento l'art. 7, co. 4, C.A.D.? Alcune sono certamente esperibili davanti al giudice ordinario in quanto fondate su particolari *causae petendi*, e se ne dirà in fine perché non pongono particolari problemi; il vero problema è invece comprendere se vi siano tutele che possono essere attivate davanti al giudice amministrativo avverso atti illegittimi e, soprattutto, comportamenti omissivi della P.A. che ledono i “*diritti*” di cui all'art. 7, commi 01-3, C.A.D. Ci si limita di seguito a fornire alcuni possibili spunti, non essendo possibile trattare adeguatamente in questa sede tali questioni, che involgono profili teorici di grande complessità che vanno ben oltre i problemi posti dalle situazioni giuridiche soggettive contemplate dal C.A.D.

Un primo interrogativo dovrebbe riguardare l'esperibilità di un'azione avverso il silenzio nel caso in cui la predetta lesione (*i.e.*, il mancato apprestamento del servizio digitale o un apprestamento non conforme alle norme del C.A.D. o delle linee guida AgID) sia derivata dalla mancata adozione dei necessari atti formali. Il problema è anzitutto comprendere la natura di tali atti: la sola certezza è che non si tratta di atti aventi destinatari specifici (né individuali né plurimi). Si dovrebbe pertanto ipotizzare che vengano in rilievo atti regolamentari o a contenuto generale¹²⁵⁴,

¹²⁵³ La disposizione devolutiva della giurisdizione ricalca, infatti, l'originaria formulazione dell'art. 3, co. 1, C.A.D., i cui contenuti (come visto *supra*, §3.1.) sono stati per buona parte trasferiti nell'art. 7 C.A.D.; lo stesso art. 3, co. 1, per effetto delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 179/2016 (art. 3, co. 1, lett. a), fa oggi riferimento non più al “*diritto*” a richiedere e ottenere l'uso delle tecnologie nelle “*comunicazioni con le pubbliche amministrazioni*”, bensì al “*diritto di usare le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2, co. 2*”. Non vi è dubbio, dunque, sul fatto che la formulazione dell'art. 133, co. 1, lett. d) c.p.a. risenta del mancato coordinamento con le numerose e importanti riforme che dal 2010 ad oggi hanno interessato la disciplina del C.A.D., e che quindi essa debba oggi essere riletta nel seguente modo: “*controversie concernenti il diritto di usare le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2*” (inclusi quindi i gestori-concessionari di servizi pubblici locali e le società a controllo pubblico non quotate in borsa); “*soluzioni e strumenti*” fra i quali non possono che rientrare i servizi *on line*/digitali contemplati, sempre all'interno della Carta della cittadinanza digitale, dall'art. 7 C.A.D.

¹²⁵⁴ Sulla difficoltà di individuare un criterio distintivo fra regolamenti e atti generali (ulteriore rispetto a quello, assai incerto, predicato dalla giurisprudenza e fondato sulla diversa causa fondante dell'esercizio del potere e dai suoi corollari in ordine alla ripetibilità insita nella normatività dei primi, ovvero alla effettualità programmaticamente circoscritta dei secondi), cfr. *ex plurimis* A. SANDULLI, *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, vol. II, Padova, 1957, 449 ss., ora in *Scritti giuridici*, vol. I, Napoli, 1990, 39 ss.; G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, 2000, spec. 172 ss.; M. RAMAJOLI - B. TONOLETTI, *Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, in *Dir. amm.*, nn. 1-2, 2013, 53 ss., anche per gli ulteriori contributi ivi richiamati. Ulteriori riferimenti *retro*, Cap. 1, §5.1, in nota.

rispetto ai quali si registrano alcune aperture giurisprudenziali sulla possibilità di ravvisare la legittimazione ad esperire il rito sul silenzio¹²⁵⁵, avallate da una parte della dottrina che ne evidenzia la necessità quando l'atto risulti necessario ad assicurare la fruizione di pubblici servizi¹²⁵⁶. Il punto, però, è che gli atti a contenuto programmatico che l'amministrazione dovrebbe adottare per conformarsi agli obblighi di *compliance digitale* di cui all'art. 7, commi 01-3, C.A.D. non producono effetti immediati verso l'esterno: non vi è un procedimento e sembra piuttosto trattarsi di atti organizzativi meri, di atti interni, che le amministrazioni sono tenute ad adottare in forza di norme di legge e, come visto, entro i termini da questa previsti (che non possono essere assimilati ai termini di conclusione di un vero procedimento amministrativo)¹²⁵⁷.

Un problema sostanzialmente analogo si riscontra ponendosi nella prospettiva della tutela impugnatoria-caducatoria: sebbene la stessa dottrina prima citata abbia sostenuto la configurabilità di posizioni legittimanti il ricorso «*anche in relazione all'impugnazione di atti organizzativi che incidano sull'erogazione di un servizio da parte dell'ente (...) nei confronti della collettività cui appartengono i cittadini ricorrenti*»¹²⁵⁸, si tratta qui di atti(vità) che, pur potendo ledere le “pretese” di cittadinanza digitale di cui all'art. 7 C.A.D. (si pensi ad atti con cui un comune preveda la realizzazione di un portale istituzionale con caratteristiche tecnico-qualitative o di accessibilità in contrasto con le linee guida AgID), hanno un carattere, per così dire, meramente organizzativo-interno (o auto-organizzatorio) e non sono assimilabili agli atti generali (i quali, per definizione, hanno dei destinatari, sia pur non individuabili *ex ante*, diversi dall'amministrazione che li emana)¹²⁵⁹.

Ecco quindi che si comprende meglio la ragione per cui la tutela del “diritto” ai servizi digitali sia stata affidata allo strumento dell'azione per l'efficienza: tale pretesa, quale sia la sua reale natura, presuppone con un risultato organizzativo che è possibile conseguire solo tramite atti amministrativi che in sé considerati hanno rilevanza meramente interna. Non bisogna del resto trascurare che, a prescindere dalla qualificazione dei “diritti” di cittadinanza digitale in termini di (veri) diritti soggettivi ovvero di interessi legittimi, le attività organizzative che le amministrazioni devono porre in essere per conformarsi alle disposizioni del C.A.D. hanno natura strettamente vincolata almeno nell'*an*, dovendo in buona sostanza la singola amministrazione conseguire un

¹²⁵⁵ Cons. St., sez. IV, 23 novembre 2020, n. 7316 (in www.giustizia-amministrativa.it), secondo cui l'opposta preclusione tradizionalmente affermata dalla giurisprudenza “*non deriva dal mero carattere regolamentare o generale dell'atto di cui si invoca l'adozione, quanto dal fatto che, in ragione dell'ordinario rivolgersi di tali atti a una pluralità indifferenziata di soggetti destinatari, non individuabili ex ante e destinati anche a cambiare nel corso del tempo, è molto complessa e delicata l'opera di individuazione dei requisiti della legittimazione e dell'interesse a ricorrere in capo a chi si attivi per l'adozione di provvedimenti di tal natura*”; si è pertanto ritenuto che “*anche rispetto ad atti generali, possono essere individuati interessi legittimi differenziati e qualificati, in particolare nelle ipotesi di procedimenti officiosi aventi ad oggetto attività di natura generale programmatica e pianificatoria dovuta nell'an ma discrezionale nel quomodo e nel quid*”. V. sul punto anche Cons. St., sez. V, 22 gennaio 2015, n. 273; Cons. St., sez. III, 22 febbraio 2017, n. 832; Cons. St., sez. IV, 17 dicembre 2018, n. 7090; C.G.A.R.S., 3 novembre 2020, n. 905.

¹²⁵⁶ S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo: un'analisi*, cit., 629, spec. nt. 70, 71, 72, la quale richiama Cons. St., sez. V, 15 settembre 2009, n. 5501, ove si osserva come in tal pronuncia venga «*costruita un'autonoma posizione legittimante dei cittadini utenti/consumatori, che sussiste in ragione del consolidarsi in capo ai medesimi di un'esigenza di tutela del “diritto fondamentale [...] all'erogazione di un servizio pubblico secondo standard di qualità e di efficienza”*» (in quest'ultimo virgolettato è richiamato il §49. della sent.).

¹²⁵⁷ In questo senso cfr. ora Cons. St., sez. VI, 1 aprile 2022, n. 2420 (in www.giustizia-amministrativa.it).

Un'ulteriore complicazione (in certo modo sottesa anche alla *class action* pubblica, sia “ordinaria” che “digitale”), deriva dal fatto che tenuti a garantire la fruizione dei propri servizi “in forma digitale e in modo integrato” sono tutti i soggetti di cui all'art. 2, co. 2, C.A.D. (art. 7, commi 01-3, C.A.D.), inclusi quindi i concessionari di servizi pubblici “*in relazione all'attività di interesse pubblico svolta*” (lett. b).

¹²⁵⁸ S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo: un'analisi*, cit., 617-618.

¹²⁵⁹ Non può, tuttavia, nemmeno escludersi in assoluto, anche alla luce delle rapide evoluzioni della legislazione *in subiecta materia*, che in relazione alla violazione di singoli “diritti” di cittadinanza digitale specialmente configurati possano ricorrere le condizioni (dell'azione) perché il privato possa attivarne la tutela attraverso l'“ordinario” strumento dell'azione di annullamento.

risultato: ad es., l'implementazione nei propri sistemi informatici di SPID e PagoPA, l'offerta dei propri micro-servizi *on line* sull'*appIO*, la garanzia di conformità alle regole tecniche di qualità e accessibilità dei propri siti e portali.

Qualora si ritenesse che le situazioni giuridiche tutelate dall'art. 7 C.A.D. abbiano natura di diritti soggettivi *tout court*¹²⁶⁰, non vi sarebbero problemi ad ammettere che il privato (o l'ente esponenziale) possa convenire l'amministrazione "inadempiente" davanti al G.A. per ottenerne la condanna (a un *facere* in positivo¹²⁶¹) a garantire l'erogazione del servizio *on line*/digitale, con le qualità richieste dalla normativa (poco importa se ciò presuppone l'adozione di nuovi atti, perché in quest'ottica ipotetica l'azione traguarderebbe verso un risultato pre-definito dalla legge come soddisfacente dell'interesse del privato); azione di condanna che ovviamente può qui ammettersi via autonoma ai sensi dell'art. 30, co. 1, c.p.a., vertendosi in materia di giurisdizione esclusiva¹²⁶². Occorrerebbe, comunque, dimostrare un interesse concreto e diretto, derivante dall'esistenza o dalla possibile instaurazione di un rapporto giuridico (anche di tipo procedimentale) con l'amministrazione contro cui si agisce (negli stessi termini evidenziati *supra*, §10.)¹²⁶³.

Non si tratterebbe di un *unicum*: basti pensare all'accesso civico, qualificabile secondo una parte della dottrina come diritto soggettivo¹²⁶⁴ e azionabile in giudizio (con apposito rito) per ottenere una pronuncia condannatoria che ha come oggetto un risultato (l'ottenimento dell'informazione) più che l'adozione di un atto. Anche nell'art. 7 C.A.D. alla qualificazione di una pretesa in termini di "diritto" (commi 01-3) corrisponde la qualificazione in termini di "obbligo" (co. 4); ci si avvede tuttavia che ciò non è sufficiente ad affermare con certezza che di diritto soggettivo si tratti, giacché sopravvalutare l'appropriatezza tecnica del linguaggio del C.A.D., come visto a

¹²⁶⁰ Già molto prima dell'introduzione della Carta della cittadinanza digitale nel C.A.D., sosteneva la natura di diritto soggettivo della pretesa dell'utente a fruire di servizi *on line*/digitali e la conseguente coercibilità giudiziale della stessa tramite sentenza di condanna, G. CAMMAROTA, *Servizi pubblici in rete e applicabilità dei principi classici del servizio pubblico*, cit., 187.

¹²⁶¹ Ampiamente sul punto, tra gli altri, L. FERRARA, *Domanda giudiziale e potere amministrativo. L'azione di condanna al facere*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3, 2013, 617 ss. Più di recente, nella prospettiva della pluralità di azioni nel giudizio amministrativo (e del "rapporto" come suo oggetto), A. CARBONE, *L'azione di condanna ad un facere. Riflessioni sul processo amministrativo fondato sulla pluralità delle azioni*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1, 2018, 175 ss., spec. 261 ss., e ID., *La situazione giuridica a rilievo sostanziale quale oggetto del processo amministrativo*, cit., 103 ss.

¹²⁶² Non sembra invece affatto ipotizzabile una tutela in forma specifica davanti al giudice ordinario: in disparte il problema dell'ammissibilità di condanne di "*facere* pubblicistico" alla P.A. da parte del giudice civile fuori dai casi di legge (ad es., ex l. n. 67/2006, su cui qui *infra*), la prospettiva di azionare il diritto (in ipotesi soggettivo) alla fruizione dei servizi digitali davanti al G.O., sul presupposto dell'assenza di potere nel momento in cui tali servizi siano stati già programmati con atti organizzativi/generali e attendano solo di essere "erogati" (o di essere erogati con certi livelli qualitativi), per quanto suggestiva e non del tutto priva di argomenti (anche in base alla tesi di fondo del presente lavoro: *supra*, §§2 ss.), contrasta con la scelta del legislatore di prevedere un'azione per l'efficienza per la tutela delle situazioni soggettive in esame, scelta che esprime la volontà di mantenere nella sfera del giudice amministrativo la cognizione di tali situazioni, nelle quali si ha un evidente intreccio fra la dimensione "erogativa" dei servizi digitali e quella necessariamente organizzativa che attiene alla loro predisposizione, organizzazione, manutenzione ecc., la quale ultima non può che implicare un "*continuum*" di attività amministrative non meramente esecutive. In tal senso depone, tra l'altro, il già richiamato art. 133, co. 1, lett. d) c.p.a., che devolve alla giurisdizione esclusiva del G.A. le controversie relative "*al diritto a chiedere e ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni*", e quindi, alla stregua di una necessaria interpretazione evolutiva, tutte quelle relative ai "diritti" di cittadinanza digitale introdotti in epoca successiva al codice del processo, inclusi quelli previsti dall'art. 7 C.A.D.

¹²⁶³ Solo se letta in questi (ristretti) termini sembra condivisibile la posizione di E.N. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione*, cit., 497: «*la necessaria inerenza degli "strumenti" previsti dal Codice al rapporto tra amministrato e soggetto pubblico (o gli altri soggetti indicati dall'art. 2, co. 2, Cad) sembra segnare anche un implicito limite alla pretesa all'uso della tecnologia. Occorre, infatti, che le "soluzioni" e gli "strumenti" previsti dal Codice siano suscettibili di incidere sul rapporto amministrativo affinché possano essere elevati ad oggetto di una specifica pretesa del cittadino*».

¹²⁶⁴ Opzione che, come detto *supra*, §2., e come sarà ribadito nel successivo Capitolo, §1., ci sembra condivisibile solo con riferimento all'accesso civico semplice, o comunque quando non ricorrano interessi-limite (ed eventuali controinteressati), che per definizione presuppongono un qualche grado di discrezionalità (o almeno di valutazioni interpretativo-sussuntive) nella decisione amministrativa se consentire o no l'accesso all'informazione.

più riprese, può forse risultare comodo per sostenere una tesi o un'altra, ma costituirebbe un grave errore di metodo. Anche perché, accedendo ad una siffatta lettura, cioè ammettendo la tutela condannatoria in forma specifica ai sensi dell'art. 30, co. 1, c.p.a., perderebbe di senso la previsione dell'azione per l'efficienza nell'art. 7, co. 4, C.A.D.: il legislatore avrebbe introdotto un rimedio indubbiamente meno efficace/effettivo (perché sottoposto alle condizioni "estrinseche" indicate dal d.lgs. n. 198/2009, ivi comprese quelle relative al limite delle risorse strumentali e finanziarie già programmate di cui l'ente dispone: v. *supra*, §10.) pur essendo, in ipotesi, già esperibile un rimedio più efficace/effettivo (l'azione di condanna)¹²⁶⁵.

In conclusione, sembra che ogni possibile prospettiva atta a individuare quali siano le *ulteriori* azioni esperibili dinanzi al G.A. (diverse da quella meramente risarcitoria, su cui v. subito *infra*) si risolva in un vano e artificioso tentativo di cercare risposte in un disegno normativo che non ha voluto darne e che proprio perciò è rimasto intenzionalmente vago: da un lato, l'intenzione di accordare ai "diritti" di cittadinanza digitale contemplati dall'art. 7 C.A.D. strumenti di tutela (se non piena, almeno) astrattamente effettiva ha indotto il legislatore a riconoscere espressamente un'azione per l'efficienza modellata in parte sui presupposti di cui al d.lgs. n. 198/2009; dall'altro, i timori di una incontrollata dilatazione dell'esercizio in giudizio di quelle pretese gli ha suggerito di non prevedere null'altro, mantenendo un'ambiguità che consente di non rinunciare alla loro (enfatica) qualificazione in termini di "diritti" senza tuttavia aprire espressamente all'azione di condanna in via autonoma *al facere*, che comporterebbe significative ingerenze nella sfera organizzativo-programmatoria degli enti.

La "debolezza" dei diritti di cittadinanza digitale non deriva, dunque, dalla loro qualificazione normativa astratta, che sembra in effetti porli alla stregua di "pretese in senso tecnico" (com'è tipico dei diritti soggettivi¹²⁶⁶, sia questa o meno la loro vera natura nell'*intentio legis*) ad esigere "una determinata conformazione dell'organizzazione"¹²⁶⁷, ma dalla volontà legislativa di mantenerli in un'"area grigia" in cui diritto e interesse si confondono, confidando nel potere di qualificazione della domanda da parte del giudice, il quale sarà verosimilmente indotto a riqualificare l'eventuale azione di condanna, proposta ai sensi dell'art. 30, co. 1, c.p.a., come azione per l'efficienza (essendo questa sola espressamente prevista dall'art. 7, co. 4, C.A.D.), con la conseguenza che troveranno applicazione gli ampi poteri officiosi del giudice e soprattutto i limiti "estrinseci" di accoglibilità (le risorse disponibili già programmate dall'ente) previsti dal d.lgs. n. 198/2009, oltre alla preclusione della domanda risarcitoria congiunta.

In assenza di ulteriori (forse non auspicabili) interventi del legislatore, è però anche possibile uno scenario opposto, e cioè che la giurisprudenza amministrativa, chiamata a "costruire" uno statuto della tutela giurisdizionale dei "diritti" di cittadinanza digitale, finisca per valorizzare la coppia "diritto-obbligo" presente nell'art. 7 C.A.D. e corroborata sul piano processuale dall'ipotesi di giurisdizione esclusiva prevista dall'art. 133, co. 1, lett. d) c.p.a., per consentire ai singoli cittadini di richiedere *sic et simpliciter* (ai sensi dell'art. 31, co. 1, c.p.a.) e ottenere la condanna dell'amministrazione ad apprestare il servizio digitale omesso o non erogato in conformità alla normativa. Ciò anche in accordo agli indirizzi generali della programmazione pubblica e della legislazione più recenti, che nell'attuale momento storico sembrano voler caratterizzare tali diritti

¹²⁶⁵ Sempre nella ipotetica prospettiva dell'azione ex art. 31, co. 1, c.p.a., si potrebbe replicare che il *quid pluris* della *class action* pubblica è dato dalla legittimazione attribuita anche agli enti esponenziali e non solamente ai singoli; ma ciò sembra contrastare, da un lato, con la natura eminentemente individuale – oltre che collettiva – dei "diritti" di cittadinanza digitale ("chiunque ha diritto"), dall'altro, con la formulazione dell'art. 7, co. 4, C.A.D., che se avesse voluto (solo) pervenire a un simile risultato si sarebbe limitato ad estendere la legittimazione attiva (o, se si preferisce, la posizione sostanziale legittimante) all'azione di condanna anche ad associazioni e comitati (legittimazione che, peraltro, oggi potrebbe in astratto già ritenersi sussistente alla luce del recente orientamento della Plenaria: cfr. Ad. plen. n. 6/2020, cit., richiamata *supra*, §10.)

¹²⁶⁶ Il riferimento è a F.G. SCOCA, *L'interesse legittimo*, cit., 413 e 416. Sul punto v. ora diffusamente anche A. CARBONE, *Poteri e situazioni soggettive nel diritto amministrativo. I Situazioni giuridiche soggettive e modello procedurale di accertamento (Premesse allo studio dell'oggetto del processo amministrativo)*, Torino, 2020, *passim* e spec. 175 ss.

¹²⁶⁷ R. CAVALLO PERIN, *Pubblica amministrazione e data analysis*, cit., 14.

anche quale strumento, per così dire, di “*private enforcement*” per la digitalizzazione delle amministrazioni più refrattarie.

Ad ogni modo, deve ritenersi senz’altro possibile, a giudizio di chi scrive, la tutela risarcitoria davanti al giudice amministrativo, ricorrendone chiaramente i presupposti: non sembrano infatti condivisibili le letture di alcuni autori, che collocano (in astratto) il problema della risarcibilità dei “diritti” di cittadinanza digitale sul terreno delle pretese procedurali (c.d. “intermedie”), importandone in via ipotetica le note problematiche¹²⁶⁸. Tali opinioni trascurano che, almeno con riferimento agli obblighi di transizione digitali contemplati dall’art. 7 C.A.D., più strettamente collegati alla garanzia dei servizi digitali pubblici, l’utente è titolare di un autonomo “diritto” (o comunque di una posizione riconosciuta e tutelata dall’ordinamento, qualificata come tale), la cui lesione ben può dar luogo al danno ingiusto *ex art.* 2043 e far sorgere il diritto al risarcimento, ove risultino accertati la causalità materiale e giuridica e il danno-conseguenza (liquidabile anche in via equitativa). Certo è che, in termini pratici, risulta ad oggi difficile immaginare la configurabilità di un danno patrimoniale “serio” (*i.e.*, risarcibile secondo la giurisprudenza) che sia conseguenza diretta e immediata (artt. 1223 e 2056 c.c.) della lesione del “diritto” a fruire dei servizi digitali (e che, invece, non ridondi sul piano del bene della vita correlato ad un procedimento al quale il servizio digitale eventualmente inerisca). Problema che, come noto, si è a lungo posto *mutatis mutandis* anche con riferimento ai servizi pubblici “tradizionali” e che ha portato all’introduzione di meccanismi di indennizzo automatici: soluzione che risulterebbe tanto più opportuno estendere anche ai c.d. servizi pubblici digitali¹²⁶⁹.

Non possono invece sussistere dubbi sulla possibilità per i soggetti diversamente abili (o per le associazioni rappresentative dei loro interessi) di agire davanti al giudice ordinario ai sensi della l. n. 67/2006 in caso di violazione delle norme in materia di accessibilità dei siti e delle

¹²⁶⁸ E.N. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione*, cit., 499-500, ove si riporta l’esempio di una amministrazione che «*neghi valore all’istanza amministrativa proposta in forma telematica, imponendone la proposizione in forma analogica*» ipotizzando che le pretese di cittadinanza digitale possano risolversi in mere pretese procedurali, ma il ragionamento si focalizza sul solo art. 3 C.A.D. e trascura del tutto la presenza art. 7 C.A.D., che riconosce (affermandone peraltro la tutelabilità in giudizio al co. 4) un “diritto” a fruire di servizi digitali che ben possono prescindere dall’esistenza (o dall’esistenza attuale) di un procedimento amministrativo. Sul punto l’A. richiama l’opinione sostenuta in uno scritto di F. Cardarelli (che sarà più volte citato in questo lavoro nel successivo Capitolo), la cui posizione sul punto è ben nota (con riferimento all’art. 3-*bis* l. n. 241, ma alla formulazione *ante* d.l. Semplificazioni 2020), ma tale scritto risale al 2015, quando l’impianto e sistematica del C.A.D. erano profondamente diversi da quelli attuali, non essendo stata allora introdotta nemmeno la “Carta della cittadinanza digitale” né tantomeno riconosciute pretese dei cittadini in corrispondenza di obblighi di predisposizione, in capo ai soggetti pubblici, di servizi digitali aventi determinate caratteristiche puntualmente previste (si pensi all’integrazione con le c.d. piattaforme e servizi abilitanti: v. *supra*, §§7 ss.); tutto ciò inizierà a prendere forma solo a partire dalle riforme biennio 2016-2017 e si consoliderà, sugli impulsi della pandemia, con gli interventi del biennio 2020-2021 (di cui si è dato conto *supra*, §§3.1 e 5. ss.).

Condivisibile è semmai la constatazione che in termini pratici assai difficilmente potrà ricorrere (quindi non per ragioni di prova, bensì ontologiche) un significativo danno risarcibile derivante dalla violazione di una pretesa di cittadinanza digitale e – direttamente – dalla lesione del “diritto” ai servizi digitali. Tuttavia, in astratto ciò non può neanche del tutto escludersi e la rapida evoluzione delle dinamiche di *digital only* nell’attività amministrativa potrebbe in futuro condurre a delle risposte diverse, specie se si considera che in sede di giurisdizione esclusiva, qualora venga in rilievo un (vero) diritto soggettivo (quale sarebbe, in ipotesi, quello riconosciuto dall’art. 7 C.A.D.), non rilevano i principi in tema di risarcibilità dell’interesse legittimo (giudizio prognostico su un bene della vita “finale”), ma è sufficiente accertare, secondo le normali regole dell’illecito aquiliano, che una condotta antigiuridica abbia causato, sul piano materiale, la lesione di una situazione protetta dall’ordinamento (danno-evento) e che da tale lesione sia derivata, in via diretta e immediata, un danno-conseguenza patrimonialmente rilevante (art. 1223-2056 c.c.).

¹²⁶⁹ Senza accedere a strade suggestive ma impraticabili come quella della “valutazione equitativa del danno *non patrimoniale*” (corsivo dell’A.) per lesione della “cittadinanza amministrativa” e dei “valori fondamentali della persona” cui ineriscono i “diritti digitali”, per cui cfr. comunque E.N. FRAGALE, *op. ult. cit.*, 501, ove addirittura si lega la “seria e apprezzabile liquidazione” che *ex se* ne deriverebbe ad “esigenze di prevenzione generale e speciale”, che tuttavia come noto non trovano cittadinanza nel sistema della responsabilità civile accolto dal diritto vivente, ancor meno nei giudizi contro la P.A. e nel processo amministrativo, essendo invece proprie del sistema delle sanzioni (ad es., art. 123, co. 2, c.p.a.).

mobile app dei soggetti pubblici (o comunque tenuti) previste dalla c.d. legge Stanca¹²⁷⁰: ciò si desume chiaramente dall'art. 9, co. 1, l. n. 4/2004, che nel prevedere il potere sanzionatorio dell'AgID in tale materia fa salvo proprio “il diritto del soggetto discriminato di agire ai sensi della legge 1° marzo 2006, n. 67”¹²⁷¹.

Un'ulteriore forma di tutela davanti al giudice ordinario, seppur “selettiva”, sembra potersi rinvenire nella disciplina consumieristica, allorché l'utente del servizio digitale pubblico assuma anche la veste di “consumatore” (e l'erogatore veste di “professionista”) per essere il servizio erogato dietro corrispettivo mediante stipula di un contratto: così è, come visto, per SPID (v. *supra*, §7.). Come da tempo messo in luce dalla dottrina, le tutele “specifiche” dei servizi pubblici erogati attraverso moduli contrattuali sono infatti aggiuntive e complementari rispetto a quelle previste dal Codice del consumo, come si evince chiaramente dal già richiamato art. 101 d.lgs. n. 206/2005¹²⁷²; ciò risulta confermato dalla recente “unificazione” della *class action* all'interno del Codice di procedura civile ad opera della l. n. 31/2019, che come già visto ha introdotto gli artt. 840-*bis* ss. c.p.c. che compongono il nuovo Titolo VIII-bis (“Dei procedimenti collettivi”)¹²⁷³: l'art. 840-*bis*, co. 3, in particolare, fatte “salve le disposizioni in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi”, stabilisce che l'azione di classe (quella in senso proprio) può essere esperita “nei confronti di imprese e di enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità, relativamente ad atti e comportamenti posti in essere nello svolgimento delle relative attività”. Nel caso di SPID, dunque, la natura “pubblica” del servizio (digitale) non esclude che l'utente possa esercitare nei confronti dei gestori (gli *identity provider*) tutte le azioni e i diritti previsti dalla legge a tutela dei consumatori, tanto più oggi che il Codice del consumo, per effetto del recepimento della direttiva n. 2019/770 (d.lgs. n. 173/2021), reca una specifica disciplina per la fornitura di (prodotti e) servizi digitali¹²⁷⁴.

Le tre ora indicate (tutela risarcitoria dinanzi al G.A., tutela antidiscriminatoria *ex lege* n. 67/2006 e tutela consumeristica, ovviamente dinanzi al G.O.) appaiono ipotesi certe di tutela

¹²⁷⁰ Sulla quale v. diffusi riferimenti *infra*, §.11., spec. in nota.

¹²⁷¹ Sarebbe interessante soffermarsi in chiave sistematica (ma non può essere questa la sede) sulla possibilità per il soggetto diversamente abile di esperire dinanzi al giudice ordinario la tutela antidiscriminatoria *ad hoc* prevista dalla l. n. 67/2006, nel caso di mancato apprestamento delle misure di accessibilità informatica previste dalla Legge Stanca o dalle Linee guida AgID. Tale disciplina, come noto, è stata più volte invocata, con successo, nei giudizi contro le amministrazioni pubbliche per far valere la violazione delle norme sull'accessibilità dei luoghi fisici (in particolare di quelle per il superamento delle barriere architettoniche negli edifici pubblici, come i municipi o le scuole), violazione ricondotta all'ampia fattispecie di “discriminazione indiretta” prevista dall'art. 2, co. 3, della legge cit.: cfr. Cass. civ., sez. III, 23 settembre 2016, n. 18762; Cass. civ., sez. III, 13 febbraio 2020, n. 3691 (tutte in *Dejure*). Sulla disciplina sostanziale e sul (peculiare) regime processuale della l. n. 67/2006, che nella sua pragmatica (e in sé lodevole) aspirazione di tutela piena ha fatto sorgere non pochi problemi, specie in punto di riparto di giurisdizione in materia di diritti fondamentali (v. Cass., SS.UU. civ., 25 novembre 2014, n. 25011, in *Giur. cost.*, n. 11, 2015, 1484 ss.; Cass., SS.UU. civ., 20 aprile 2017, n. 9966; Cass., SS.UU. civ., ord. 8 ottobre 2019, n. 25101; Cass., SS.UU. civ., ord. 28 gennaio 2020, n. 1870, tutte in *Dejure*), si consenta rinviare al nostro *Il regime di tutela giurisdizionale della disabilità avverso l'inattuazione del sistema integrato di interventi assistenziali*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2019, spec. 51 ss., e, soprattutto, a M. RAMAJOLI, *Sui molteplici criteri di riparto della giurisdizione in materia di servizi di sostegno scolastico alle persone con disabilità*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2, 2020, 280 ss.; F. GIRELLI, *La garanzia del diritto fondamentale all'istruzione delle persone con disabilità*, in *DirittiFondamentali.it*, n. 3, 2020, 103 ss.; S. LICCIARDELLO, *La tutela dei diritti dei disabili tra giudice ordinario e giudice amministrativo*, in G. Corso, F.G. Scoca, A. Ruggeri, G. Verde (a cura di), *Scritti in onore di Maria Immordino*, vol. III, Napoli, 2022, [4 ss. dello scritto].

¹²⁷² In questo senso, tra i molti, F. GIGLIONI, *Le garanzie degli utenti dei servizi pubblici*, cit., 353 (con riferimento alla disciplina di fonte europea previgente al Codice); B. BOSCHETTI, *Diritti e rapporti di utenza nell'amministrazione per servizi*, cit., 152;; A.M. BENEDETTI, *Utenti e servizi pubblici locali nel codice del consumo: belle proclamazioni e poca effettività?*, in *Pol. dir.*, n. 3, 2007, 466; V. BERLINGÒ, *Le (speciali) tecniche di tutela per fruitori/produttori di servizi sociali*, cit., 4-5; C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, cit., 298-299.

¹²⁷³ Cfr., limitandosi ai soli contributi già richiamati (e con rinvio all'ampia dottrina civilistica recente sul punto), S. CARDARELLI, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni*, cit., 263, nt. 10; A. POLICE - E. TEDESCHI, *La “class action” pubblica*, cit., 426.; S. MIRATE, *La tutela del cittadino utente consumatore*, cit., 40 ss.

¹²⁷⁴ V. *supra*, §3., in nota.

giurisdizionale fra le “altre” sottintese dall’art. 7, co. 4, C.A.D., ma è probabile ve ne siano di ulteriori, disseminate nell’ordinamento, che offrano una qualche tutela indiretta (anche) alle pretese di cittadinanza digitale contemplate dai precedenti commi dello stesso art. 7. Per la tutela in forma specifica di dette pretese in quanto tali, come detto, si attendono le prime risposte del giudice amministrativo, che potranno ammetterla qualificando i “diritti digitali” come interessi a soddisfazione necessaria, o negarla ritenendo esperibile solo l’azione per l’efficienza.

10.2 (segue) La tutela amministrativa e il nuovo impianto sanzionatorio per l’enforcement della transizione digitale

Ad un modello che potremmo – mutuando una terminologia propria ad altri settori dell’ordinamento – definire di “*private enforcement*” (della transizione digitale pubblica), se ne affianca uno di “*public enforcement*” che, come tale, non consente di far valere direttamente situazioni soggettive facenti capo agli utenti ma nel quale questi mantengono comunque un ruolo, sia pur qui assistito da garanzie limitate. Come anticipato, l’art. 7, co. 4, C.A.D. prevede che il diritto degli “utenti” di agire in giudizio in caso di violazione delle norme sui servizi digitali concorre con il loro “*diritto di rivolgersi al Difensore civico digitale*”¹²⁷⁵: istituito presso l’AgID nel 2018¹²⁷⁶ (in sostituzione dei difensori digitali diffusi presso le varie amministrazioni: soluzione che non poteva non rivelarsi fallimentare), esso svolge una funzione di supporto a cittadini e imprese per rendere effettivo l’esercizio dei loro “diritti” di cittadinanza amministrativa digitale¹²⁷⁷, esercitando su segnalazione di questi ultimi poteri di vigilanza, strumentali soprattutto all’esercizio dei poteri sanzionatori dell’AgID, e in certi casi anche direttamente decisori e prescrittivi, a garanzia del rispetto di tutte le norme in materia di transizione digitale (non solo di quelle contenute nel C.A.D.) da parte dei soggetti *lato sensu* pubblici di cui all’art. 2, co. 2, C.A.D.¹²⁷⁸.

In base all’art. 17, co. 1-*quater*, C.A.D., i privati presentano le loro segnalazioni al Difensore attraverso un apposito *form* sul sito istituzionale dell’AgID: se il Difensore ritiene fondata la segnalazione, invita il soggetto responsabile a porvi rimedio entro 30 giorni: ogni inadempienza, segnalata all’ufficio competente per i procedimenti disciplinari, rileva ai fini della valutazione della *performance* dirigenziale e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi del T.U.P.I.¹²⁷⁹. Un apposito regolamento dell’AgID disciplina le procedure per lo svolgimento dei compiti del Difensore civico digitale¹²⁸⁰.

¹²⁷⁵ Art. 17, co. 1-*quater*, C.A.D.: “È istituito presso l’AgID l’ufficio del difensore civico per il digitale, a cui è preposto un soggetto in possesso di adeguati requisiti di terzietà, autonomia e imparzialità”.

¹²⁷⁶ Art. 17, co. 1, lett. c) d.lgs. n. 217/2017. L’Ufficio del DCD è stato istituito con Det. AgID 26 gennaio 2018, n. 15.

¹²⁷⁷ AgID, *Guida dei diritti di cittadinanza digitale*, cit., par. 11 (“Tutela dei diritti. Il Difensore civico digitale”), 25-26: “Nel caso in cui le amministrazioni non garantiscano l’esercizio dei diritti di cittadinanza digitale, oltre le forme di tutela amministrativa (quali ad es. istanza in autotutela, class action, difensore civico regionale, ricorso all’Autorità Giudiziaria o all’Autorità Amministrativa, etc.), vi è la possibilità, semplice e gratuita, di inviare una segnalazione al Difensore civico per il digitale (DCD)”.

¹²⁷⁸ Sul Difensore civico digitale, oltre a pochi cenni sparsi nei vari contributi citati in questo lavoro, cfr. B. CAROTTI, *Il correttivo al Codice dell’amministrazione digitale*, cit., 131-132; E. GUARNACCIA - F. TRAINA, *Carta della cittadinanza digitale e diritti del cittadino*, cit., 31-32; A. CONTALDO, *Il difensore civico nazionale per il digitale presso Agid: cenni su un’istituzione in fieri*, in *Riv. amm. rep. it.*, nn. 5-6, 2019, 237 ss.; B. MARCHETTI, voce *Amministrazione digitale*, cit., 85.

¹²⁷⁹ Art. 17, co. 1-*quater*: “Le decisioni del difensore civico sono pubblicate in un’apposita area del sito Internet istituzionale. Il difensore segnala le inadempienze all’ufficio competente per i procedimenti disciplinari di ciascuna amministrazione. Il mancato avvio delle attività necessarie a porre rimedio e il mancato rispetto del termine perentorio per la loro conclusione rileva ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”.

¹²⁸⁰ AgID, Det. 29 novembre 2021, n. 610, Regolamento recante le procedure finalizzate allo svolgimento dei compiti previsti dall’articolo 17, comma 1-*quater*, del CAD.

Tale strumento, da alcuni inquadrato fra i “*rimedi giustiziali*” a tutela delle pretese di cittadinanza amministrativa digitale¹²⁸¹, ha fino a tempi recenti riscontrato risultati modesti; oggi tuttavia, alla luce delle riforme dell’ultimo triennio (di cui si è dato conto nelle pagine precedenti), le quali hanno notevolmente rafforzato la cogenza degli obblighi di transizione digitale dei soggetti pubblici, si può ragionevolmente ipotizzare che esso possa avere maggior fortuna e divenire un serio strumento di tutela – seppur riflessa – del “diritto” dei cittadini ad un’amministrazione (di servizio) digitale, come già qualche applicazione recente sembra dimostrare¹²⁸².

Ciò in particolare alla luce dei notevoli passi avanti sul versante dei controlli amministrativi, all’esercizio dei quali l’attività del Difensore risulta preordinata, fungendo in sostanza da “cinghia di trasmissione” tra la società e le autorità oggi preposte alla vigilanza e all’*enforcement* degli obblighi di transizione digitale. Infatti, il più volte richiamato d.l. n. 77/2021, al fine di “assicurare (...) la digitalizzazione dei cittadini, delle pubbliche amministrazioni e delle imprese, con specifico riferimento alla realizzazione degli obiettivi fissati dal Piano nazionale di ripresa e di resilienza, nonché garantire (...) la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale”, ha introdotto l’art. 18-bis C.A.D. (rubricato “Violazione degli obblighi di transizione digitale”)¹²⁸³, recante norme volte a sanzionare la violazione, da parte dei soggetti di cui all’art. 2, co. 2, C.A.D., di ogni norma in materia di innovazione tecnologica e digitalizzazione pubblica, incluse quelle previste nelle linee guida AgID e persino quelle contenute nel Piano triennale per l’informatica (si apprende, con stupore, che il Piano triennale contiene... “norme”!¹²⁸⁴). Come osservato in dottrina, «[l]a disposizione è stata introdotta con l’evidente intento di assicurare la compliance da parte delle amministrazioni agli obblighi previsti dal Codice, e prevede la possibilità di interventi sostitutivi o di commissariamento dell’amministrazione inadempiente»¹²⁸⁵: poteri, questi ultimi, spettanti al Presidente del Consiglio o al MITD¹²⁸⁶.

Si è, in tal modo, ulteriormente suggellata l’«*introduzione di un ‘dovere di transizione digitale’*», prevedendosi che «*AgID possa intervenire – d’ufficio o su segnalazione del difensore civico digitale – in caso di mancato rispetto di ogni norma in materia di innovazione tecnologica*

¹²⁸¹ E.N. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione*, cit., 510, nt. 175.

¹²⁸² Si veda, ad es., l’Invito AgID 12 marzo 2021, n. 352, reso su segnalazione di un cittadino al Difensore digitale e rivolto ad una sezione territoriale dell’ACI per la ritenuta violazione dell’art. 17, co. 1, C.A.D. e della circolare 1 ottobre 2018, n. 3 del Ministro della P.A.

¹²⁸³ Art. 41 d.l. n. 77/2021, cit.

¹²⁸⁴ Ben può intendersi come, se la norma venisse intesa ed applicata dall’AgID nell’ampia portata che in effetti la formulazione letterale sembra attribuirle, si verrebbero a configurare spazi di discrezionalità del potere sanzionatorio anche nell’*an* (della sanzione). Il che non deve sorprendere, avendo già la dottrina individuato altre (classi di) ipotesi in cui persino i poteri sanzionatori esercitabili nei confronti di privati (persone fisiche o giuridiche) presentano tratti più o meno marcati di discrezionalità, connessi al fatto che in certi casi tali poteri si pongono quale “*strumento d’azione*” con cui l’autorità sanzionatrice persegue la cura degli interessi pubblici che le sono affidati (il riferimento è in particolare, ma non solo, ai poteri sanzionatori delle autorità indipendenti); tratti “compensabili” attraverso le garanzie sul giusto procedimento previste dalla CEDU e l’applicazione della l. n. 241/1990: è questa la tesi sostenuta da S. CIMINI, *Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche. Uno studio critico*, Napoli, 2017, *passim* e spec. 67 ss., 100 ss., 250 ss., e soprattutto il Cap. II, spec. 450 ss. Seguendo l’impostazione generale dell’A., non pare che il potere sanzionatorio contemplato dall’art. 18-bis C.A.D. abbia una funzione afflittiva, tanto più se si considera che il soggetto destinatario della sanzione è un soggetto pubblico (rientrante, cioè, in una delle tre categorie indicate dall’art. 2, co. 2, C.A.D.); non si tratta però nemmeno di misura ripristinatoria, posto che vi è anzi una chiara funzione di “prevenzione generale” rispetto al perdurare dell’inerzia (nell’adozione delle previste misure di transizione digitale), sicché sembrerebbe trattarsi comunque di “sanzione in senso proprio” (73). La nuova disposizione presenta quindi caratteri eccentrici, che ricalcano almeno in parte altri modelli di sanzioni applicate a soggetti pubblici (ad es., quelle dell’ANAC nei confronti delle stazioni appaltanti o delle amministrazioni per violazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza); al contempo, appare evidente come l’AgID assuma ormai caratteri sempre più prossimi a quelli di una *authority*. Sembra verosimile che il nuovo art. 18-bis C.A.D. susciterà nei prossimi anni l’interesse della dottrina.

¹²⁸⁵ B. MARCHETTI, voce *Amministrazione digitale*, cit., 85. La disposizione è anche richiamata nel *Piano triennale 2021-2023*, cit., 4, 65 e 71.

¹²⁸⁶ Cfr. art. 18-bis, co. 6, C.A.D.

e digitalizzazione del servizio pubblico»¹²⁸⁷. L'art. 18-bis conferisce infatti ad AgID il potere decisorio anche in ordine ai reclami presentati dai cittadini¹²⁸⁸, spettando al Difensore civico digitale solo la verifica della non manifesta infondatezza degli stessi¹²⁸⁹. La disposizione prevede anche un procedimento sanzionatorio molto articolato¹²⁹⁰; un regolamento dell'AgID, adottato a fine 2021, disciplina in dettaglio le “*procedure di contestazione, accertamento, segnalazione e irrogazione delle sanzioni*”¹²⁹¹.

Tra i compiti del Difensore che realizzano in modo più diretto una tutela dei “diritti” digitali degli utenti, va segnalato che ai sensi degli artt. 3-*quater* e 3-*quinqües* della già richiamata legge sull'accessibilità degli strumenti informatici dei soggetti pubblici (e da ultimo in alcuni casi anche privati) per le persone con disabilità (c.d. Legge Stanca), il Difensore civico digitale decide in ordine alla corretta attuazione delle norme ivi contenute, disponendo misure correttive ed informandone AgID, che potrà eventualmente esercitare il potere sanzionatorio *ad hoc* attribuitole dall'art. 9 della stessa l. n. 4/2004.

Nel quadro delle misure per l'*enforcement* pubblico della transizione digitale amministrativa (quindi anche, più in particolare, dei servizi digitali) possono essere inquadrati anche le molte previsioni del C.A.D. che incidono sulla misurazione e valutazione della *performance* dirigenziale e che talvolta prevedono anche ipotesi di responsabilità disciplinare¹²⁹².

Sempre in una prospettiva di tutela (solo) riflessa e indiretta rilevano, infine, le funzioni sanzionatorie dell'AgID specificamente contemplate dall'art. 14, co. 2, lett. i) C.A.D. connesse alla sua attività di vigilanza non solo sui prestatori di servizi fiduciari, come visto in precedenza (v. *supra*, §4.), ma anche “*sui soggetti, pubblici e privati, che partecipano a SPID di cui all'articolo 64; nell'esercizio di tale funzione l'Agenzia può irrogare per le violazioni accertate a carico dei soggetti vigilati le sanzioni amministrative di cui all'articolo 32-bis in relazione alla gravità della violazione accertata e all'entità del danno provocato all'utenza*”. Il co. 1 di quest'ultima disposizione, recentemente novellata dal d.l. Semplificazioni 2020¹²⁹³ e dal d.l. n. 152/2021¹²⁹⁴, ribadisce che l'entità della sanzione pecuniaria va ragguagliata, oltre che alla gravità della violazione, “*all'entità del danno provocato all'utenza*”, e aggiunge che le violazioni di norme del C.A.D. “*idonee a esporre a rischio i diritti e gli interessi di una pluralità di utenti o relative a*

¹²⁸⁷ G. SGUEO, *I servizi pubblici digitali*, cit., 124.

¹²⁸⁸ Resta il problema, almeno in parte riconducibile a quelli già segnalati nel precedente paragrafo, se i cittadini possano, in quanto titolari del “diritto” ai servizi digitali (art. 7 C.A.D.), impugnare in giudizio i provvedimenti dell'AgID che neghino (illegittimamente, in ipotesi) la violazione delle norme correlate a tale diritto, ovvero contestare l'inerzia rispetto all'avvio del procedimento sanzionatorio o alla conclusione dello stesso con un provvedimento (ovviamente espresso); e se, in caso di risposta positiva, la legittimazione ad impugnare spetti soltanto a quegli utenti che abbiano eventualmente presentato la segnalazione al Difensore civico digitale dalla quale sia poi scaturito (o sarebbe dovuto scaturire) il procedimento, ovvero anche ad altri soggetti che possano dimostrare di avere un interesse non solo qualificato (qual è indubbiamente la “pretesa” ai servizi pubblici digitali, per espressa previsione dell'art. 7 C.A.D.: *supra*, §10.) ma anche differenziato al rispetto della specifica norma violata (per essere tale soggetto, ad es., un imprenditore che opera nel comune che non assicuri la fruibilità del SUAP digitale). La risposta pare tuttavia dover essere negativa, allo stato attuale della giurisprudenza in tema di interessi pretensivi all'adozione di provvedimenti sanzionatori nei confronti di terzi, anche alla luce della mancata considerazione dell'utente-segnalante nel procedimento sanzionatorio, la disciplina del quale è, come visto, rimessa dalla legge alla stessa AgID; resta tuttavia il dato “anomalo”, che potrebbe in futuro aprire a diverse soluzioni, che qui il soggetto sanzionabile è un soggetto pubblico che avrebbe, in ipotesi, violato un interesse espressamente qualificato dalla legge in termini di “diritto”.

¹²⁸⁹ B. MARCHETTI, *op. ult. cit.*; E.N. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione*, cit., 510, nt. 175.

¹²⁹⁰ Cfr. art. 18-bis, commi 1-7, C.A.D. Sul punto v. anche il *Piano triennale 2021-2023*, cit., 65.

¹²⁹¹ AgID, Determinazione 29 novembre 2021, n. 611, “Regolamento recante le procedure di contestazione, accertamento, segnalazione delle violazioni in materia di transizione digitale e di esercizio del potere sanzionatorio ai sensi dell'art. 18-bis del d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e successive modifiche”.

¹²⁹² Cfr. artt. 6-*ter*, co. 3, 12, co. 1-*ter*, 17, co. 1-*quarter*, 50, co. 3-*ter*, 50-*ter*, co. 5, 52, co. 4, 64-bis, co. 1-*quinqües*, C.A.D.

¹²⁹³ Art. 25, co. 1, lett. d) d.l. n. 76/2020, cit.

¹²⁹⁴ Art. 27, co. 1, lett. d) d.l. n. 152/2021, cit.

significative carenze infrastrutturali o di processo del fornitore del servizio si considerano gravi” e legittimano l’ulteriore sanzione del “*divieto di accreditamento o qualificazione per un periodo fino ad un massimo di due anni*”. È evidente, dunque, come gli interessi dell’utenza siano oggetto di una qualche considerazione anche nel contesto dei poteri sanzionatori esercitabili nei confronti degli *identity provider* SPID, benché si tratti ovviamente di valutazione riservata all’autorità. Si applica infatti, in quanto compatibile, la disciplina della l. n. 689/1981¹²⁹⁵.

11. Servizi digitali e rischi di esclusione: il contrasto al *digital divide* quale condizione per l’effettività e l’universalità del rapporto di “utenza digitale”

L’attuale fase della trasformazione digitale della P.A. consente ancora di distinguere con frequenza attività in cui il mezzo digitale costituisce solo una delle “modalità” attraverso cui i soggetti pubblici si relazionano con i cittadini, da ipotesi in cui l’“erogazione” dematerializzata «*concreta in sé la prestazione all’utente, non consentendone una diversa modalità*», talché «*in questo caso è la prestazione informatica in quanto tale ad esprimere il servizio*»¹²⁹⁶. Se nella prima classe di ipotesi la permanenza, perlomeno transitoria, di canali fisici tradizionali fa sì che l’utilizzo di tecnologie digitali per l’espletamento di attività amministrative a rilevanza esterna non diventi mai causa di esclusione ma si caratterizzi anzi come fattore di integrazione¹²⁹⁷, nel secondo scenario – che prefigura la transizione al c.d. “*digital only*”¹²⁹⁸ – si pone invece il problema «*della compatibilità con il principio di universalità del servizio nella sua dimensione organizzativa*»¹²⁹⁹. Emerge così il duplice “volto” dei servizi pubblici digitali, che da un lato, come già osservato (*supra*, §5.2), massimizzano l’universalità-accessibilità nello spazio e nel tempo delle prestazioni amministrative, a beneficio di tutti, specie di soggetti che avrebbero maggiori

¹²⁹⁵ Le modalità di esercizio del potere sanzionatorio previsto dall’art. 32-bis C.A.D. sono state adottate dall’AgID con Det. 5 giugno 2018, n. 121, e con Determinazione 19 gennaio 2021, n. 74.

¹²⁹⁶ P. PIRAS, *Servizi pubblici e nuove tecnologie*, cit., 94. È evidente che qui la coppia concettuale servizio/erogazione viene utilizzata per indicare il “servizio amministrativo”: avvertenza ormai superflua a questo punto della trattazione, essendosi più volte evidenziato che all’incongruità di tale impostazione rispetto alla nostra tradizione giuridica corrisponde, tuttavia, un ormai diffuso avallo da parte del legislatore, e dal C.A.D. in particolare, di cui occorre prendere atto senza sovrastimare questioni dogmatiche e di lessico (v. *supra*, §3.1), fermo restando che a nostro avviso resta preferibile qualificare in termini di “servizio pubblico” solo la piattaforma digitale predisposta dalla P.A. (portale web o *app*) e non l’attività amministrativa “burocratica” (o giuridica) – e non strettamente prestazionale (o materiale) – da essa veicolata (v. *supra*, §§2., 3., 5.).

¹²⁹⁷ Nella già segnalata ottica, tra l’altro, della multicanalità dei “servizi amministrativi”: v. *supra*, §8.2.

¹²⁹⁸ Su cui cfr, per tutti, F. FAINI, *Il volto dell’amministrazione digitale nel quadro della rinnovata fisionomia dei diritti in rete*, cit., 1111 ss. Si segnala che alcune misure di “*digital only*” sono già state introdotte dal legislatore: ad es., all’art. 5-bis C.A.D., in forza del quale “[l]a presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti (...) tra le imprese e le amministrazioni pubbliche avviene esclusivamente utilizzando le tecnologie dell’informazione e della comunicazione” (anche se – va detto – qui il “vincolo” di esclusività digitale sembra rivolto più all’amministrazione, nell’interesse delle imprese, che a queste ultime, per le quali può e deve ragionevolmente presumersi la disponibilità e capacità di utilizzo di strumenti per le comunicazioni digitali ormai “ordinari” (come mail, PEC ecc.), essendo tali strumenti ormai uno standard nei traffici commerciali relativi a qualsiasi mercato che postuli rapporti con la P.A.); o all’art. 247, co. 4, d.l. n. 34/2020, cit., che per tutti i concorsi (gestiti da) RIPAM ha imposto la presentazione delle domande di partecipazione “*esclusivamente in via telematica, attraverso apposita piattaforma digitale*”, richiedendo il possesso di una PEC e la registrazione alla predetta piattaforma attraverso SPID (co. 5). Non può peraltro tacersi come molte altre ipotesi di esclusività digitale siano di fatto introdotte da varie amministrazioni, locali e soprattutto centrali, nell’esercizio della loro potestà di auto-organizzazione e in attuazione del generale “dovere” di riorganizzazione digitale previsto dagli artt. 12, co. 1, e 15, co. 1, C.A.D. (oltre che dall’art. 7, co. 1: v. *supra*, §5.), ma in assenza di espresse previsioni normative puntualmente riferite a quell’attività: una futura riflessione dovrà senz’altro prendere in considerazione tale aspetto, valutando se l’esclusività digitale debba essere prevista da una norma puntuale (almeno di rango secondario), o se possano ritenersi sufficienti, stante la copertura legale offerta dalle predette disposizioni del C.A.D., atti di organizzazione interna resi pubblici, o addirittura singole determinazioni volta a volta contenute in atti amministrativi generali (ad es., il bando di gara che preveda la presentazione delle domanda di partecipazione in modalità solo telematica, come ormai di fatto avviene per tutti i concorsi). Sul punto, con riferimento alla questione a monte della configurabilità di “*oneri di cittadinanza digitale*”, v. *infra*, in nota.

¹²⁹⁹ P. PIRAS, *Servizi pubblici e nuove tecnologie*, cit., 95.

difficoltà ad accedervi tramite le tradizionali modalità analogiche (si pensi a chi abbia delle gravi disabilità motorie), dall'altro possono tuttavia compromettere l'effettività di quegli stessi principi in danno di coloro che non possano o non sappiano, per le più disparate ragioni, utilizzare le *ICTs*.

Viene così in rilievo, anche con riferimento all'attività amministrativa, il fenomeno del “*digital divide*”, ossia, secondo una delle prime definizioni, «*il complesso delle disuguaglianze significative nell'accesso alle tecnologie informatiche e nella partecipazione alle nuove forme della comunicazione e dell'informazione*»¹³⁰⁰. Si suole scomporre tale fenomeno in due macrotipologie: un divario “infrastrutturale” o “materiale”, che deriva dalla impossibilità o difficoltà di accesso ad una rete internet (avente certe caratteristiche, soprattutto di velocità e sicurezza, che la rendano adatta alle operazioni essenziali in un dato momento storico) o dalla indisponibilità di dispositivi *hardware* (computer, *smartphone*, *tablet* ecc.) per la concreta fruizione di siti e applicazioni; ed un divario “cognitivo” o “culturale”, che riflette limiti inerenti alla condizione della persona, relativi sia alla carenza delle competenze digitali di base in sé considerata, sia alle fragilità di carattere psichico-intellettuale che precludono o rendono estremamente difficoltosa l'acquisizione di capacità di utilizzo degli strumenti digitali¹³⁰¹.

Il problema del *digital divide* nei rapporti con la P.A. attiene, come anticipato, alle garanzie di accessibilità e universalità dei canali virtuali attraverso i quali le funzioni pubbliche vengono oggi esercitate, proiettandosi verso la società: principi che, come visto (*supra*, §5.2), riguardano anche le caratteristiche tecnico-informatiche dei servizi *on line* e digitali, ma che in questo contesto assumono un significato più ampio, venendo a indicare l'accessibilità delle funzioni che si affidano ai portali, alle piattaforme, alle *mobile app* e ad ogni altro strumento di interazione dell'amministrazione digitale¹³⁰².

Le conseguenze del *digital divide* sono emerse con particolare evidenza durante la fase acuta della pandemia, quando la possibilità e la capacità di utilizzare gli strumenti digitali sono divenute indispensabili per accedere anche alle “prestazioni amministrative” di *welfare*, erogabili solo attraverso servizi *on line* in ragione del distanziamento sociale¹³⁰³; tendenza che, come accennato, pare ormai destinata a generalizzarsi (anche se va detto che il PNRR prende

¹³⁰⁰ D. DONATI, *Digital divide e promozione della diffusione delle ICT*, in *Introduzione all'eGovernment*, cit., 209. Appare evidente, anche alla luce di tale definizione, che la questione del divario digitale va ben oltre (il piano de) i rapporti con la P.A., estendendosi ad ogni ambito della sfera personale e di relazione, in correlazione alla diffusività delle TIC e alla nuova dimensione “in rete” della società e, di conseguenza, dei diritti e della vita stessa dell'individuo (su cui cfr., oltre ai contributi richiamati *retro*, Cap. 1, §4.1, spec. in nota, S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., *passim* e spec. 380 ss.): un recente lavoro che ne illustra i principali aspetti, ripercorrendo la letteratura internazionale rilevante, è quello di J. VAN DIJK, *The digital divide*, Cambridge, 2020. Da ultimo, tratta organicamente del *digital divide* con specifico riferimento ai rapporti con l'amministrazione pubblica, quindi in una prospettiva che interessa più da vicino i temi del presente lavoro, il saggio di P. PIRAS, *Innovazione tecnologica e divario digitale*, in *Dir. econ.*, n. 2, 2022, 111 ss.; ulteriori riferimenti nel prosieguo.

¹³⁰¹ Alla distinzione fanno riferimento, pur con varie sotto-categorizzazione e con diverse sfumature, tra gli altri, A.M. BUONGIOVANNI, *Il digital divide in Italia*, in AA.VV., *Digital divide. La nuova frontiera dello sviluppo globale*, 2003, 158; L. SARTORI, *Il divario digitale. Internet e le nuove disuguaglianze sociali*, Bologna, 2006, 12-13; E. DE MARCO, *Introduzione all'uguaglianza digitale*, in *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, cit., 25-26; P. OTRANTO, *Internet nell'organizzazione amministrativa*, cit., 15, 101, 122; P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, cit., 287; A.F. SPAGNUOLO - E. SORRENTINO, *Alcune riflessioni in materia di trasformazione digitale come misura di semplificazione*, cit., 281; C. ACOCELLA - A. DI MARTINO, *Il rinnovamento delle competenze nell'amministrazione digitale*, in *Riv. dig. pol.*, nn. 1-2, 2022, 99, 105.

¹³⁰² G. PESCE, *Digital first. Amministrazione digitale*, cit.: «*L'uso generalizzato dell'elettronica da parte dell'amministrazione (...) nei rapporti con i privati richiede che questi ultimi siano in grado di dialogare con lo stesso mezzo. Poiché non tutti sono in grado di farlo, c'è il rischio della creazione di un digital divide: una discriminazione incompatibile con l'obbligo delle amministrazioni di praticare la parità di trattamento ai cittadini e di erogare i pubblici servizi secondo un criterio di universalità (il servizio universale) o fare in modo, nei casi in cui il servizio non viene erogato direttamente dalla P.A. ma da impresa o imprese incaricate di farlo, che queste imprese non operino discriminazioni fra gli utenti*».

¹³⁰³ M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Stato sociale, welfare e nuove fragilità*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2021, 839, evidenza proprio il problema della «*accessibilità alle prestazioni di welfare, fortemente condizionata dal diffuso analfabetismo informatico ovvero dalla carenza di strumentazioni*».

espressamente in considerazione l'esigenza di mantenere l'interazione fisica¹³⁰⁴), con la conseguenza che gli effetti del *digital divide* non potranno che essere sempre più afflittivi anche nei rapporti amministrativi¹³⁰⁵.

Una recente Relazione della Commissione UE sulla *Tutela dei diritti fondamentali nell'era digitale*, elaborata alla luce delle previsioni della Carta di Nizza, ha opportunamente evidenziato, richiamando le posizioni espresse dell'*Haut Conseil du Travail* francese, che il *digital divide* "può compromettere il principio della parità di accesso ai servizi pubblici se non vengono mantenuti mezzi di accesso alternativi"¹³⁰⁶. Si tratta di un problema non a caso particolarmente avvertito in Francia¹³⁰⁷, dove, come visto a più riprese, la teoria del *service public* è stata edificata attorno all'architrave dei principi di accessibilità, universalità e continuità, individuando proprio in questi ultimi il tratto che unisce, nell'ambito dei diversi tipi di attività amministrative, quelle che nella tradizionale sistematica italiana sono invece rimaste distinte in funzioni e servizi pubblici (v. *supra*, §2.); al punto che in un interessante volume recentemente pubblicato Oltralpe si individuano i principali profili critici del nuovo "*État platform*", e più in generale dell'"*Administration numérique*", proprio nella dubbia compatibilità con la garanzia di accessibilità universale delle prestazioni pubbliche, di qualunque tipo¹³⁰⁸. L'importanza di assicurare l'effettività di tali principi anche al di là delle attività di servizio pubblico in senso stretto inizia ad essere avvertita anche in Italia, ora che la digitalizzazione della P.A. rende evidente come tutta l'attività amministrativa possa essere "accessibile" o "inaccessibile", a seconda del punto di vista e della condizione del singolo cittadino-utente.

¹³⁰⁴ PNRR, MIC1, 90, ove si prevede infatti che l'obiettivo dei servizi pubblici digitali è "fare in modo che venga spostato sui canali digitali il maggior volume possibile di interazioni, pur senza eliminare la possibilità della interazione fisica per chi voglia o non possa altrimenti".

¹³⁰⁵ A. PAPA, *Il principio di uguaglianza (sostanziale) nell'accesso alle tecnologie digitali*, in *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, cit., 32: «Il contesto normativo e i progressi registrati dal processo di telematizzazione della PA rendono concreta la possibilità che nel breve-medio periodo la modalità in rete divenga la forma ordinaria di erogazione dei servizi pubblici. Ma, paradossalmente, più si accresce l'utilizzo dello strumento telematico per l'erogazione dei servizi in rete e tanto più emerge e diviene evidente il divario, in termini assoluti, tra coloro che sono in grado di fruire di tale modalità e coloro che non vi accedono in quanto esclusi dall'accesso alle tecnologie per motivi tecnici, economici o di competenze. Il principio di uguaglianza sostanziale è così esplicitamente chiamato in causa e dà rilievo normativo alla diffusa consapevolezza che il progresso tecnico della PA, pur fondamentale, non è sufficiente – al fine della realizzazione dell'e-government – se si prescinde dal parallelo conseguimento di un altrettanto adeguato livello di accessibilità dei singoli».

¹³⁰⁶ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - COM(2021)819, 10 dicembre 2021, *Tutela dei diritti fondamentali nell'era digitale. Relazione annuale 2021 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, par. 6: "Nel caso dei servizi pubblici accessibili esclusivamente con mezzi digitali, chi non è connesso può trovarsi nell'impossibilità di esercitare i propri diritti o avrebbe bisogno di aiuto per farlo. A titolo di esempio, l'*Haut Conseil du Travail*, organo consultivo del Ministero francese degli Affari sociali, stima che una persona su cinque in Francia abbia difficoltà a completare le procedure amministrative online e avverte che la digitalizzazione può compromettere il principio della parità di accesso ai servizi pubblici se non vengono mantenuti mezzi di accesso alternativi". Il riferimento è alle Raccomandazioni dell'*Haut Conseil du Travail* - "*Numerique et travail social*", adottate il 3 luglio 2019 (consultabili qui: https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/pourquoi_et_comment_les_travailleurs_sociaux_se_saisissent_des_outils_numeriques.pdf), spec. 4-5, ove si evidenzia come "l'accès aux droits est de plus en plus conditionné par l'utilisation du numérique et des outils technologiques. Il existe bien un risque de rupture d'égalité dans l'accès aux services publics". Tale atto richiama, a sua volta, la posizione espressa dal *Défenseur des droits*, ed in particolare la considerazione che la "*fracture numérique*" comporta "le risque de non-recours aux droits". Sulle Raccomandazioni può vedersi D. DUBASQUE, *Les réflexions, productions et recommandations du groupe de travail «Numérique et travail social» du Haut Conseil du travail social*, in *Vie Sociale*, n. 4, 2019, 89 ss.

¹³⁰⁷ Tra i molti, di recente, G. GRIVEL, *Un service public numérique pour tous*, in *Informations Sociales*, n. 1, 2022, 5: «la synergie territoriale des acteurs en charge de l'accompagnement numérique améliore l'efficacité de ces services auprès des bénéficiaires. Mais, au-delà de cette relation de service attentive, l'enjeu est de concevoir une offre de services simple et adaptée aux attentes et aux besoins de chacun. C'est à ces conditions que pourra advenir un service public numérique vraiment universel».

¹³⁰⁸ Si vedano i vari contributi pubblicati in L. CLUZEL-MÉTAYER - C. PRÉBISSY-SCHNALL - A. SÉE (a cura di), *La transformation numérique du service public: une nouvelle crise?*, Parigi, 2022.

L'eliminazione degli effetti del *digital divide* che costituiscono (per quanto più strettamente attiene ai temi qui trattati) ostacolo all'effettività del nuovo "rapporto digitale" tra cittadini e P.A. si pone, anzi, quale condizione logico-sistematica – oltre che assiologica – per poter inquadrare i servizi digitali dell'amministrazione come "servizi pubblici", benché *sui generis*, nell'accezione sopra tratteggiata (*supra*, §§2., 3., 5. e *passim*): infatti, solo se tutti possono concretamente accedere a tali servizi – specie quando assumano carattere di esclusività, identificando la sola modalità di interazione ovvero di erogazione di "prestazioni amministrative" – essi hanno il carattere dell'accessibilità e dell'universalità e il canale digitale può essere inteso quale "utilità" per i cittadini piuttosto che come "vincolo" dai potenziali effetti preclusivi (e quindi discriminatori)¹³⁰⁹. Non può esserci servizio pubblico – in nessuna accezione tra quelle note all'ordinamento (v. *supra*, §§2., 3.) – senza "*acceso universal*", che «*requiere neutralidad tecnológica y busqueda soluciones comunes*», e «*ha de ser configurado como un auténtico derecho y debe ir acompañado da garantías*»¹³¹⁰. Se così deve essere, è evidente che più cresce il livello di digitalizzazione dell'attività amministrativa a rilevanza esterna, più diventa doveroso per i poteri pubblici porre

¹³⁰⁹ Altra questione, in un certo senso opposta al tema dell'inclusività dell'amministrazione ("per servizio") digitale, è quella relativa all'esistenza (ed eventuale consistenza) di un'ipotetica pretesa individuale, astrattamente suscettibile di assumere rilevanza giuridica (anche in sede di future scelte legislative), ad intrattenere rapporti con la P.A. (e quindi presentare istanze o documenti, ricevere comunicazioni ecc.) senza utilizzare le tecnologie digitali, pur dove la specifica attività amministrativa (o un "segmento" di essa) sia "erogata" (in senso latissimo) solo attraverso canali digitali, per scelta organizzativa (ex artt. 7, co. 1, e 64-bis, co. 1-ter C.A.D.) o per espressa previsione normativa. L'oggetto di una tale pretesa sarebbe, quindi, quello a poter effettuare (almeno) certe operazioni non tramite portali, sportelli telematici, *appIO*, previa identificazione con SPID, ma attraverso i "tradizionali" canali (sportelli) fisico-analogici. Tale rivendicazione (che va tenuta distinta da quella relativa c.d. "diritto alla disconnessione", studiato perlopiù dalla dottrina giuslavoristica, con nuovo slancio a partire dalla diffusione del c.d. telelavoro a partire dalla pandemia) può apparire paradossale ove si pensi che i *desiderata* di gran parte della popolazione, dei corpi intermedi e del tessuto produttivo vanno nell'opposta direzione di un'amministrazione sempre più digitale; eppure già da qualche tempo capita di avvertire (*i.e.*, di leggere sui quotidiani) un certo "malcontento" per la scelte di porre a carico dei cittadini taluni "oneri digitali" per il compimento di certe operazioni di rilevanza amministrativa (su tutti, l'obbligatorietà dello SPID per la presentazione di alcune categorie di istanze). L'unica ragione addotta a sostegno della rivendicazione in esame risiederebbe nell'"esigenza" di poter prescindere, almeno nei rapporti con i soggetti pubblici, dall'uso delle tecnologie digitali, preservando così il proprio quotidiano, già "pervasivo" ed in vario modo condizionato da dette tecnologie e dalle più o meno marcate "dipendenze" che esse genererebbero.

Non è certo una novità che questa sia un'epoca di derive libertarie, in cui tutto può essere posto in discussione e ogni volontà "elevata" a diritto (autoproclamato) di sottrarsi a certi doveri pur senza mai rinunciare ad alcun diritto. In disparte la scarsa condivisibilità dell'esigenza invocata (assai difficilmente il tempo che trascorreremo davanti ad uno schermo per "relazionarci" con l'amministrazione potrà essere paragonabile a quello che già vi trascorriamo per le più disparate esigenze di vita, spesso tutt'altro che essenziali), a noi sembra che un "diritto" del tipo descritto non possa trovare tutela e che anzi l'opposta conclusione di ritenere possibili (e in molti casi auspicabili), nei limiti della ragionevolezza costituzionale, specifici "oneri di cittadinanza digitale" a carico dei privati (come già prevede, ad es., l'art. 5-bis C.A.D. per le imprese in relazione alle comunicazioni con i soggetti pubblici, o come prevedono alcune recenti disposizioni in materia di concorsi, che impongono la presentazione dell'istanza di partecipazione per via telematica: cfr., ad es., l'art. 247, co. 4, d.l. n. 34/2020), si imponga in forza del *dovere* di solidarietà costituzionale: il principio solidaristico scolpito nell'art. 2 Cost., oltre alla più nota e invocata declinazione "pretensiva" unilaterale tipica dello Stato sociale, pone anche a carico dei privati specifici doveri verso la collettività e, quindi, verso l'ordinamento e i poteri pubblici che, in un certo senso, la rappresentano. Ci sembra dunque che, accanto ai "diritti di cittadinanza digitale" (v. *supra*, §3.1) e in compenetrazione con essi esistano necessariamente in capo ai privati anche degli speculari "doveri di cittadinanza digitale", che investono i cittadini e le imprese nel loro ruolo di "utenti" delle attività dell'amministrazione (v. *supra*, §3.), essendo quest'ultima una risorsa (organizzativamente) "scarsa" o comunque limitata, che solo tramite il più ampio ricorso agli strumenti digitali – e la correlativa limitazione di quelli fisico-analogici non necessari – può oggi pienamente conformarsi ai criteri del buon andamento nell'interesse generale. Tutt'altra questione, cui sono dedicate le pagine che seguono, è la duplice esigenza (questa sì meritevole), da un lato, di apprestare degli adeguati strumenti per far sì che tutti, specialmente le categorie più fragili, possano esercitare i diritti di cittadinanza digitale (e così al contempo assolvere gli speculari oneri); e, dall'altro, di garantire per determinati "servizi amministrativi" e/o categorie di soggetti la permanenza dei tradizionali canali fisici, sottraendoli all'incedere del *digital only*.

¹³¹⁰ I.M. DELGADO, *El acceso electrónico a los servicios públicos*, cit., rispettivamente 190 e 193.

in essere iniziative dirette a inverare la cittadinanza amministrativa digitale¹³¹¹, superando i (molti) divari che la ostacolano.

Sul punto il Consiglio di Stato, nei già citati pareri, resi in relazione ai più volte richiamati interventi riformatori del biennio 2016-2017¹³¹², ha osservato (come già aveva fatto oltre 10 anni prima sullo schema del ‘primo’ C.A.D.¹³¹³) che la mancata attuazione di misure volte al superamento del *digital divide* rischia di compromettere il buon esito della riforma, stigmatizzando l’assenza di una dotazione finanziaria adeguata ad un obiettivo così ambizioso¹³¹⁴. Problemi che oggi il PNRR può, forse per la prima volta, consentire di superare o perlomeno attenuare, grazie agli ingenti investimenti previsti sia per il dispiegamento delle infrastrutture di banda larga e ultralarga su tutto il territorio nazionale (v. *retro*, Cap. 1, §6.), sia per l’alfabetizzazione digitale della popolazione (v. *infra*, §11.1.).

A monte dell’intero problema si colloca, ovviamente, il c.d. *digital divide* infrastrutturale: la possibilità di accesso ad internet – “*misura dell’agire dell’individuo nella società dell’informazione*”¹³¹⁵ – è ovviamente condizione per l’accesso a qualsiasi servizio digitale, inclusi quindi quelli dell’amministrazione pubblica. Come accennato, dunque, proprio l’utilizzo di strumenti digitali per lo svolgimento di attività amministrative a rilevanza esterna rende doverosa per i pubblici poteri la garanzia dell’accesso alla rete¹³¹⁶: poiché è “in rete” che il cittadino deve oggi relazionarsi con i soggetti di cui all’art. 2, co. 2 C.A.D., è evidente che la disponibilità di internet si ponga quale pre-condizione per l’esercizio di diritti – anche costituzionalmente protetti – che possono trovare soddisfazione solo in via amministrativa, e quindi per il superamento di altre diseguaglianze¹³¹⁷.

Ciò non può che rafforzare la consistenza del diritto (di accesso) ad internet, da intendersi, secondo ormai larga parte della dottrina, come *diritto sociale*¹³¹⁸ (o per alcuni addirittura come

¹³¹¹ Cfr. S. D’ANCONA - P. PROVENZANO, *Gli strumenti della Carta della cittadinanza digitale*, in *Il diritto dell’amministrazione pubblica digitale* cit., 226 ss.; E.M. MENÉNDEZ SEBASTIÁN - J. BALLINA DÍAZ, *Digital citizenship: fighting the digital divide*, in *European Review of Digital Administration & Law*, n. 1, 2021, 149 ss.

¹³¹² Cons. St., parere n. 785/2016, n. 785; Cons. St., parere n. 2122/2017.

¹³¹³ Cfr. Cons. St., sez. cons. atti norm., parere 7 febbraio 2005, n. 11995/04, ove si osservava – con la consueta lungimiranza (e attenzione alla dottrina) di Palazzo Spada – che “*più di un autore, anche in sede internazionale, ha messo in luce i rischi di una completa ‘digitalizzazione’ dell’amministrazione pubblica in assenza di misure volte a bilanciare tale radicale innovazione. Uno dei pericoli principali (che fa parte del fenomeno del digital divide) è quello che un rilevante numero di cittadini (anziani, disabili, soggetti con basse scolarità, emarginati, abitanti in aree remote o rurali, in ritardo con l’alfabetizzazione informatica o semplicemente diffidenti) possa risultare discriminato o addirittura socialmente emarginato da un passaggio radicale e non bilanciato ad un’amministrazione esclusivamente digitale*”.

¹³¹⁴ Sulle posizioni assunte dal Consiglio di Stato in relazione a questi aspetti nei pareri richiamati alle note precedenti, cfr. C. BOCCIA, *Il nuovo codice dell’amministrazione digitale e l’apporto del Consiglio di Stato*, cit., 9 ss.

¹³¹⁵ M. OROFINO, *Profili costituzionali delle comunicazioni elettroniche nell’ordinamento multilivello*, Milano, 2008, 4.

¹³¹⁶ P. OTRANTO, *Decisione amministrativa e digitalizzazione della p.a.*, in *Federalismi*, n. 2, 2018, 13: «*Quando tra amministrazione e cittadino si instaura – obbligatoriamente e per scelta del legislatore – un rapporto “di cittadinanza digitale”, emerge l’obbligo per i pubblici poteri di rendere effettivo il diritto d’accesso alla rete come precondizione per l’esercizio di ulteriori diritti, anche costituzionalmente garantiti, nonché per la realizzazione dei principi di buon andamento ed imparzialità di un’amministrazione digitale. I “diritti di cittadinanza digitale”, infatti, possono essere esercitati solo se la connessione offerta è sufficientemente ampia e veloce, sì da consentire il funzionamento delle applicazioni e delle piattaforme predisposte dall’amministrazione*».

¹³¹⁷ PIRAS, *Innovazione tecnologica e divario digitale*, cit., 128-129.

¹³¹⁸ In tal senso, *ex plurimis*, ma con diverse accentuazioni, G. DE MINICO, *Diritti, Regole, Internet*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2011, 2 ss.; ID., *Internet. Regola e anarchia*, cit., 128 ss.; ID., *Uguaglianza e accesso a Internet*, cit., 2 ss.; ID., *Accesso a Internet tra mercato e diritti sociali nell’ordinamento europeo e nazionale*, in *Federalismi*, n. spec. 4, 2018, 127 ss.; ID., *Libertà digitali. Luci e ombre*, Torino, 2018, 38 ss.; P. TANZARELLA, *Accesso a internet: verso un nuovo diritto sociale?*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, 2013, 517 ss.; ID., *L’accesso a Internet è fondamentale, ma è davvero un diritto (fondamentale)?*, in *MediaLaws*, n. 1, 2021, 39 ss.; P. OTRANTO, *op. ult. cit.*, 61 ss.; G. D’IPPOLITO, *La proposta di un art. 34-bis in Costituzione*, cit., 73 s.; T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso ad internet*, in *Il diritto di accesso ad internet*, cit., 23 ss.; ID., *Liberté, égalité, internet*, 2ª ed., Napoli, 2019, 13 ss.; M.R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a internet: profili costituzionali*, in *MediaLaws*, n. 1, 2021, 65 ss.; A. LAMBERTI, *Emergenza sanitaria, Costituzione, soggetti deboli*,

“diritto fondamentale della persona”¹³¹⁹ che porrebbe a carico dei pubblici poteri un vero e proprio obbligo di attivarsi per il suo soddisfacimento in capo a ciascuno¹³²⁰. Un diritto della cui rilevanza costituzionale – a prescindere da ogni questione circa l’opportunità (o la necessità) di una sua espressa costituzionalizzazione¹³²¹ – nessuno ha più potuto dubitare quando l’avvento della pandemia ha “traslato” in rete tutti i principali aspetti della vita di relazione, inclusi quelli inerenti all’esercizio di fondamentali diritti e libertà costituzionali (compreso il lavoro)¹³²².

È, dunque, il rispetto dei principi di esplicazione della personalità umana (art. 2) e di uguaglianza nella sua componente sostanziale e attiva (art. 3, co. 2) ad imporre, specie ora che il digitale tende ad atteggiarsi a modalità “ordinaria” di esercizio di funzioni ed erogazione di servizi pubblici, che tra gli obiettivi primari della Repubblica via sia oggi la garanzia dell’universalità dell’accesso ad internet su tutto il territorio nazionale, almeno con le caratteristiche qualitative indispensabili a consentire la fruizione dei servizi digitali pubblici¹³²³.

A tale obiettivo, pure talvolta enfaticamente enunciato dal legislatore¹³²⁴, non è sempre seguito l’apprestamento delle risorse necessarie al suo conseguimento, e l’evoluzione digitale

cit., 210 ss. Sul punto v. anche, in una prospettiva comparatistica, O. POLLICINO, *The right to Internet access*, in A. Von Arnould, K. Von der Decken, M. Susi (a cura di), *The Cambridge Handbook of new human rights*, Cambridge, 2020, 263 ss. Ulteriori riferimenti bibliografici in tal senso *retro*, Cap. 1, §4.

¹³¹⁹ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., spec. 112 e 384. Si sofferma su tale qualificazione, tra gli altri, T.E. FROSINI, *L’accesso a Internet come diritto fondamentale*, in O. Pollicino - E. Bertolini - V. Lubello (a cura di), *Internet: regole e tutela dei diritti fondamentali*, Roma, 2013, 69 ss.

¹³²⁰ Sul punto, con posizioni non identiche, cfr. A. VALASTRO, *Le garanzie di effettività del diritto di accesso ad Internet e la timidezza del legislatore italiano*, in M. Pietrangelo (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, Napoli, 2011, 45 ss.; L. CUOCOLO, *La qualificazione giuridica dell’accesso a Internet, tra retoriche globali e dimensione sociale*, in *Pol. dir.*, 2012, 263 ss., spec. 284; G. DE MINICO, *Internet. Regola e anarchia*, Napoli, 2012, 134 ss.; ID., *Uguaglianza e accesso a Internet*, in *Forum quad. cost.*, n. 3, 2013, 1 ss.; M. VILLONE, *La Costituzione e il “diritto alla tecnologia”*, in *Dalla tecnologia ai diritti*, cit., 257 ss.; M. PIETRANGELO, *Accesso a internet: un diritto ancora diseguale? Aggiornamenti e ripensamenti*, in M.R. Allegri, G. D’Ippolito, *Accesso a internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Roma, 2017, 25 ss.; P. PASSAGLIA, *Ancora sul fondamento costituzionale di internet. Con un ripensamento*, in AA.VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione*, vol. I, Genova, 2020, 41 ss. e spec. 45-46; G. D’IPPOLITO, *La proposta di un art. 34-bis in Costituzione*, in *Accesso a internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, 70 ss. Per la ricostruzione delle posizioni della dottrina in ordine alla sussistenza, qualificazione e fondamento del diritto (costituzionalmente rilevante) di accesso ad internet, si vedano, tra gli altri, P. OTRANTO, *Internet nell’organizzazione amministrativa*, cit., 72 ss.; M. BASSINI, *Internet e libertà d’espressione. Prospettive costituzionali e sovranazionali*, Roma, 2019, 279 ss.; A.M. GAMBINO - R. GIARDA, *L’accesso a Internet come diritto*, *MediaLaws*, n. 1, 2021, 103 ss.; P. TANZARELLA, *L’accesso a internet è fondamentale, ma è davvero un diritto (fondamentale)?*, *ivi*, 39 ss.

¹³²¹ Negli ultimi anni sono state presentate in Parlamento svariate proposte di legge costituzionale volte ad introdurre il diritto di accesso ad internet nella Carta fondamentale, con diverse formulazioni ed opzioni topografiche che ne riflettono un intendimento, almeno in parte, differente, ma tendente pur sempre alla sua qualificazione come diritto sociale, come tale impositivo di obblighi attivi in capo alla Repubblica: come nuovo art. 21-bis (A.S. 2485, XVI legislatura), come nuovo comma 2 dell’art. 21 (A.S. 1217, XVII legislatura), come nuovo art. 34-bis (A.S. 1561, XVII legislatura; A.C. 1136, XVIII legislatura); come nuovo comma 6 dell’art. 21 (A.C. 2769, XVIII legislatura). Sul punto, cfr. di recente G. D’IPPOLITO, *La proposta di un art. 34-bis in Costituzione*, cit., 65 ss.; ID., *Il diritto di accesso a Internet in Italia: dal 21(bis) al 34 bis*, in *MediaLaws*, n. 1, 2021, 81 ss.; M.R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a Internet*, cit., 69 ss.

¹³²² Come rileva T.E. FROSINI, *Internet ai tempi del coronavirus*, in *Dir. inf.*, n. 2, 2020, 204. Sul punto v. anche C. LOTTA, *Un nuovo diritto al tempo del Covid-19? Accesso a Internet e digital divide*, in *Riv. Gruppo Pisa*, n. 2, 2020, n. 2, 61 ss.

¹³²³ In quest’ottica, «la nozione di accesso viene a coincidere con quella di accessibilità e lo scopo ultimo delle prestazioni pubbliche si traduce nell’attuazione di misure di vario tipo volte ad eliminare il divario digitale nelle sue diverse accezioni»: così M.R. ALLEGRI, *op. ult. cit.*, 66.

¹³²⁴ Ad es., l’art. 13-ter d.l. n. 179/2012, cit., inserito in sede di conversione, prevede che “[l]o Stato riconosce l’importanza del superamento del divario digitale, in particolare nelle aree depresse del Paese, per la libera diffusione della conoscenza fra la cittadinanza, l’accesso pieno e aperto alle fonti di informazione e agli strumenti di produzione del sapere. A tal fine, promuove una “Carta dei diritti”, nella quale sono definiti i principi e i criteri volti a garantire l’accesso universale della cittadinanza alla rete internet senza alcuna discriminazione o forma di censura”. L’ultima parte della disposizione è rimasta

dell'amministrazione italiana – non nota certo per la speditezza delle sue tappe – ha finito per sopravanzare le possibilità di una parte della popolazione, che vive in zone sprovviste di una connessione sufficientemente veloce, di accedere ai servizi *on line* dei soggetti pubblici¹³²⁵. Nelle pieghe del divario infrastrutturale tra Nord e Sud del Paese, tra zone vicine e zone distanti dai grandi agglomerati urbani (nei quali si concentrano i mercati rilevanti cui gli operatori di TLC ambiscono), si sono annidate alcune delle diseguaglianze più significative nell'accesso ai “servizi amministrativi” digitali(zzati), dalle quali sono emersi i limiti del servizio universale – per come concretamente normato – nel settore liberalizzato delle telecomunicazioni.

Le cose, sotto questo profilo, sembrano di recente giunte finalmente ad una positiva evoluzione, che vede di nuovo al centro il ruolo dello Stato come “garante” del carattere di universalità delle utilità che il mercato dei servizi TLC offre ai cittadini. Da un lato, con il PNRR e la nuova Strategia per la banda ultralarga è stato possibile avviare un imponente piano di investimenti pubblici per la realizzazione di infrastrutture (di proprietà pubblica) capaci di assicurare la copertura di rete veloce su tutto il territorio nazionale, incluse le zone c.d. a fallimento di mercato¹³²⁶. Dall'altro, come accennato in precedenza (*supra*, §3.)¹³²⁷, sono stati ampliati e potenziati – in sede di recepimento del nuovo Codice europeo sulle comunicazioni elettroniche – gli obblighi di servizio universale a carico degli operatori del settore TLC¹³²⁸. Infine, anche il servizio pubblico locale ha cominciato a svolgere un ruolo proattivo ed essenziale sotto il profilo in esame, assicurando in un sempre maggior numero di Comuni – anche di piccole dimensioni – l'accesso libero e gratuito alla rete *wi-fi* negli spazi pubblici¹³²⁹, e così inaugurando una “nuova centralità della piazza comunale” quale luogo di accesso ai “diritti digitali” in una “logica universalità”¹³³⁰. Oltre alle iniziative autonome di singoli Comuni, in tale direzione sta conducendo la nuova rete federata nazionale “*Wi-Fi Italia*”, realizzata nell'ambito dell'omonimo progetto finanziato dal MISE e attuato da Infratel S.p.A. (v. *retro*, Cap. 1, §6.), per mezzo della quale qualsiasi comune

inattuata, non essendo stata mai adottata la prevista “Carta dei diritti”, anche se non può negarsi che gli obiettivi ad essa sottesi siano stati almeno in parte perseguiti tramite successivi interventi di cui si è dato e si darà conto in queste pagine.

¹³²⁵ A. NAPPO, *La sfida digitale del PNRR: il digital divide*, in *Osservatorio Istituzionale del Centro Studi d'Europa*, n. 1, 2022, 3: «*Si determina così un nuovo digital divide (...), che rischia di scontrarsi in maniera evidente con l'affermazione del principio di esclusività digitale (c.d. digital only) che molto probabilmente nei prossimi anni diventerà criterio unico di interrelazione tra privato, pubblica amministrazione ed imprese*».

¹³²⁶ Sul punto ci è soffermati ampiamente *retro*, Cap. 1, §6.. Cfr. per tutti P. OTRANTO, *La garanzia di accesso alla rete e la “città connessa”*, in *Riv. giur. ed.*, n. 3, 2021, 78 ss.; S. DEL GATTO, *Le infrastrutture per la banda ultra larga e il piano per la copertura delle zone a fallimento di mercato*, in *Lo Stato digitale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 67 ss.

¹³²⁷ V. anche *retro*, Cap. 1, §6.

¹³²⁸ Il riferimento è alle modifiche introdotte al d.lgs. n. 259/2003 ad opera del d.lgs. n. 207/2021, cui si è già fatto riferimento *retro*, Cap. 1, §4.. Sull'ampliamento del servizio universale nel Codice europeo, oltre ai contributi richiamati in quella sede, cfr. M.R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a internet*, cit., 75-76; A.M. GAMBINO - R. GIARDA, *L'accesso ad internet come diritto*, cit., 123 ss. G. D'IPPOLITO, *La tutela dell'effettività dell'accesso ad Internet e della neutralità della rete*, cit., 38-39.

¹³²⁹ M. DUGATO, *La crisi del concetto di servizio pubblico locale tra apparenza e realtà*, cit., 524. Lo stesso A., in *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Munus*, n. 1, 2022, 14, muovendo dalla considerazione secondo cui l'obiettivo principale del PNRR è contrastare le «*fragilità che alimentano inaccettabili diseguaglianze, da conseguire mediante azioni volte all'inclusione, alla coesione, alla sostenibilità ed all'innovazione*», afferma che «*lo strumento principale intorno al quale ruotano le azioni è quello del servizio pubblico e, in particolare del servizio pubblico locale*».

¹³³⁰ P. OTRANTO, *La garanzia di accesso alla rete e la “città connessa”*, cit., 88: «*nella “città connessa” la rete restituisce una nuova centralità alla piazza comunale. Con il progetto “piazza Italia wifi” il Governo, partendo dai piccoli Comuni, sta già realizzando nelle piazze dei centri urbani punti di connessione gratuita alla rete a beneficio di chiunque, in una logica universalista. Ciò costituisce una vera rivoluzione, specie nelle aree più remote dell'Italia, che spesso non sono raggiunte da reti efficienti in grado di garantire la connessione su dispositivo fisso e/o mobile. La piazza – che tradizionalmente ha rappresentato, specie nelle comunità più piccole, il luogo di incontro per gli affari e per le relazioni interpersonali, lo scenario di dibattiti e comizi – si rivitalizza e diviene la porta per l'accesso gratuito a internet e, attraverso tale mezzo, al mondo tutto, tenuto, per così dire, in un palmo di mano*».

può oggi dotarsi di *hotspot* per rendere alla comunità di riferimento servizi di *wi-fi* gratuito, ai quali gli utenti possono connettersi utilizzando un'apposita *app*.

Nell'ottica della garanzia di accesso alla rete per l'effettività del "rapporto digitale" tra cittadini e P.A. si pone anche l'art. 8-*bis* C.A.D., introdotto nel contesto della Riforma Madia¹³³¹, a norma del quale i soggetti di cui all'art. 2, co. 2, favoriscono la disponibilità della connettività internet presso gli uffici pubblici e gli altri luoghi pubblici, "*in particolare nei settori scolastico, sanitario e di interesse turistico*", anche ponendo a disposizione degli utenti la porzione di banda non utilizzata dagli uffici stessi: anche tale misura risulta strumentale alla effettività dei diritti digitali del cittadino-utente¹³³².

Ulteriori interventi diretti a favorire il superamento del *digital divide* c.d. materiale sono promossi attraverso piani di incentivo fiscale all'acquisto di abbonamenti internet o *hardware* digitali per le famiglie a basso reddito¹³³³, nonché, in particolari ambiti come quello scolastico, attraverso l'acquisto e la fornitura di beni o dotazioni concesse in comodato d'uso gratuito agli utenti¹³³⁴.

11.1 (segue) Il contrasto al *digital divide* della persona: il sistema di "delega" dell'accesso (via SPID) ai servizi digitali pubblici e le iniziative per la promozione della cultura digitale

Come anticipato, il *digital divide* può derivare non solo dalla indisponibilità di una rete di accesso, ma anche da particolari condizioni soggettive dell'utente: si pensi agli anziani o alle

¹³³¹ Art. 9 d.lgs. n. 179/2016, cit.

¹³³² Cfr. M.L. MADDALENA, *La digitalizzazione della vita dell'amministrazione e del processo*, cit., 2558; P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, cit., 288-289. Si noti che è anche in attuazione di tale disposizione che i Comuni offrono servizi di *wi-fi* gratuito, utilizzando le sedi amministrative o quelle scolastiche quali "basi" di installazione degli impianti di trasmissione: v. *supra*, §11., in nota.

¹³³³ Il riferimento è, ad es., al "Piano voucher per le famiglie a basso reddito", adottato dal MISE con d.m. 7 agosto 2020 (in G.U. 1 ottobre 2020, n. 243, 39 ss.), come modificato dal d.m. 3 novembre 2021: intervento diretto a sostenere la domanda di servizi di connessione internet a banda ultralarga e di *hardware* collegato da parte di famiglie con reddito ISEE inferiore a 20.000 euro (art. 1, co. 2), beneficiarie di un contributo fino a 500 euro sotto forma di sconto in fattura applicato al costo della fornitura necessariamente integrata (c.d. "bundle") di un pc o *tablet* e del servizio di connettività (art. 3, commi 1-6). L'attuazione dell'intervento, finanziato in una prima fase per 200 milioni, è affidata ad Infratel Italia S.p.A., società *in house* del MISE, già soggetto attuatore del piano per l'infrastrutturazione a banda ultralarga del Paese (v. *retro*, Cap. 1, §6.). Sulla legittimità del Piano – contestata da alcuni operatori del settore della vendita e noleggio di prodotti elettronici proprio con riferimento al necessario abbinamento tra servizio di connettività e servizio di fornitura del dispositivo, che li "tagliava fuori" dal circuito del contributo a tutto beneficio degli operatori TLC (che, come noto, vendono o forniscono in comodato anche gli *hardware*, con o senza piani abbinati – si è pronunciato in senso favorevole il T.A.R. Lazio, sez. III-*ter*, dapprima in sede cautelare con ord. 23 novembre 2020 (su cui cfr. la nota di P. OTRANTO, "Piano voucher" del Governo, *accesso a internet e tutela dei diritti costituzionali*, in *GiustiziaInsieme.it*, 21 dicembre 2020, 1 ss.), e poi con sent. 14 gennaio 2022, n. 391 (in www.giustizia-amministrativa.it): il T.A.R., anche con interessanti riferimenti normativi (interni ed europei) al principio di neutralità tecnologica, ha rigettato il ricorso e ritenuto legittima la scelta di finanziare solo la fornitura integrata (dispositivo e connettività), affermando che "*la mancata previsione, come auspicato dal ricorrente, di due passaggi distinti ai fini della fruizione del contributo (uno presso il rivenditore di dispositivi elettronici e l'altro presso l'operatore di rete) non risulta illogica e sproporzionata, ma risulta coerente con l'interesse pubblico perseguito dalla misura, finalizzata a ridurre le situazioni di c.d. digital divide e ad assicurare, in modo celere, attraverso una procedura semplificata, l'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti (allo studio e al lavoro), che, nel contesto pandemico, sono esercitabili attraverso l'utilizzo di sistemi ed apparati di connessione ad internet*".

Ad aprile 2022 è stato posto in consultazione da Infratel S.p.A. il "Piano Voucher II - Famiglie", ossia la seconda fase del Piano (la bozza è disponibile al seg. [link: https://bandaultralarga.italia.it/wp-content/uploads/2022/04/Voucher-famiglie-Fase2_Consultazione_apr22.pdf](https://bandaultralarga.italia.it/wp-content/uploads/2022/04/Voucher-famiglie-Fase2_Consultazione_apr22.pdf)); a novembre 2022 tuttavia non risulta ancora emanato il decreto di approvazione, né più a monte risultano noti gli esiti della notifica alla Commissione ex art. 108, par. 3, TFUE prevista per gli aiuti di Stato (alcune informazioni, che comunque non rivelano gli ultimi sviluppi dell'*iter*, si ricavano da T.A.R. Lazio, sez. IV-*bis*, 11 novembre 2022, n. 14750, in www.giustizia-amministrativa.it, relativa al rigetto di una istanza di accesso agli atti della procedura di consultazione presentata da un operatore TLC).

¹³³⁴ V. sul punto *supra*, §3., in nota; cfr. anche P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide*, cit., 294 ss.

persone incapaci sottoposte a tutele, e comunque a tutti quei soggetti che, per le più diverse ragioni, non abbiano le abilità psichiche o fisiche necessarie o non vantino un adeguato livello di alfabetizzazione digitale¹³³⁵. Tali soggetti rischiano per ciò stesso di rimanere esclusi dal nuovo “rapporto digitale” con l’amministrazione, e cioè di non poter accedere ai relativi servizi *on line*/digitali, in violazione di quel “principio di accessibilità e universalità”¹³³⁶ che, come visto in precedenza (*supra*, §5.2), non può che trovare applicazione anche per questi servizi, ancor più quando essi si connotino quale modalità esclusiva per l’assolvimento di determinati oneri amministrativi (v. *supra*, §5.).

Nelle situazioni sopra indicate viene principalmente in rilievo un «*divario digitale che riflette in larga parte il dato anagrafico e di scolarizzazione*»¹³³⁷. Al riguardo, introducendo le varie forme di fragilità della cittadinanza, la dottrina ha recentemente evocato il «*processo di informatizzazione che sta investendo i servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni*» per evidenziare che, «*a fronte dell’obiettivo di semplificare i rapporti con i cittadini, vi è la difficoltà di realizzare un progetto di alfabetizzazione informatica di questi ultimi, sopperendo alla loro carenza informativa soprattutto in considerazione del progressivo invecchiamento della popolazione italiana*»¹³³⁸. Problema ben noto, quest’ultimo, che costituisce forse l’origine della più diffusa forma di divario digitale¹³³⁹.

In Italia, il problema delle competenze digitali di base è di particolare allarme: secondo il più recente *DESI* della Commissione, il 54% (58% l’anno prima) della popolazione tra i 16 e i 74 anni (26 milioni di cittadini) non ha competenze digitali di base, rispetto al 46% della media UE¹³⁴⁰. Tale ritardo non solo costituisce un freno allo sviluppo complessivo del Paese, ma produce un notevole impatto negativo sul livello di effettività della “cittadinanza digitale”¹³⁴¹.

Senonché, alla costante tensione del legislatore verso un’amministrazione autenticamente digitale – che può cogliersi nel progressivo affinamento del disegno normativo sui servizi digitali pubblici (oltre che nella riorganizzazione in chiave digitale del *back-end* degli uffici e delle attività prive di diretta rilevanza esterna) – non si sono accompagnate fino a tempi recentissimi adeguate misure per contrastare gli effetti delle diverse forme di divario digitale “amministrativo” (come aveva paventato il Consiglio di Stato nei pareri richiamati *supra*, §11.)¹³⁴².

¹³³⁵ Mentre nel precedente paragrafo ci si è soffermati (principalmente) sul c.d. *digital divide* infrastrutturale e materiale, ai fini che interessano in questa sede rileva *tout court* il divario digitale “della persona”, che indica una pluralità di situazioni e condizioni dell’individuo che non sono tutte riconducibili alla categoria del divario digitale cognitivo o a quella del divario materiale, come definite all’inizio del precedente paragrafo.

¹³³⁶ A. MASUCCI, *Digitalizzazione dell’amministrazione e servizi pubblici on line*, cit., 133-134.

¹³³⁷ P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide*, cit., 287.

¹³³⁸ C. FRANCHINI, *L’intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2021, 32.

¹³³⁹ MI(T)D, *Strategia per l’innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese 2025*, cit., Azione n. 19, 17: “*In Italia gli over 65 sono quasi 14 milioni, ovvero il 22% della popolazione italiana, che raggiungerà il 33% in 25 anni. Sono circa 1,2 milioni gli over 65 che si definiscono isolati e privi di amicizie e di reti al di fuori della famiglia (fonte ISTAT). Il rischio che restino esclusi dalla trasformazione digitale in atto e privati della possibilità di esercitare i loro diritti di cittadinanza in digitale è drammaticamente elevato. E si tratta di un rischio che lo Stato non può correre perché i suoi servizi – online come offline – o sono per tutti o non sono per nessuno. Nessuno deve restare indietro lungo la strada della cittadinanza digitale*”. La Strategia, che ricordiamo risalire al 2019, individuava poi una serie di iniziative, rimaste tuttavia in larga parte inattuata, che presupponevano un ampio coinvolgimento delle imprese e della società civile; molte di queste iniziative sono state in seguito riproposte del PNRR e si stanno concretizzando: v. *infra* nel testo).

¹³⁴⁰ DESI, *Thematic Chapters*, 2022, cit., par. 1.3, 14 (fg. n. 3).

¹³⁴¹ Cfr. P. ZUDDAS, *Cultura digitale e digital divide*, in *Amministrazione elettronica. Caratteri, finalità, limiti*, cit., 75 ss.

¹³⁴² PIRAS, *Innovazione tecnologica e divario digitale*, cit., 122: «*proprio questa, legittima, aspirazione all’efficienza, al valore rappresentato dagli strumenti nuovi, dalla tecnologia, talvolta ha stimolato la focalizzazione solo sull’obiettivo finale, sul faro (il diritto al buon andamento), e non abbastanza sugli altri diritti da questo trasversalmente toccati (poiché il ricorso all’innovazione tecnologica è trasversale e in questa trasversalità va letto e contestualizzato). Di qui la costruzione di percorsi e regole dove la (teorica e potenziale) massimizzazione del benessere collettivo cui sono funzionali è talvolta avvenuta a discapito di quella dei singoli o, almeno, di alcuni, in ragione del maturare di nuovi divari rispetto a quelli già esistenti*».

Spesso, infatti, non è sufficiente la piena conformità dei servizi *on line* dei soggetti pubblici alle prescrizioni contenute nell'art. 53 C.A.D. (che richiede che i siti istituzionali delle amministrazioni rispettino “*i principi di accessibilità, nonché di elevata usabilità e reperibilità, anche da parte delle persone disabili*”) e alle norme della Legge Stanca¹³⁴³ introdotte dal d.lgs. n. 106/2018 (in attuazione della dir. n. 2016/2102 sull'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici: v. *supra*, §5.2): le preziose garanzie apprestate a tutela del principio di accessibilità dei canali digitali dei soggetti pubblici¹³⁴⁴ presuppongono comunque una persona in grado di accedere a tali canali (cosa che è preclusa, ad es., a soggetti con gravi disabilità motorie o visive) e di usarli (del che non è capace chi sia del tutto privo di abilità informatiche: si pensi a persone molto anziane)¹³⁴⁵. Così è anche nel caso in cui il singolo servizio digitato sia stato progettato e “calibrato”, com'è auspicabile, tenendo conto delle specifiche esigenze degli anziani e abilitando interfacce e micro-funzioni che ne semplifichino al massimo l'utilizzo¹³⁴⁶: alcuni – molti – rischiano pur sempre di rimanere fuori dal perimetro (di efficacia) delle tutele apprestate tramite il *service design* in conformità alla normativa sull'accessibilità.

Ecco quindi che diventa necessaria, nel contesto della nuova amministrazione “per servizi” digitali, la riscoperta del ruolo solidaristico dell' “*altro*”, che trova fondamento costituzionale nell'art. 118, co. 4, e che suggerisce di attivare nuovi strumenti affinché, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale “di prossimità”, basata sul ruolo della *fiducia* che un soggetto fragile riponga in una persona a lui vicina, tale soggetto possa fruire dei servizi digitali ed essere, sia pur per interposta persona e quale titolare degli interessi sostanziali coinvolti, un “utente digitale” dell'amministrazione.

¹³⁴³ Legge 9 gennaio 2004, n. 4, che mira a garantire, in particolare, “*il diritto di accesso ai servizi informatici e telematici della pubblica amministrazione e ai servizi di pubblica utilità da parte delle persone disabili, in ottemperanza al principio di uguaglianza ai sensi dell'articolo 3 della Costituzione*” (art. 1, co. 2), con disposizioni che si applicano a tutti i soggetti “funzionalmente” pubblici ed a “*tutti i soggetti che usufruiscono di contributi pubblici e di agevolazioni per l'erogazione dei propri servizi tramite sistemi informativi o internet*” (art. 3), nonché da ultimo anche alle imprese che abbiano elevati fatturati (v. *infra*, in nota). Sulla legge n. 4/2004 cfr. D. GALLIANI, *L'accessibilità ai siti internet delle pubbliche amministrazioni e la c.d. “Legge Stanca”*, in *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, cit., 107 ss., e, con riferimento al testo in vigore dopo le importanti modifiche introdotte nel 2018 in attuazione della dir. c.d. “WAD” (v. *supra*, §5.2), M. CAPO-RALE, *L'accessibilità ai siti web e alle applicazioni mobili delle pubbliche amministrazioni*, cit., 357 ss. Si vedano, altresì, le recenti *Linee guida sull'accessibilità degli strumenti informatici*, adottate dall'AgID il 23 luglio 2020 ai sensi dell'art. 11 l. n. 4/2004, cit. (consultabili al link https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/linee_guida_accessibilita_versione Rettifica_del_23_luglio_2020_002.pdf), che contengono le nuove regole tecniche in materia di accessibilità di siti e *mobile app* dei c.d. “soggetti erogatori” diversi dalle imprese private (sulle quali v. *infra*, in nota).

Si ricorda che il mancato rispetto delle norme (anche tecniche) sull'accessibilità dei siti e applicazioni dei soggetti pubblici costituisce violazione rilevante ex art. 7, co. 1, C.A.D. e dovrebbe, pertanto, legittimare l'esercizio dei rimedi giurisdizionali e amministrativi ai quali fa riferimento (pur con le ambiguità ed incertezze segnalate *supra*, §§10 e 10.2) il co. 4 della stessa disposizione. A ciò risulta peraltro collegata anche la questione accennata *supra*, in nota, ove ci si è posti l'interrogativo se, in caso di violazione delle norme sull'accessibilità (virtuale) dei canali digitali pubblici possa ipotizzarsi l'esperibilità della tutela apprestata dalla l. n. 36/2006 contro le c.d. discriminazioni indirette, ammessa dalla giurisprudenza civile per i casi di violazione delle disposizioni sull'accessibilità fisica dei luoghi adibiti a pubblici servizi, quali uffici pubblici, scuole ecc. (ad es., in presenza di barriere architettoniche non rimosse). La risposta dev'essere senz'altro affermativa almeno con riguardo alle violazioni delle disposizioni della Legge Stanca (e delle regole tecniche AgID che le attuano), stante il chiaro disposto dell'art. 9, co. 1, l. n. 4/2004, come modificato dal decreto Semplificazioni 2020, che nel prevedere il potere sanzionatorio di AgID fa salvo proprio “*il diritto del soggetto discriminato di agire ai sensi della legge 1° marzo 2006, n. 67*”; in questo caso l'azione andrebbe ovviamente esperita dinanzi al G.O.

¹³⁴⁴ A. MASUCCI, *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici online*, cit., 133: «*questo principio comporta che questi siti web debbano essere dotati di tecnologie assistive ovvero di strumenti e soluzioni tecniche, hardware e software, che permettono alle persone con disabilità, superando o riducendo le condizioni di svantaggio, di accedere alle informazioni e ai servizi erogati dai sistemi informatici*».

¹³⁴⁵ Cfr. A.G. OROFINO - G. GALLONE, *Pubblici servizi, digitalizzazione e intelligenza artificiale*, cit., 547-548.

¹³⁴⁶ È interessante, sul punto, anche se non risolutiva, la proposta sostenuta da J. JARKE, *Co-creating digital public services for an ageing society. Evidence for user-centric design*, Cham, 2021, spec. 53 ss. e 203 ss., secondo la quale occorrerebbe un coinvolgimento diretto degli anziani nei processi di progettazione e *design* dei servizi pubblici digitali.

Muovendo da tale consapevolezza e in questa precisa ottica, il legislatore dell'ultimo biennio non si è limitato a rafforzare le regole previste dalla c.d. Legge Stanca per l'accessibilità dei servizi *on line* dei soggetti pubblici in favore di soggetti disabili¹³⁴⁷, ma ha previsto un nuovo strumento finalizzato a contrastare il *digital divide* (principalmente quello dovuto a condizioni della persona).

L'art. 38 del decreto Semplificazioni-*bis*, recante appunto misure per il “divario digitale”, ha infatti introdotto l'art. 64-*ter* C.A.D.¹³⁴⁸, che istituisce il “*Sistema di Gestione delle Deleghe - SGD*”, la cui funzione è di consentire a chiunque vi abbia interesse “*di delegare l'accesso a uno o più servizi ad un soggetto titolare dell'identità digitale di cui all'art. 64*” – ossia SPID – “*con livello di sicurezza almeno significativo*”¹³⁴⁹ (co. 2). Tramite il nuovo Sistema di Gestione delle Deleghe, cui tutti i soggetti di cui all'art. 2, co. 2, C.A.D. sono tenuti ad aderire (co. 4), diviene cioè possibile affidare ad un terzo, il quale agirà “in nome e per conto” del delegante, l'accesso ai servizi *on line* della P.A. (e a quelli – lascerebbe intendere l'ampio tenore della disposizione – dei privati prestatori di servizi *on line* abilitati ad SPID *ex art. 64, co. 2-quinquies, C.A.D.*: v. *supra*, §7.): il delegato potrà quindi compiere su portali e *app* delle amministrazioni operazioni nell'interesse del delegante, nella cui sfera giuridica si produrranno gli effetti che a tali operazioni sono associati. Se così è, il nuovo SGD sembra rendere possibile – più che una delega dell'identità digitale – una sorta di “procura” relativa a rapporti tra amministrazioni e cittadini che si svolgono attraverso i canali digitali delle prime¹³⁵⁰.

In tal modo vengono abilitati alla fruizione dei servizi digitali anche coloro che non riescono ad ottenere un'identità digitale o che non sono in grado di utilizzarla al meglio (in generale o con riferimento a specifici servizi *on line*): anziani, disabili, persone in difficoltà, coloro che non hanno dimestichezza con le *ICTs*, ma anche imprese ancora non del tutto digitalizzate, potranno così avvalersi di una persona di fiducia, quindi anche di un professionista, cui “delegare” l'accesso per loro conto ai servizi *on line*/digitali della P.A. (ad es., per presentare istanze e richiedere documenti, scaricare certificati anagrafici, accedere al fascicolo sanitario elettronico, effettuare l'iscrizione al servizio di refezione scolastica, effettuare i relativi pagamenti ecc., ma anche per scaricare gli atti notificati attraverso la nuova Piattaforma unica per la notificazione degli atti della P.A.¹³⁵¹).

¹³⁴⁷ Il riferimento è alle modifiche introdotte dall'art. 29, co. 1, d.l. n. 76/2020 e alle nuove Linee guida AgID del 2020: v. *supra*, in nota. Per completezza, va segnalato che sempre il decreto Semplificazioni 2020 (art. 29, co. 1, lett. c) ha esteso l'applicazione della Legge Stanca alle imprese (e più in generale ai soggetti privati) “*che offrono servizi al pubblico attraverso siti web o applicazioni mobili, con un fatturato medio, negli ultimi tre anni di attività, superiore a cinquecento milioni di euro*” (art. 3, co. 1-*bis*, l. n. 4/2004); in attuazione della disposizione sono state adottate da ultimo con Det. AgID 26 giugno 2022, n. 117, le *Linee guida sull'accessibilità degli strumenti informatici per i soggetti erogatori di cui all'art. 3 comma 1-bis della legge n. 4/2004* (consultabili qui: https://trasparenza.agid.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto_allegati/2212122054700__OLinee+Guida+Accessibilit%26%23224%3B+erogatori+art+3.1.bis.pdf). Anche tali soggetti privati (sotto ogni aspetto) sono sottoposti al potere sanzionatorio dell'AgID in caso di inosservanza delle norme in tema di accessibilità (art. 9, co. 1-*bis*, l. n. 4/2004, introdotto dall'art. 29, co. 1, lett. f): v. ora il Regolamento recante le modalità di accertamento e di esercizio del potere sanzionatorio ai sensi dell'art. 9 comma 1-bis della legge 4/2004 - *Vigilanza sull'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili da parte di soggetti erogatori art. 3 comma 1-bis*, adottato dall'AgID il 29 giugno 2022 (consultabile al link seguente: https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/regolamento_accessibilit_142004_vigilanza_e_sanzionatorio.pdf

¹³⁴⁸ Art. 38, co. 2, lett. c) d.l. n. 77/2021, cit.

¹³⁴⁹ Il delegato SPID deve, cioè, disporre di un'identità digitale almeno di secondo livello: v. *supra*, §7.

¹³⁵⁰ Peraltro, se effettivamente il sistema consentirà di “delegare” l'accesso ai servizi *on line* anche dei prestatori privati abilitati a SPID (v. *supra*, §7.), in questo caso la “delega” si avvicinerà ulteriormente ad una procura e il complessivo schema operativo all'istituto civilistico di cui all'art. 1704 c.c., inerendo a rapporti tra privati e, almeno in certi casi, al compimento di negozi giuridici tramite la piattaforma del *service provider*.

¹³⁵¹ Come ora espressamente prevedono (e disciplinano) l'art. 5 e, soprattutto, l'art. 9 del già richiamato d.P.C.M. 8 febbraio 2022 (di attuazione dell'art. 26, co. 15, d.l. n. 76/2020, cit.), relativo appunto alla Piattaforma per la notificazione degli atti della pubblica amministrazione” (sulla quale v. *supra*, §6.).

La delega – dispone il co. 2 dell’art. 64-ter – potrà essere presentata attraverso due distinti canali: quello digitale, con una delle modalità previste dall’art. 65, co. 1, C.A.D., che disciplina la validità delle istanze e dichiarazioni presentate per via telematica¹³⁵²; e quello fisico, con l’acquisizione, presso gli sportelli fisici dei soggetti pubblici presenti nel territorio, della delega cartacea sottoscritta dal delegante e corredata dal documento di identità, previa identificazione del delegato¹³⁵³.

Il co. 3 individua il “congegno” tecnico-operativo attraverso cui si realizza il meccanismo che consente al delegato di accedere ai servizi *on-line* per conto del soggetto rappresentato: acquisita la delega (*rectius*, la procura) al SGD, “è generato un attributo qualificato associato all’identità digitale del delegato, secondo le modalità stabilite dall’Agid con Linee guida”. Non sarà dunque rilasciata una nuova identità digitale, ma a quella posseduta dal delegato saranno aggiunte, tramite appositi *token*, informazioni abilitanti relative al tipo di delega (*i.e.* se generale e speciale, a termine o a tempo indeterminato ecc.), ai servizi *on line* accessibili per suo tramite¹³⁵⁴ e alle operazioni effettuabili per conto del delegante¹³⁵⁵, ferma per quest’ultimo la possibilità di revocarla in ogni momento. La disposizione precisa poi che l’attributo potrà essere utilizzato “anche per l’erogazione dei servizi in modalità analogica”: sembra dunque che il nuovo SGD miri ad introdurre anche una nuova modalità di delega per le operazioni presso gli sportelli fisici delle amministrazioni, che affiancherà le “tradizionali” deleghe redatte secondo il modello *ex artt.* 38, co. 3¹³⁵⁶, e 47 d.P.R. n. 445/2000. Ciò è del resto coerente con le modifiche introdotte dal d.l. n. 76/2020 all’art. 64 C.A.D., in forza delle quali SPID consente oggi l’identificazione personale anche presso gli sportelli fisici degli uffici (*v. supra*, §7.).

Le caratteristiche dell’architettura generale del SGD e le modalità di adesione e di acquisizione delle deleghe, nonché in generale le modalità di funzionamento del sistema (anche rispetto alle tipologie di dati trattati, alle categorie di interessati e alle procedure per assicurare il rispetto dei principi di cui all’art. 5 *GDPR*), sono stati definiti da un apposito d.P.C.M., adottato nel marzo 2022 di concerto con il Ministro dell’interno, sentiti l’AgID, il Garante *privacy* e la Conferenza unificata (art. 64-ter, co. 7)¹³⁵⁷. Il Sistema è affidato alla responsabilità del Dipartimento per la transizione digitale¹³⁵⁸, quale struttura della Presidenza del Consiglio competente per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale (art. 64-ter, co. 1), ma sarà realizzato e gestito dall’Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., oggi società *in house* del MeF; i rapporti tra il gestore e il Dipartimento responsabile del servizio saranno regolati da un’apposita convenzione (co.

¹³⁵² Dunque, in caso di presentazione per via telematica, la delega sarà valida, a norma dell’art. 65, co. 1, se alternativamente: sottoscritta con firma digitale o altra firma elettronica qualificata o avanzata *ex art.* 20 C.A.D.; sottoscritta e trasmessa con copia del documento di identità; formata tramite l’*app* “IO” (ma la funzione non risulta ancora attiva); trasmessa dal domicilio digitale iscritto negli appositi registri o comunque via p.e.c. (e in quest’ultimo caso la trasmissione equivale ad elezione di domicilio digitale speciale); ovvero se il delegante sia identificato attraverso SPID, CIE o CNS.

¹³⁵³ V. sul punto il *dossier* congiunto dei Servizi studi delle camere, “D.L. 77/2021 - A.C. 3146-A/R”, 22 luglio 2021, vol. II, pag. 10.

¹³⁵⁴ A tal fine appare imprescindibile che i *service provider* pubblici (i soggetti di cui all’art. 2, co. 2, C.A.D.) predispongano un preliminare censimento di tutti i propri servizi *on line* e delle azioni/interazioni che vi si possono compiere: operazione, questa, tutt’altro che agevole, come dimostra il ritardo nell’attuazione della disposizione e nell’attivazione del SGD.

¹³⁵⁵ È evidente il vantaggio che il meccanismo di delega digitale avrà per i soggetti rappresentati, pur dove questi siano già muniti di SPID: la possibilità di circoscrivere i “contenuti” (cioè le operazioni effettuabili dal delegato) e i tempi di validità della delega eviterà, infatti, che l’utente “digitalmente debole” si trovi costretto, per giungere al medesimo risultato pratico (di delegare a terzi l’accesso ai servizi *on-line*), a fornire le proprie credenziali SPID alla persona di fiducia, come avviene oggi diffusamente, senza che né il gestore dell’identità né il *service provider* (l’amministrazione) siano in grado di rilevare e impedire eventuali accessi o operazioni abusive.

¹³⁵⁶ Introdotto dall’art. 47, co. 2, lett. c), d.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235.

¹³⁵⁷ Decreto PCM-DTD 30 marzo 2022, Disciplina delle modalità di funzionamento del Sistema di Gestione Deleghe («SGD»), (in G.U. 3 agosto 2022, n. 180).

¹³⁵⁸ Istituito ad opera dell’art. 1 d.P.C.M. 19 giugno 2019, *cit.*

5)¹³⁵⁹. Nel momento in cui si scrive il sistema e il relativo servizio non risultano ancora in funzione.

Nelle more dell'attivazione del SGD l'INPS, facendosi interprete della *ratio* della novella nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, ha attivato già nell'ottobre 2021 un sistema di "deleghe" dell'accesso ai propri servizi *on line*, "*nell'interesse dei cittadini che sono impossibilitati ad utilizzare in autonomia i servizi online*", fissandone le relative condizioni¹³⁶⁰. Un'analoga possibilità è stata introdotta dall'Agenzia delle Entrate nel maggio 2022¹³⁶¹. In entrambi i casi, vengono utilizzati i protocolli e le infrastrutture già attivi per abilitare i rappresentanti legali ad accedere ai servizi *on line* per conto dei loro rappresentanti.

In una logica simile si iscrive la possibilità di delegare l'accesso alla Piattaforma digitale per le notifiche di atti e comunicazioni della P.A., introdotta dal decreto Semplificazioni: i soggetti che possono essere delegati dal destinatario di notifiche digitali "*le persone fisiche, le persone giuridiche, gli enti, le associazioni e ogni altro soggetto pubblico o privato, ivi inclusi i soggetti di cui all'articolo 12, comma 3, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, ai quali i destinatari conferiscono il potere di accedere alla piattaforma per reperire, consultare e acquisire, per loro conto, atti, provvedimenti, avvisi e comunicazioni notificati dalle amministrazioni*"¹³⁶².

L'attività pubblica di contrasto al *digital divide* della persona non si esaurisce nella predisposizione di strumenti amministrativi idonei ad attenuarne gli effetti consentendo l'accesso ai servizi *on line*, ma si esprime anche sul versante della diffusione delle competenze e della cultura digitale di base, la cui acquisizione può, per alcune categorie di individui, rendere non necessario (o solo eventuale) il ricorso a strumenti come la "delega dello SPID" di cui si è appena detto.

Su questo versante l'Italia ha tuttavia evidenziato non poche lacune, nonostante il riconoscimento che la promozione della cultura digitale trova all'interno di alcune norme programmatiche, tra cui l'art. 8 C.A.D., a mente del quale "[l]o Stato e i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, promuovono iniziative volte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini con particolare riguardo ai minori e alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire lo sviluppo di competenze di informatica giuridica e l'utilizzo dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni con azioni specifiche e concrete, avvalendosi di un insieme di mezzi diversi fra i quali il servizio radiotelevisivo". Il riferimento ai minori, oltre che alle categorie a rischio di esclusione, rende evidente che il disegno normativo mira a prevenire, oltre che a contrastare, il *digital divide*¹³⁶³.

Da ultimo, il PNRR ha previsto diverse iniziative pubbliche dirette a favorire il superamento dei divari digitali "cognitivi" e più in generale a potenziare le competenze digitali della popolazione: iniziative dalle quali è lecito attendersi risultati adeguati nel medio termine, vista l'ingente

¹³⁵⁹ L'art. 64-ter, co. 6, fornisce anche delle precisazioni in ordine al trattamento dei dati personali, chiarendo che, nell'ambito del SGD, titolare del trattamento è il Dipartimento per la transizione digitale, ma restano ferme le "specifiche responsabilità" in capo al gestore (l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.) e alle amministrazioni aderenti al sistema per quanto di loro competenza ai sensi del co. 2 (cioè per attività connesse alla ricezione e all'attivazione delle deleghe), quali responsabili del trattamento per conto del titolare, ai sensi dell'art. 28 *GDPR*.

¹³⁶⁰ Circolare INPS 12 agosto 2021, n. 127.

¹³⁶¹ Provvedimento ADE 19 maggio 2022, n. 173217.

¹³⁶² Art. 26, commi 2, lett. e) ed f), e 15, lett. f), d.l. n. 76/2020, cit.; art. 9 d.m. n. 58/2022, cit. Sulla PND (Piattaforma per le notifiche digitali) v. *supra*, §6.

¹³⁶³ Si consideri che l'appartenenza dei minori alla categoria dei "nativi digitali" tende a renderli in prevalenza dotati di una certa familiarità con gli strumenti informatici, come osservano E. GUARNACCIA - F. TRAINA, *Carta della cittadinanza digitale e diritti del cittadino*, cit., 28. Ciò non esclude, tuttavia, l'impegno richiesto alla scuola, da un lato, di potenziare l'impiego delle nuove tecnologie nell'attività didattica e, dall'altro, di colmare gli eventuali divari tra studenti nella padronanza degli strumenti informatici, considerare l'alfabetizzazione digitale come componente essenziale del diritto all'istruzione: v. C. BOCCIA - C. CONTESSA - E. DE GIOVANNI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale*, cit., 80; P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, cit., 290. Sul punto v. anche *supra*, §9., sub "Istruzione".

mole di risorse destinate. Si prevede infatti di ampliare l'esperienza, gestita su base regionale, dei "Centri di facilitazione digitale"¹³⁶⁴, ossia punti di accesso fisici (solitamente situati in scuole o biblioteche pubbliche), che forniscono ai cittadini formazione sulle competenze digitali di base, sia di persona che *on line*, al fine di supportare l'inclusione¹³⁶⁵. Inoltre, viene introdotta l'iniziativa "Servizio civile digitale"¹³⁶⁶, finalizzata, tra le altre cose, alla formazione di circa 9.700 volontari per approntare servizi di facilitazione ed educazione digitale a determinate categorie di cittadini¹³⁶⁷. Tali iniziative seguono la *Strategia Nazionale per le Competenze Digitali*, adottata nel 2020¹³⁶⁸, ed un significativo passo in direzione della loro attuazione è stato compiuto con l'istituzione del Fondo per la Repubblica Digitale, «*quale nuovo strumento per rafforzare le competenze digitali degli italiani*»¹³⁶⁹, ad opera dell'art. 29 del già cit. d.l. n. 152/2021¹³⁷⁰, da ultimo finanziato per il prossimo biennio¹³⁷¹. Ulteriori iniziative con finalità analoghe, a valere sui fondi PNRR, sono previste dal più volte richiamato *sub-Investimento 1.4.2* ("Citizen inclusion - Miglioramento dell'accessibilità dei servizi pubblici digitali").

Si tratta, beninteso, di compiti che investono non solo la responsabilità dello Stato, ma anche quella delle Regioni e degli enti locali, come si desume dal citato art. 8 C.A.D. Già una risalente pronuncia della Corte costituzionale sottolineava come gli interventi rivolti alla diffusione della cultura digitale corrispondano "a finalità di interesse generale, (...), il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 Cost.) anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni"¹³⁷², aprendo così la strada alla «libera concorrenza di più livelli di governo, di più soggetti e di più fonti nel campo della promozione della cultura digitale»¹³⁷³. Preziosa, sotto analogo profilo, ci sembra in particolare l'attività di informazione svolta dagli URP¹³⁷⁴, oltre che da alcuni Difensori civici regionali, ove istituiti, che consente di rilevare e fronteggiare le maggiori difficoltà riscontrate dagli utenti nell'accesso o nell'utilizzo dei servizi digitali¹³⁷⁵.

¹³⁶⁴ PNRR, *Piano Italia digitale 2026*, Misura 1.7.1, "Centri di facilitazione digitale", alla quale sono destinati 135 milioni.

¹³⁶⁵ Cfr. in argomento C. BERGONZINI, "Prova a prendermi". *Ecosistema digitale e consapevolezza degli utenti: uno spazio per la regolazione nazionale?*, in *Oss. fonti*, n. 2, 2022, 34.

¹³⁶⁶ PNRR, *Piano Italia digitale 2026*, Misura 1.7.2, "Servizio civile digitale", finanziata per 60 milioni.

¹³⁶⁷ V. G. SGUEO, *Il piano per la formazione delle competenze digitali e il programma «repubblica digitale»*, cit., 32-33.

¹³⁶⁸ D.m. (MITD) 21 luglio 2020 (consultabile qui: <https://assets.innovazione.gov.it/1610029655-dtd-1277-a-all1.pdf>).

¹³⁶⁹ F. LAUS, *Preparedness e once only nella digitalizzazione della PA*, cit., 181.

¹³⁷⁰ Sul punto, anche con riferimento alla fase del Programma precedente all'istituzione di un fondo *ad hoc*, v. G. SGUEO, *Il piano per la formazione delle competenze digitali e il programma «repubblica digitale»*, in *Lo Stato digitale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 32 ss.; P. PIRAS, *Innovazione tecnologica e divario digitale*, cit., 117, spec. nt. 16; C. ACOCELLA - A. DI MARTINO, *Il rinnovamento delle competenze nell'amministrazione digitale*, cit., 99.

¹³⁷¹ D.P.C.M. 13 settembre 2022, "Assegnazione di risorse al Fondo per la Repubblica Digitale" (in G.U. 8 novembre 2022, n. 261), che assegna 55 milioni, di cui oltre 17 per il 2023 (art. 1, co. 2): risorse "destinate alla realizzazione dei programmi e interventi relativi ai servizi digitali e alle competenze digitali provenienti dal fondo complementare PNRR".

¹³⁷² Corte cost. 21 ottobre 2004, n. 307, relativa alla previsione di contributi economici (il c.d. "bonus PC" cui si è accennato *supra*, §3., in nota) da parte dello Stato "erogati con carattere di automaticità in favore di soggetti individuati in base all'età o al reddito e finalizzati all'acquisto di personal computer abilitati alla connessione Internet, in un'ottica evidentemente volta a favorire la diffusione, tra i giovani e nelle famiglie, della cultura informatica".

¹³⁷³ F.G. PIZZETTI, *Il progetto "pc ai giovani" nel quadro della promozione dell'eguaglianza digitale da parte dello Stato e delle Regioni*, cit., 37.

¹³⁷⁴ Sulla quale v. *infra*, Cap. 3, §1.

¹³⁷⁵ Ad es., Difensore civico per la Provincia autonoma di Trento, *Relazione 2021*, 23 giugno 2022, 101-102, ove si riferisce che numerosi cittadini si sono rivolti all'Ufficio per chiedere informazioni e aiuto su come ottenere le credenziali SPID e su come utilizzarle. Sul punto v. anche *supra*, §7., in nota, in relazione ai "RAO pubblici" ormai istituiti presso gli URP di numerose amministrazioni locali per il rilascio dell'identità digitale.

Capitolo 3

L'“APERTURA” DEI DATI COME SERVIZIO PUBBLICO DIGITALE: IL RIUTILIZZO DELL'INFORMAZIONE PUBBLICA DA PARTE DEI PRIVATI

SOMMARIO: 1. Per introdurre: l'informazione pubblica come oggetto di attività non autoritative. – 2. Le nuove infrastrutture digitali pubbliche per i dati: la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) per l'interoperabilità del patrimonio informativo pubblico. – 2.1 (*segue*) Il “modello *cloud* della P.A.” e il nuovo Polo Strategico Nazionale (PSN): la “grande migrazione” del patrimonio informativo pubblico. – 3. I “dati aperti” pubblici oltre la (logica della) trasparenza amministrativa. – 4. I dati come “beni” di servizio pubblico e i portali pubblici *on line* come canali di “erogazione”. – 5. Il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico e il servizio pubblico di “fornitura” dei dati – 6. La “fornitura” dei dati alle imprese e i dati dinamici e ad alto valore. – 7. Per concludere: la riutilizzabilità dei dati come servizio pubblico, tra sussidiarietà “collaborativa” e intervento pubblico “promozionale” nell'economia.

1. Per introdurre: l'informazione pubblica come oggetto di attività non autoritative

L'accostamento tra amministrazione pubblica e attività aventi ad oggetto dati e informazioni evoca una pluralità di scenari e istituti distinti (ma non sempre “separati”)¹³⁷⁶, alcuni dei quali rilevano in questa sede per essere comunemente caratterizzati da una “trasmissione di conoscenze” dalla sfera pubblica a quella privata, che si realizza al di fuori di procedimenti amministrativi e che non risulta necessariamente strumentale ad attività autoritative o certificative. In questa assai variegata classe di ipotesi l'informazione pubblica, in qualsiasi modo prodotta, viene, in un certo senso, posta “al servizio” della collettività per la cura di interessi altrettanto variegati.

Come si vedrà meglio in seguito, lo Stato, gli enti territoriali e gli altri enti e organismi (anche in forma privatistica) incaricati di attività di interesse generale concorrono alla strutturazione di un “patrimonio informativo pubblico”, policentrico ma coordinato e, almeno per certi versi,

¹³⁷⁶ Sui molteplici profili di rilevanza dell'informazione in senso ampio quale “oggetto” dei diversi tipi (e momenti) di attività amministrativa, oltre ai contributi che si richiameranno nel prosieguo per gli aspetti di (più) stretta inerenza all'oggetto del presente lavoro, si segnalano, senza pretese di esaustività, F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967; A. PREDIERI, *Premessa ad uno studio dello Stato come produttore di informazioni*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Milano, vol. II, 1974, 1615 ss.; A. MELONCELLI, *L'informazione amministrativa*, Rimini, 1983; A. VIGNUDELLI, *La comunicazione pubblica*, Rimini, 1992; A. MARI, *Diritto all'informazione e pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, I, 1992, 2883 ss.; M.P. GUERRA, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, Milano, 1996; M. CAMELLI - M.P. GUERRA (a cura di), *Informazione e funzione amministrativa*, Rimini, 1997; F. MERLONI (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2002; P. MARSOCCHI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Padova, 2002; G. ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, II^a ed., Rimini, 2004; V. SARCONI, *Alcune considerazioni in merito al diritto all'informazione pubblica*, in *Riv. trim. scien. amm.*, n. 1, 2004, 63 ss.; F. MANGANARO - A. ROMANO TASSONE (a cura di), *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto d'informazione*, Torino, 2005; B.G. MATTARELLA, (voce) *Informazione amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. IV, Milano, 2006, 3126 ss. Precisioni sui concetti di “informazioni”, “dati” e “documenti” *infra*, §3., nota 102.

considerato unitariamente dall'ordinamento. Si tratta, com'è intuitivo, di un "patrimonio" sterminato, diversificato e di inestimabile valore sotto diversi profili: infatti, l'organizzazione pubblica nel suo complesso – nell'ampia accezione prima considerata – raccoglie, conserva, produce, gestisce ed elabora dati e informazioni in quantità, qualità e varietà difficilmente paragonabili a quelli di ogni altra organizzazione complessa¹³⁷⁷.

Le informazioni in questione sono di diverso tipo, generate o acquisite *ab externo* (ed eventualmente rielaborate) nello svolgimento delle diverse attività pubbliche, ma i cui "valori di conoscenza" non necessariamente ineriscono all'operato dei pubblici poteri, risultando perciò, già in astratto, utili anche per scopi diversi da quelli istituzionali, ossia per scopi che sono propri alle diverse componenti della società che vivono (e soprattutto operano) al di fuori del metaforico "palazzo". Già nel primo Libro verde della Commissione sull'informazione del settore pubblico¹³⁷⁸, con cui venivano poste le basi per una disciplina europea sul riutilizzo della stessa (anche) da parte dei privati, si delineava la distinzione tra «informazioni amministrative», destinate o connesse all'espletamento delle funzioni di governo, e «informazioni di carattere non amministrativo», ossia informazioni «sul mondo esterno» raccolte dai soggetti pubblici nell'espletamento dei propri compiti istituzionali, individuandosi ulteriormente, in queste due categorie, non solo informazioni «fondamentali per il funzionamento della democrazia», ma anche informazioni d'interesse ristretto e informazioni con (potenziale) «valore economico» di mercato¹³⁷⁹.

La dottrina ha poi ricondotto le diverse componenti del patrimonio informativo pubblico entro schemi classificatori necessariamente elastici, ponendone efficacemente in luce i diversi utilizzi, ambiti e momenti di rilevanza giuridica, interna ed esterna all'organizzazione amministrativa¹³⁸⁰, anche distinguendo, rispetto ai destinatari, tra il concetto di "micro-informazione", «tendenzialmente rivolta a soggetti determinati o determinabili», e quello di "macro-informazione", che invece comprenderebbe «le iniziative di informazione del pubblico sull'attività delle amministrazioni o su temi di interesse generale»¹³⁸¹.

Come si accennava, nel più ampio quadro delle attività dei soggetti pubblici che si sostanziano genericamente nella trasmissione di informazioni, si staglia un complesso di specifiche attività che, pur con diverse proiezioni finalistiche, si caratterizzano per offrire ai cittadini "utilità informative", di regola senza l'adozione (e dunque la necessaria "mediazione") di atti espressione di potere. Fra queste rientra, ad esempio, l'informazione statistica, che la legge considera "fornita

¹³⁷⁷ Come rilevava già A. PREDIERI, *Premessa ad uno studio dello Stato come produttore di informazioni*, cit., 1626. L'illustre A. non poteva certo immaginare che qualche decennio dopo i c.d. *Big tech giants* avrebbero iniziato ad acquisire "patrimoni informativi" (privati) che sarebbero divenuti paragonabili, per molti aspetti, a quelli di interi Stati (!): sul punto, da ultimo, nel più ampio quadro di una riflessione sul (sempre più) problematico rapporto tra autorità pubbliche e "autorità private" del c.d. capitalismo digitale, C. CONTESSA, *Il potere pubblico al tempo dei Big Data*, in *www.giustizia-amministrativa.it* (dottrina), 15 marzo 2021, 4 ss.

¹³⁷⁸ COM(1998)585 - *L'informazione del settore pubblico: una risorsa fondamentale per l'Europa. Libro verde sull'informazione del settore pubblico nella società dell'informazione*, 20 gennaio 1999.

¹³⁷⁹ COM(1998)585, cit., par. 26 ss. (5), par. 73 ss. (11).

¹³⁸⁰ F. MERLONI, *La funzione di informazione pubblica nella società dell'informazione*, in *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, cit., 15 ss.; ID., *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, *ivi*, 33 ss.; ID., *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in E. Carloni (a cura di), *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, Rimini, 2008, 158 ss. È noto il pregevole sforzo ricostruttivo dall'A. in tema di informazione amministrativa, che ne costituisce uno dei temi conduttori della relativa produzione scientifica, al punto che in un recente volume a lui dedicato, a cura di E. CARLONI, A. PIOGGIA, B. PONTI, *Lo sguardo del giurista e il suo contributo all'amministrazione in trasformazione. Scritti in onore di Francesco Merloni*, Torino, 2021, fra i tre "macrotemi" di diritto positivo enucleati dai suoi studi si è individuato quello relativo a "Trasparenza e informazione", con contributi di B. PONTI, D. SORACE, M. D'ALBERTI, C. MARZUOLI, F. BILANCIA (pagg. 207-267); per quanto qui rileva, ci sembra sufficiente richiamare B. PONTI, *Informazione pubblica, trasparenza e potere conoscitivo: come proseguendo sui percorsi indicati da Francesco Merloni*, 207 ss., spec. 212 ss. Sull'elaborazione dottrinale del potere conoscitivo come "funzione", v. *infra*, §3., nota 106.

¹³⁸¹ B.G. MATTARELLA, (voce) *Informazione amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, vol. IV, 2004, 3727.

al Paese” e qualifica come “patrimonio della collettività”¹³⁸², di cui la dottrina ha da tempo messo in luce i «caratteri di servizio pubblico essenziale» facente parte, «quale bene pubblico, delle funzioni di prestazione»¹³⁸³; ma vi rientrano, altresì, le informazioni diffuse al pubblico dalla protezione civile, tra le cui attività istituzionali è appunto ricompresa (e l’emergenza pandemica ne ha tristemente dato evidenza) «l’informazione alla popolazione sugli scenari di rischio e le relative norme di comportamento»¹³⁸⁴.

Nella prospettiva delle informazioni “fornite” ai cittadini in assenza di procedimenti – e quindi tramite attività non provvedimentali – rilevano ovviamente, su un piano più generale, le attività di informazione e comunicazione previste dalla l. n. 105/2000¹³⁸⁵, recentemente oggetto di attenzioni in ottica di riforma¹³⁸⁶, anche per adeguarne i contenuti ai nuovi canali della comunicazione istituzionale – amministrativa e politica – invalsi nella prassi con l’avvento dei *social media*¹³⁸⁷. Tali attività, come noto, sono affidate in via generale-residuale agli Uffici per le

¹³⁸² Artt. 1, co. 2, e 10, co. 1, l. 6 settembre 1989, n. 322 (legge di riforma ISTAT/SISTAN).

¹³⁸³ M.P. CHITI, *Istituzioni e regole della statistica ufficiale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4, 2005, 451-452. Nello stesso senso, tra gli altri, già A. SANDULLI - A. BALDASSARRE, *Profili costituzionali della statistica in Italia*, in *Dir. soc.*, n. 1, 1973, 121; (meno esplicitamente) V. CERULLI IRELLI, (voce) *Statistica (sistema statistico nazionale)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, 670; R. TOMEI, *La statistica bene pubblico*, in *Il nuovo diritto*, n. 2-3, 2005, 105. Sull’ordinamento statistico interno, prima e dopo la riforma del 1989, vedasi almeno S. CASSESE, *L’ordinamento statistico italiano: evoluzione e problemi attuali*, in R. Perez (a cura di), *Statistica e pubblica amministrazione*, Milano, 1983, 7 ss.; M. D’ALBERTI - G. D’ALESSIO, *I servizi statistici fra Stato e Regioni. Profili giuridici*, in M. Crivellini, A. Niccoli (a cura di), *Regioni e informazione statistica. Problemi generali*, Milano, 1984, 227 ss.; M.P. CHITI, *Servizi statistici nazionali e pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, I, 1984, 576 ss.; G. ALFANO, *Statistica e pubblica amministrazione*, Milano, 1985; R. Perez (a cura di), *Statistica e pubblica amministrazione: ordinamento, struttura, compiti e prospettive di lavoro*, vol. II, in AA.VV., *I servizi pubblici*, Milano, 1985; M.P. GUERRA, *La riorganizzazione del sistema statistico pubblico: il sistema statistico nazionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 1990, 1021 ss.; ID., (voce) *Ordinamento statistico*, in *Diz. dir. pubbl.*, 2006, cit., 3977 ss.; R. TOMEI, (voce) *Statistica (dir. pubbl.)*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 1993, 1 ss.; ID., *Il sistema statistico nazionale. Un bilancio a quasi vent’anni dalla sua istituzione*, in *Riv. amm. rep. it.*, n. 14, 2004, 1239 ss.; ID. (a cura di), *L’ordinamento della statistica ufficiale*, Milano, 2006; L. TORCHIA, *Autonomia dei soggetti e funzionalità del sistema: condizioni di qualità dell’informazione statistica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 2, 1999, 643 ss.; M. ARSÌ, *Il sistema statistico nazionale tra gli sviluppi dell’integrazione europea e le riforme amministrative e costituzionali*, in *Riv. amm. rep. it.*, n. 1-2, 2008, 3 ss.; E. D’ALTERIO, (voce) *Statistica*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 1160 ss.

¹³⁸⁴ Art. 2, co. 4, lett. f) d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1. Al novero delle attività pubbliche “ad oggetto informativo” indicate nel testo può ascriversi anche il servizio meteorologico nazionale (su cui v. ora A. ROMEO, *Servizio meteorologico*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, cit., 1115 ss.): sui dati meteorologici pubblici come dati “dinamici” e “ad elevato valore”, come tali sottoposti, da ultimo, ad una speciale disciplina diretta a favorirne il riutilizzo privato, anche a scopi commerciali, con specifiche modalità digitali, v. *infra*, §6.

¹³⁸⁵ Legge 7 giugno 2000, n. 150. Sui contenuti della legge (rimasta sostanzialmente invariata dalla sua adozione), per tutti, T. KRASNA (a cura di), *Informazione e comunicazione della p.a. dopo la legge n. 150/2000*, Roma, 2003; per uno sguardo di sintesi, v. anche E. CARLONI, *L’amministrazione aperta. Regole, strumenti, limiti dell’open government*, Rimini, 2014, 164 ss.; S. MICONI, *Comunicazione e pubblicità istituzionale: classificazione e regolamentazione*, in *Dir. inf. inform.*, n. 6, 2016, 901 ss.; G. GARDINI, *Le regole dell’informazione. L’era della post-verità*, 5ª ed., Torino, 2021, 369 ss.

¹³⁸⁶ Si veda il documento di indirizzo «Riforma della comunicazione pubblica. Proposte operative in 10 punti», licenziato il 16 giugno 2020 dal Gruppo di lavoro su «Riforma della comunicazione pubblica e Social media policy nazionale» istituito nel gennaio dello stesso anno presso il Ministero per la P.A. (il documento è consultabile al link http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/riforma_comunicazione_pubblica.pdf).

¹³⁸⁷ Sull’impiego dei *social network* e più in generale dei *social media* nelle “relazioni” informativo-comunicative tra amministrazioni e cittadini, oltre che nella comunicazione politico-istituzionale, vi è ormai una copiosa produzione di contributi sia italiani che stranieri: tra gli altri, cfr. G. COGO, *I social network nella P.A.*, Rimini, 2012; I. MERGEL - S. BRETSCHNEIDER, *A three-stage adoption process for social media use in government*, in *Public Administration Review*, vol. 73, n. 3, 390 ss.; I. MERGEL, *A framework for interpreting social media interactions in the public sector*, in *Gov. Inf. Quart.*, vol. 30, n. 4, 2013, 327 ss.; S.M. ZAVATTARO - A.J. SEMENTELLI, *A critical examination of social media adoption in government. Introducing omnipresence*, in *Gov. Inf. Quart.*, vol. 31, n. 2, 2014, 257 ss.; A. LEV-ON - N. STEINFELD, *Local engagement online: municipal Facebook page as hubs of interactions*, in *Gov. Inf. Quart.*, vol. 32, n. 3, 2015, 299 ss.; G. SGUEO, *La comunicazione di un Ministro attraverso un social network integra gli estremi di un atto amministrativo?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4, 2015, 523 ss.; M. ALOVISIO - C. BORCIU, *I social media e nuove opportunità per una pubblica amministrazione al servizio del cittadino: lo strumento delle social media policy*, in *Inf. dir.*, n. 1-2, 2017,

relazioni con il pubblico (URP) e agli Uffici stampa incardinati presso ciascuna amministrazione (introdotti già dal d.lgs. n. 29/1993¹³⁸⁸), oltre che al portavoce per i rapporti con gli organi di informazione dell'organo di vertice politico. Nonostante la (poco limpida) differenziazione che la predetta legge opera tra le attività di informazione e quelle di comunicazione¹³⁸⁹, affidate ad uffici diversi¹³⁹⁰, non risulta sempre agevole tracciare un netto confine concettuale fra le due (specie di) attività *lato sensu* informative, in ragione dell'intima connessione che fra le stesse sussiste e che tende a caratterizzarle come «due polarità di un *continuum*»¹³⁹¹; sicché non pare scorretto, almeno ai nostri limitati fini, considerarle unitariamente.

Per quanto qui rileva, può dirsi generalmente condivisa l'idea che le attività informativo-comunicative costituiscano una “funzione”¹³⁹², che muove dalla dimensione interna della

293 ss.; F. DI COSTANZO, *PA Social. Viaggio nell'Italia della nuova comunicazione tra lavoro, servizi e innovazione*, Milano, 2017; D. AGOSTINO - M. ARNABOLDI, *A measurement framework for assessing the contribution of social media to public engagement: an empirical analysis on Facebook*, in *Public Management Review*, vol. 18, n. 9, 2016, 1289 ss.; ID., *Social media data used in the measurement of the public service effectiveness: empirical evidence from Twitter*, in *Public Policy and Administration*, vol. 32, n. 4, 2017, 296 ss.; P. CITARELLA, *Social media e P.A. La comunicazione istituzionale ai tempi di Facebook*, Milano, 2017; F. FAINI, *Social open government: l'utilizzo dei social media nell'amministrazione digitale e aperta*, in *Inf. dir.*, n. 1-2, 2017, 319 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Social network, formazione del consenso, istituzioni pubbliche: quale regolamentazione possibile?*, in *Federalismi*, n. 2, 2019, 2 ss.; E. CELESTE - S. ROSSA, *A colpi di tweet: social network, pubblica amministrazione e politica*, in *Ist. fed.*, n. 1, 2020, 1212 ss.; S. ROSSA, *L'impiego dei social network nella pubblica amministrazione: quid iuris?*, in *MediaLaws*, n. 1, 2020, 121 ss.; D. SERVETTI, *Social network, deliberazione pubblica e legislazione elettorale di contorno*, *ivi*, 194 ss.; S. MILAZZO, *La comunicazione della pubblica amministrazione tra mutate esigenze “sociali” e necessità di nuove figure professionali*, in *Munus*, n. 1, 2020, 207 ss.; P. PIRAS, *Comunicazione e innovazione nell'amministrazione gattopardo. I social media per un nuovo rapporto cittadino-PA: nulla di fatto?*, in *Dir. econ.*, n. 2, 2020, 241 ss. In argomento, si vedano inoltre il documento (espressamente qualificato come “*vademecum*” per le amministrazioni), *Pubblica amministrazione e social media*, curato da FormezPA e realizzato nell'ambito delle attività finalizzate all'elaborazione delle Linee guida per i siti web delle pubbliche amministrazioni, pubblicato nel dicembre 2011, spec. 30 ss. (disponibile al link http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/fileadmin/mirror/archivioURP/open_government/vademecum_pubblica_amministrazione_e_social_media.pdf), nonché il volume curato per FormezPA da S. TALAMO - F. DI COSTANZO - R. CRUDELE, *Social media e PA, dalla formazione ai consigli per l'uso. Il primo libro ‘in progress’ della nuova comunicazione pubblica*, pubblicato nel giugno 2017 (consultabile al seguente link: http://focus.formez.it/sites/all/files/volume_social_media_e_pa.pdf), ove si analizzano tra l'altro gli utilizzi più virtuosi, in atto o in potenza, delle diverse piattaforme di *social media* nelle attività di comunicazione pubblica (spec. 19 ss.). V. ora anche il documento ANAC *La comunione digitale di ANAC* (n. 4), 21 marzo 2022, voce 3 (<https://www.anticorruzione.it/-/anac-news-n.-4-del-21-marzo-2022#p2>).

¹³⁸⁸ Art. 12 d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.

¹³⁸⁹ Art. 1, co. 4, l. n. 150/2000: «(...) sono considerate attività di informazione e di comunicazioni istituzionale quelle poste in essere in Italia e all'estero (...) volte a conseguire: a) l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici; b) la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alla collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica e organizzativa; c) la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente».

¹³⁹⁰ Art. 6 l. n. 150/2000: «(...) le attività di informazione si realizzano attraverso il portavoce e l'ufficio stampa e quelle di comunicazione attraverso l'ufficio relazioni con il pubblico, nonché analoghe strutture quali gli sportelli per il cittadino, gli sportelli unici della pubblica amministrazione, gli sportelli polifunzionali e gli sportelli per le imprese». Cfr. gli artt. 7 (sul portavoce), 8 (sull'URP) e 9 (sull'Ufficio stampa).

¹³⁹¹ G. ARENA, *La funzione pubblica di comunicazione*, in *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 48. In senso sostanzialmente analogo F. MERLONI, *La funzione di informazione pubblica nella società dell'informazione*, cit., 17-18. Più di recente, sul punto, P. PIRAS, *Comunicazione e innovazione nell'amministrazione gattopardo. I social media per un nuovo rapporto cittadino-PA: nulla di fatto?*, in *Dir. econ.*, n. 2, 2020, 245-246.

¹³⁹² Di «funzione di informazione» e di «funzione di comunicazione» parlano, rispettivamente, F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 33 ss., e G. ARENA, *La funzione pubblica di comunicazione*, cit., 29 ss. Appare persino superfluo avvertire che gli Autori utilizzano il concetto di “funzione” (amministrativa) in un senso diverso da quello di attività autoritativa e che coincide, in buona sostanza, con il concetto di attività *tout court* (globalmente rilevante) quale complesso di attribuzioni proprie agli apparati pubblici esercitate nell'interesse generale. Vi è, dunque, piena compatibilità fra un tale concetto di “funzione” e l'inquadramento delle attività informativo-comunicative delle amministrazioni nel paradigma delle attività in sé non autoritative (anche se altri autori, come P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità*, cit., 139, per evitare ambiguità hanno ritenuto preferibile parlare di “attività” anziché di “funzione”).

produzione di conoscenze a quella esterna della loro trasmissione al cittadino¹³⁹³: funzione in quanto attività nel suo complesso “doverosa”¹³⁹⁴, che talvolta ha il proprio fine in sé, talaltra è essenziale ad altre funzioni¹³⁹⁵, ma che tende per sua natura ad essere espletata con modalità non autoritative. L’attività di trasmissione di informazioni contemplata dalla l. n. 105/2000, quale «strumento per realizzare una effettiva democraticità dell’amministrazione costruita su un rapporto paritario con il cittadino»¹³⁹⁶, e cioè un’amministrazione “di tipo relazionale”¹³⁹⁷, si realizza infatti tramite attività perlopiù materiali e al di fuori della cornice del procedimento (pur potendo essere, ed anzi essendo di frequente, a questo collegata): l’informazione e la comunicazione in sé considerate, pur configurabili come “funzioni” di interesse generale, «a differenza delle funzioni ‘tradizionali’ non sono caratterizzate da esercizio di poteri autoritativi»¹³⁹⁸ e «non danno luogo ad atti giuridici»¹³⁹⁹, intesi appunto come atti esplicazione della funzione c.d. attiva.

E con riguardo all’attività «diretta principalmente ad informare gli utenti sulle modalità di funzionamento degli uffici, sulla normativa applicata, le prestazioni offerte, e così via», si è parlato di «comunicare per servire», quale attività definibile in termini «di servizio non soltanto perché queste informazioni costituiscono di per sé un servizio per gli utenti, ma soprattutto perché esse formano parte integrante del servizio offerto dall’amministrazione»¹⁴⁰⁰.

L’informazione e la comunicazione così intese rilevano ovviamente anche nel quadro delle attività di prestazione in senso stretto, e cioè nei servizi pubblici: non solo nel servizio radiotelevisivo e multimediale, ove l’informazione è essa stessa “oggetto principale” delle prestazioni erogate, ma in tutti i servizi pubblici¹⁴⁰¹, dei quali costituisce primaria condizione di effettività¹⁴⁰², inclusi quelli di interesse economico, ove in particolare la comunicazione «è insita nell’imprenditorialità del servizio stesso»¹⁴⁰³.

Va inoltre osservato, per quanto scontato sia, che le attività in discorso beneficiano oggi in modo rilevante degli strumenti digitali attraverso i quali l’amministrazione opera ormai in via ordinaria: l’informazione e la comunicazione rappresentano, anzi, il “segmento” dell’attività amministrativa che più si presta, per sua natura, ad essere interamente “erogato” in modalità digitale, assumendo in tal modo i caratteri del “servizio *on line*” ai sensi degli artt. 1, co. 1, lett. n-*quater*)

¹³⁹³ F. MERLONI, *Sull’emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 36.

¹³⁹⁴ G. AZZARITI, *La comunicazione come funzione*, in *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 16.

¹³⁹⁵ S. LICCIARDELLO, *Informazione e servizi pubblici*, in *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto di informazione*, cit., 55.

¹³⁹⁶ S. LICCIARDELLO, *op. ult. cit.*, 56.

¹³⁹⁷ G. AZZARITI, *La comunicazione come funzione*, cit., 15.

¹³⁹⁸ G. CAMMAROTA, *Servizi pubblici on line e partecipazione migliorativa*, in S. Civitarese Matteucci - L. Torchia (a cura di), *La tecnificazione dell’amministrazione*, in *La tecnificazione dell’amministrazione*, in ID. (a cura di), *La tecnificazione*, vol. IV, nella collana “A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana. Studi”, a cura di L. Ferrara, D. Sorace, Firenze, 2016, 113-114.

¹³⁹⁹ B.G. MATTARELLA, (voce) *Informazione amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. IV, Milano, 2006, 3126.

¹⁴⁰⁰ G. ARENA, *Comunicare per co-amministrare*, in *Amministrare*, n. 3, 1997, 340 (in linea con la coeva teorizzazione, da parte dello stesso A., del modello dell’ “amministrazione condivisa”: v. *infra*, nota 206); nello stesso senso, evidenziando la qualità di “cittadini-utenti” che i privati assumono rispetto alle attività (non autoritative) previste dalla l. n. 105/2000, le quali postulano «diritti e doveri di cittadinanza che includono, ma non si esauriscono con, quelli di consumatore», S. MICONI, *Comunicazione e pubblicità istituzionale*, cit., 902-903.

¹⁴⁰¹ Sul punto, diffusamente, S. LICCIARDELLO, *Informazione e servizi pubblici*, cit., 47 ss. Sul servizio radiotelevisivo e multimediale, con particolare riferimento agli aspetti connessi alla sua digitalizzazione, v. cenni *retro*, Cap. 2, in nota.

¹⁴⁰² S. LICCIARDELLO, *op. ult. cit.*, 53: «L’effettività del servizio passa attraverso un adeguato sistema informativo (...). Nei servizi vi è una forte compenetrazione con l’informazione in quanto l’informazione garantisce l’effettività del servizio».

¹⁴⁰³ G. PIPERATA, *La comunicazione nei servizi pubblici*, in *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 182.

e 7, co. 1, C.A.D.¹⁴⁰⁴, che è in sé qualificabile come «attività non autoritativa diretta a fornire utilità ai cittadini»¹⁴⁰⁵.

Per altro verso, è evidente (e sicuramente più studiata negli ultimi anni) la connessione – anzi, potrebbe dirsi, la tendenziale compenetrazione – tra informazione (pubblica) e trasparenza amministrativa: non da oggi, infatti, «il diritto a conoscere, ossia ad essere informati, è ormai riconosciuto sotto forma di affermazione generalizzata del principio della pubblicità dell'azione amministrativa»¹⁴⁰⁶. Gli stessi obblighi di pubblicazione sanciti dalla normativa in materia di trasparenza¹⁴⁰⁷, almeno quando siano spontaneamente assolti dai soggetti pubblici, si prestano ad offrire utilità “pratiche” in assenza di procedimenti, potendo il cittadino beneficiare – anche eventualmente per fini che esulano dai suoi rapporti con l'amministrazione¹⁴⁰⁸ – dei dati e informazioni pubblicati nei siti istituzionali (di cui le amministrazioni devono garantire la “qualità” e l'“apertura”: artt. 6 e 7 d.lgs. n. 33/2013) senza la “mediazione” dello schema procedimento-provvedimento, ma solo consultando i predetti siti (art. 9 d.lgs. n. 33/2013). Diverso è invece il discorso per l'accesso civico, semplice o generalizzato, in cui la concreta “fruizione” dell'informazione si realizza pur sempre attraverso la coppia procedimento-provvedimento (art. 5, co. 6, d.lgs. n. 33/2013); ciò risulta vero, in particolare, nell'accesso civico generalizzato introdotto dal decreto FOIA¹⁴⁰⁹ (anche ora che la giurisprudenza ne ammette la finalità “egoistica”¹⁴¹⁰), dove il “diritto” all'informazione viene infatti soddisfatto tramite un provvedimento, che può peraltro presupporre valutazioni discrezionali laddove vengano in rilievo controinteress(at)i e interessi-limite (art. 5, co. 5, e art. 5-bis d.lgs. n. 33/2013), e quindi attraverso un atto che è considerato, in ogni impostazione dogmatica, espressione di potere autoritativo¹⁴¹¹. Dunque, la presenza dello schema procedimento-provvedimento, quale necessaria modalità per conseguire l'utilità (informativa) avuta di mira dal privato (che qui è forse possibile definire “bene della vita”) vale tendenzialmente ad escludere, alla stregua dell'impostazione tradizionale sul *discrimen* tra funzione (autoritativa) e servizio, la configurabilità dell'accesso civico generalizzato alle informazioni

¹⁴⁰⁴ In questo senso G. CAMMAROTA, *Servizi pubblici in rete e applicabilità dei principi classici del servizio pubblico*, in *Inf. dir.*, n. 1-2, 2005, 194; ID., *Servizi in rete della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg. V, Torino, 2012, 620 ss.; ID., *I servizi pubblici on line*, in P. Zuddas, G. Cammarota (a cura di), *Amministrazione elettronica. Caratteri, finalità, limiti*, Torino, 2020, 68 ss.; v. anche P. PIRAS, *Comunicazione e innovazione amministrazione gattopardo*, cit., 252.

¹⁴⁰⁵ A. MASUCCI, *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici on line. Lineamenti del disegno normativo*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2019, 122-123.

¹⁴⁰⁶ G. ARENA, (voce) *Trasparenza amministrativa*, in *Enc. giur.*, XXXI, Roma, 1995, 5949.

¹⁴⁰⁷ D.lgs. 13 aprile 2013, n. 33.

¹⁴⁰⁸ L'art. 7 d.lgs. n. 33/2013 precisa, infatti, che le informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria, pubblicate in formato di tipo aperto, «sono riutilizzabili ai sensi del d.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36», relativo appunto al riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico. L'art. 2, co. 1, lett. e) d.lgs. n. 36/2006, come modificato dal recente d.lgs. 8 novembre 2021, n. 200 in attuazione della direttiva UE n. 2019/1024 (che modifica la direttiva 2003/98/CE, c.d. direttiva *PSI*), definisce il “riutilizzo” dell'informazione pubblica come l'uso da parte di persone fisiche e giuridiche dei documenti/dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni per fini commerciali o non commerciali diversi da quelli istituzionali per i quali tali dati/documenti sono stati prodotti. Sul punto v. ampiamente *infra*, §5.

¹⁴⁰⁹ Artt. 5 e 6 d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, modificativi degli artt. 5 ss. d.lgs. n. 33/2013 (v. *infra*, spec. §3).

¹⁴¹⁰ Cons. St., Ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10 (con note, tra molte, di A. MOLITERNI, *Pluralità di accessi, finalità della trasparenza e disciplina dei contratti pubblici*, *Giorn. dir. amm.*, n. 4, 2020, 505 ss., e A. Corrado, *Accesso civico generalizzato e appalti pubblici*, in *Giur. it.*, n. 1, 2021, 157 ss.), §37.2: «Non si deve confondere (...) la *ratio* dell'istituto con l'interesse del richiedente, che non necessariamente deve essere altruistico o sociale né deve sottostare ad un giudizio di meritevolezza, per quanto (...) certamente non deve essere pretestuoso o contrario a buona fede». Su questo specifico punto si veda, adesivamente, anche per i riferimenti alla successiva giurisprudenza conforme, A. CORRADO, *Il tramonto dell'accesso generalizzato come “accesso egoistico”*, in *Federalismi*, n. 11, 2021, 212 ss.

¹⁴¹¹ Sul punto v. *infra*, §5., spec. note 174 e 175. Va però segnalato che un'interessante ricostruzione della trasparenza come “servizio” – seppur non propriamente inteso come servizio pubblico (in senso stretto) – si trova già, addirittura prima delle riforme del periodo 2013-2016, in E. CARLONI, *La trasparenza (totale) delle pubbliche amministrazioni come servizio*, in *Munus*, n. 1, 2012, 177 ss.

pubbliche come attività di servizio *stricto sensu* (e di queste ultime in termini di “prestazione”)¹⁴¹².

Conclusa questa breve (e inevitabilmente sommaria) panoramica sui diversi profili di rilevanza dell’informazione pubblica “trasmessa” all’esterno degli apparati che la producono o detengono, e sulla loro tendenziale riferibilità a modelli di attività non autoritativa (con l’eccezione appena vista), può delimitarsi l’oggetto del presente lavoro, il cui scopo è quello di indagare l’esistenza (e la consistenza) di un “vero” servizio pubblico avente ad oggetto dati e informazioni, ossia di un’attività pubblica di “fornitura” di “beni informativi” rivolta ai privati per il soddisfacimento di bisogni collettivi che esulano dalla dimensione dei rapporti – procedurali o “civici” – che essi intrattengono con la sfera pubblica. In tale prospettiva di indagine l’informazione rileva, cioè, non quale generica utilità resa ai cittadini in veste di “amministrati” o di titolari del diritto-dovere “civico” di controllo diffuso sull’operato dei poteri pubblici, ma quale bene oggetto di una vera e propria “funzione di prestazione”, nella quale l’interesse curato si identifica nel “bisogno” di dati e informazioni che i privati oggi avvertono (anche) al di fuori dei loro rapporti con l’amministrazione: come si vedrà, infatti, anche i dati e le informazioni prodotte o detenute dal settore pubblico possono essere utili a cittadini e imprese per lo svolgimento delle loro attività di vita, economiche e non. È in tale specifico senso che si intenderà in questo scritto l’idea secondo cui il patrimonio informativo pubblico può e deve costituire «non solo una risorsa interna al sistema pubblico, ma un’utilità resa disponibile anche all’esterno di esso»¹⁴¹³.

Nelle pagine seguenti ci si soffermerà, dunque, sulle attività di “apertura” dei dati pubblici¹⁴¹⁴ alla fruizione collettiva, ed in particolare su quelle dirette a consentirne il riutilizzo da parte dei privati, oggetto della disciplina contenuta nel d.lgs. n. 36/2006, da ultimo modificato in attuazione della nuova direttiva n. 2019/1024 (d.lgs. n. 200/2021).

Prima di addentrarci nel nostro tema, appare però opportuno per ragioni di completezza – data la chiara connessione tematica – dar conto di alcuni recenti interventi legislativi in tema di infrastrutture digitali dei dati, che mirano a rafforzare la *data governance* pubblica, quale precondizione operativa “interna” all’organizzazione amministrativa¹⁴¹⁵ per poter porre al “servizio” dei cittadini dati “di qualità” (e) con modalità adeguate (oltre che per efficientare l’azione amministrativa e assicurare migliori servizi *on line* inerenti ai diversi tipi di attività).

2. Le nuove infrastrutture digitali pubbliche per i dati: la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) per l’interoperabilità del patrimonio informativo pubblico

¹⁴¹² Sulla trasparenza amministrativa e sugli istituti di accesso ci soffermeremo meglio, per quanto rileva in questa sede, nel successivo §3. Sulla possibilità di individuare un “vero” servizio pubblico, e cioè un’attività di prestazione in senso stretto, nei dati resi disponibili dall’amministrazione a chiunque per fini di generica fruizione oppure di riutilizzo, v. *infra*, §§4-6.

¹⁴¹³ B. PONTI, *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa. I limiti del regime italiano di riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, n. 3, 2007, 997.

¹⁴¹⁴ Come si vedrà meglio in seguito, la locuzione “dati pubblici” sarà qui utilizzata per indicare i dati a qualsiasi titolo nella disponibilità di soggetti pubblici (non solo amministrazioni in senso stretto) ai quali si applicano il d.lgs. n. 33/2013 e/o il d.lgs. n. 36/2006, e non i “dati conoscibile da chiunque”, secondo la discutibile definizione in precedenza offerta dalla lett. n.) dell’art. 1 C.A.D., opportunamente abrogata dall’art. 1, co. 1, lett. h) d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179.

¹⁴¹⁵ Di «circolazione dei dati *interna* alle amministrazioni» parlano M.P. GUERRA, *Circolazione dell’informazione e sistema informativo pubblico: profili giuridici dell’accesso interamministrativo telematico*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2005, 525, e, più di recente, M. CARDONE - D. FOÀ, *La valorizzazione del patrimonio informativo nell’ambito delle strategie di digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Munus*, n. 3, 2020, 606. L’espressione merita di essere richiamata poiché consente di distinguere subito, come già si accennava, una dimensione “interna” ed una “esterna” della circolazione dei dati detenuti dalle amministrazioni. Sulla prima ci si soffermerà specificamente solo nei due paragrafi successivi, per inquadrare alcune novità che ci sembrano di particolare rilevanza nel quadro delle “politiche” di digitalizzazione amministrativa inerenti alla “gestione” del patrimonio informativo pubblico (anche in attuazione del PNRR); un’attenzione maggiore sarà ovviamente dedicata alla seconda, che ricomprende il tema degli *open (government-)data* e quello del riutilizzo dell’informazione pubblica da parte dei privati, che saranno esaminati oltre, nei §§3-6.

Di recente, infatti, sono state avviate dal legislatore nazionale (nell'esercizio della competenza esclusiva ex art. 117, co. 2, lett. r) Cost.¹⁴¹⁶), anche nel quadro degli investimenti previsti dal PNRR¹⁴¹⁷, iniziative volte alla creazione di infrastrutture digitali pubbliche per attuare e/o migliorare l'interoperabilità dei dati tra le amministrazioni¹⁴¹⁸ e per consentire una loro conservazione e gestione ottimale tramite sistemi di *cloud service*. La finalità – certo non nuova nelle intenzioni del legislatore – è tra le altre quella di “mettere in rete”, superando l'attuale frammentazione e *deficit* di interconnessione delle banche dati¹⁴¹⁹, il patrimonio informativo delle diverse

¹⁴¹⁶ Si tratta, chiaramente, della potestà legislativa (esclusiva) statale in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», cui come noto viene ricondotta anche la competenza statale in materia di digitalizzazione amministrativa. In tema si vedano, tra gli altri, M. PIETRANGELO, *Brevi note sul coordinamento informativo informatico e statistico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*, in *Inf. dir.*, n. 1-2, 2004, 35 ss.; M. PIERONI, *Informatica e coordinamento dei dati*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, vol. II, Milano, 2006, 500 ss., spec. 529 ss.; A.A. GENNA - R. DI MARIA, *L'interferenza fra competenze statali e regionali in materia di 'trattamento dei dati personali e coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale', in relazione al riparto costituzionale della potestà legislativa ed alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Nuove auton.*, n. 1-2, 2008, 83 ss.; E. D'ORLANDO, *Profili costituzionali dell'amministrazione digitale*, in *Dir. inf.*, n. 2, 2011, 213 ss.; F.M. LAZZARO, *Coordinamento informativo e pubbliche amministrazioni*, in *Ist. fed.*, n. 3, 2011, 659 ss., spec. 667 ss.; E. CARLONI, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2015, 148 ss., spec. 152 ss.; ID., *Digitalizzazione pubblica e differenziazione regionale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2018, 698 ss.; M. CAPORALE, *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, in *Federalismi*, n. 2, 2020, 38 s.; D. MARONGIU, *Digitalizzazione e rapporti tra livelli di governo*, in *Amministrazione elettronica. Caratteri, finalità, limiti*, cit., 115 ss., spec. 122 ss. Nella giurisprudenza costituzionale, cfr. Corte cost. 14 gennaio 2004, n. 17; Corte cost. 25 gennaio 2005, n. 31; Corte cost. 7 luglio 2005, n. 271; Corte cost. 16 maggio 2008, n. 145; Corte cost. 25 novembre 2016, n. 251; Corte cost. 2 luglio 2018, n. 139, (tutte) in www.cortecostituzionale.it.

¹⁴¹⁷ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (da qui solo “PNRR”), approvato dal Consiglio dei Ministri (italiano) il 19 aprile 2021 e poi definitivamente approvato dall'UE con decisione di esecuzione del Consiglio (ECOFIN645) del 6 luglio 2021 (10160/21). Il testo del Piano è consultabile al link seguente: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

¹⁴¹⁸ L'art. 1, co. 1, lett. dd) C.A.D. definisce l'interoperabilità come la “*caratteristica di un sistema informativo, le cui interfacce sono pubbliche e aperte, di interagire in maniera automatico con altri sistemi informativi per lo scambio di informazioni e l'erogazione di servizi*”. Come osserva A. SANDULLI, *Pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2021, 513, «L'interoperabilità si potrebbe considerare, *mutatis mutandis*, una ulteriore 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 (locuzione da utilizzare nel senso ampio del termine, comprendendo anche tutti i soggetti formalmente privati e i gestori di servizi che operano nel settore pubblico). L'interoperabilità, infatti, consiste, in tale settore, nella piena interazione e massima condivisione dei dati da esse detenuti, volta a facilitare anche i rapporti con i cittadini (...)». Sulla nozione tecnica di interoperabilità si veda anche, per tutti, G. CARULLO, *Government in the digital era: can we do more with less?*, in D.U. Galetta, J. Ziller (a cura di), *Das öffentliche Recht vor den Herausforderungen der Informations- und Kommunikationstechnologien jenseits des Datenschutzes / Information and Communication Technologies Challenging Public Law, beyond Data Protection / Le droit public au défi des technologies de l'information et de la communication, au-delà de la protection des données*, Baden, 2018, 143 ss.; sulla rilevanza dell'interoperabilità in ambiente amministrativo europeo, con ampi riferimenti allo *European Interoperability Framework (EIF)* del 2017, cfr. tra gli altri A. CAMPMAS - N. IACOB - F. SIMONELLI, *How can interoperability stimulate the use of digital public services? An analysis of national interoperability frameworks and e-Government in the European Union*, in *Data & Policy*, n. 4, 2022, 19 ss.

¹⁴¹⁹ Sulle banche dati pubbliche e la relativa interconnessione, anche in relazione ai limiti “funzionali” dell'accesso incrociato alle stesse ove contenenti dati personali, R. FERRARA, *Premessa ad uno studio sulle banche dati della pubblica amministrazione: fra regole della concorrenza e tutela della persona*, in *Dir. amm.*, n. 4, 1997, 555 ss., R.G. RODIO, *Banche dati e pubblica amministrazione. Profili di diritto italiano e comparato*, Bari, 2000, 42 ss., e, più di recente, G. CARULLO, *Big data e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse*, in *Conc. merc.*, n. 1, 2016, 181 ss.; sull'organizzazione e gestione dei dati come esercizio di una “funzione amministrativa” nel quadro dell'interconnessione/interoperabilità delle banche dati (pubbliche), ID., *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., 81 ss. e *passim*; sugli scenari della cooperazione amministrativa europea in relazione ai dati, cfr. D.U. GALETTA, *Le “Model Rules” di reNEUAL e gli aspetti più innovativi della collaborazione fra amministrazioni nell'Unione Europea: procedimento amministrativo, scambio dei dati e gestione delle banche dati*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 2, 2018, 347 ss. Sul tema del «coordinamento inter-amministrativo dei dati» e l'obiettivo della loro interoperabilità generalizzata fra (tutte) le amministrazioni centrali, regionali e locali, un'agile ricognizione è contenuta in V. BRIGANTE, *Evolving pathways of administrative decisions. Cognitive activity, data, measures and algorithms in the*

amministrazioni (e dei gestori di servizi pubblici, specie quelli in regime di concessione¹⁴²⁰) attraverso piattaforme e infrastrutture digitali *nazionali* che, pur concepite per offrire “servizi interni” o “strumentali”, rivolti quindi alle stesse amministrazioni per l’assolvimento dei propri compiti istituzionali, rilevano nella nostra prospettiva di indagine sotto due distinti ma connessi profili: per un verso, tra i compiti cui tali infrastrutture risultano strumentali possono rientrare, come si vedrà, anche attività e operazioni (interne) di raccolta, conservazione, organizzazione, elaborazione e circolazione di documenti e dati di interesse generale suscettibili di essere poi resi disponibili a cittadini e imprese (attraverso ulteriori e diverse piattaforme “aperte”); per altro verso, almeno alcune di tali infrastrutture possono o potranno costituire, tramite opportune implementazioni, nuovi canali per l’erogazione anche di “servizi amministrativi digitali” rivolti verso l’esterno¹⁴²¹.

Sul versante dell’interoperabilità dei dati pubblici, viene in rilievo la *Piattaforma Digitale Nazionale Dati* (PDND) prevista dall’art. 50-ter C.A.D., introdotto già dal d.lgs. n. 217/2017 ma ora oggetto di rilevanti modifiche ad opera del decreto Semplificazioni¹⁴²², che ha dettato previsioni più puntuali dirette a consentire la realizzazione e l’entrata in funzione dell’infrastruttura, fino ad oggi rimasta “lettera morta”¹⁴²³, nonché di specifici investimenti previsti dal PNRR¹⁴²⁴.

changing administration, Napoli, 2019, 85 ss.; sul punto v. ora anche G. BUTTARELLI, *L’interoperabilità dei dati della Pubblica Amministrazione*, in V. Bontempi (a cura di), *Lo Stato digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma, 2022, 141 ss.

¹⁴²⁰ Sui dati acquisiti e generati dai concessionari di pubblici servizi, si ricorda che l’art. 33, co. 1, lett. b) del recente decreto Semplificazioni (d.l. n. 76 16 luglio 2020, n. 76, conv. in l. 11 settembre 2020, n. 120) ha introdotto l’art. 50-*quater* C.A.D. («Disponibilità dei dati generati nella fornitura di servizi in concessione»), per il quale «[a]l fine di promuovere la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, per fini statistici e di ricerca e per lo svolgimento dei compiti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, nei contratti e nei capitolati con i quali le pubbliche amministrazioni affidano lo svolgimento di servizi in concessione è previsto l’obbligo del concessionario di rendere disponibili all’amministrazione concedente tutti i dati acquisiti e generati nella fornitura del servizio agli utenti e relativi anche all’utilizzo del servizio medesimo da parte degli utenti, come dati di tipo aperto ai sensi dell’articolo 1, comma 1, lettera l-ter), nel rispetto delle linee guida adottate da AgID, sentito il Garante per la protezione dei dati personali».

¹⁴²¹ Si pensi al servizio per il collegamento diretto delle imprese con la PDND di cui all’art. 28 d.l. 6 novembre 2021, n. 152 conv. in l. 23 dicembre 2021, n. 233. Più in generale, si iscrivono già in un paradigma di “servizio amministrativo digitale” tramite piattaforme pubbliche il servizio (divenuto operativo a novembre 2021) per il rilascio *on line* dei certificati anagrafici tramite l’apposita sezione del portale dell’ANPR, previsto dall’art. 62, co. 3, quarto periodo, C.A.D., come modificato dal d.l. n. 76/2020, cit.; nonché il servizio per l’erogazione dei benefici economici mediante utilizzo del sistema “PagoPA” (art. 5, co. 2, C.A.D.), che sarà garantito tramite l’apposita Piattaforma digitale, ancora da realizzare, istituita dall’art. 28-*bis* d.l. n. 152/2021, cit. (introdotto in sede di conversione).

¹⁴²² Art. 34, co. 1, d.l. n. 76/2020, cit. Modifiche minori sono state introdotte dall’art. 39, co. 2, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. in l. 29 luglio 2021, n. 108: nel testo si farà riferimento alla formulazione risultante anche da tale ultimo intervento.

¹⁴²³ È infatti rimasto ad uno stadio puramente sperimentale il *DAF - Data & Analytics Framework*, “prototipo” della PDND sviluppato dal Team per la transizione digitale nel vigore del precedente regime commissariale (art. 63 d.lgs. n. 179/2017): sul punto, v. S. ROSSA, *Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione a partire dall’esperienza della Regione Piemonte*, in *Dir. inf.*, n. 4, 2019, 1129. Sul perdurante stato di inattuazione dell’art. 50-ter C.A.D., nel quadro antecedente al decreto Semplificazioni e all’adozione del PNRR, cenni in M. TRESCA, *Big data, open data e algoritmi: i dati al servizio della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2021, 552; P. FALLETTA, *La trasparenza amministrativa in rete: le nuove piattaforme digitali per la diffusione di contenuti informativi*, *ivi*, 561. A. SANDULLI, *Pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche*, cit., 518, afferma che invece «la novella [di cui all’art. 34 d.l. n. 76/2020] ha determinato un significativo cambio di passo sotto il profilo della volontà di realizzare in concreto la PDND», sottolineando, tra l’altro, la sostituzione del termine «sperimentazione» con quello «realizzazione» nel comma 1 dell’art. 50-ter (su cui subito *infra*, nel testo); tuttavia, lo stesso A. poi rileva che alla prima parte “prescrittiva” della nuova disposizione ne seguono altre che non appaiono idonee ad assicurare una tempestiva adesione alla Piattaforma delle amministrazioni diverse da quelle coinvolte nella fase di prima applicazione (co. 2, quinto periodo): v. *infra*, nota 56. Sul “nuovo corso” della Piattaforma, anche per alcune applicazioni innovative, v. D. BOLOGNINO - A. CORRADO - A. STORTO, *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*, Milano, 2022; S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, cit., 238 ss.

¹⁴²⁴ PNRR, cit., M1C1 - «Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.A.», Investimento 1.3, «Dati e interoperabilità», 89, ove si prevede un investimento di 650 milioni di euro (v. il prospetto «Quadro delle misure e risorse», a pag. 87).

Infatti, nell'ambito della strategia di gestione del patrimonio informativo pubblico¹⁴²⁵, si prevede la realizzazione di una piattaforma nazionale nella quale “canalizzare” tutti i dati detenuti dalle amministrazioni, così da garantire la massima interoperabilità delle banche dati e dei sistemi informativi e quindi la loro effettiva condivisione da parte dei soggetti abilitati ad accedervi, anche al fine di ottimizzare i processi di *data analysis*¹⁴²⁶, condotti sempre più spesso sui patrimoni informativi “combinati” di più amministrazioni¹⁴²⁷.

L'art. 50-ter, co. 1, C.A.D. stabilisce che «La Presidenza del Consiglio dei ministri promuove (...) la realizzazione di una Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) finalizzata a favorire la conoscenza e l'utilizzo del patrimonio informativo» pubblico¹⁴²⁸, «nonché la condivisione dei dati tra i soggetti che hanno diritto ad accedervi ai fini dell'attuazione dell'art. 50» – inclusa, quindi, la finalità di consentirne il riutilizzo da parte dei privati (v. *infra*, §3.) – «e della semplificazione degli adempimenti amministrativi di cittadini e imprese» – anche attraverso l'effettiva attuazione del principio “*once-only*”, in base al quale le amministrazioni non devono richiedere ai privati informazioni che questi abbiano già fornito (alla stessa o ad altra amministrazione)¹⁴²⁹.

Il successivo comma 2 prevede che la Piattaforma, gestita dalla Presidenza del Consiglio, è «costituita da un'infrastruttura tecnologica che rende possibile l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati» delle PP.AA. e dei gestori di servizi pubblici tramite l'accreditamento, l'identificazione e l'autorizzazione dei soggetti abilitati ad operarvi, nonché «la raccolta e conservazione delle informazioni di accesso e delle transazioni effettuate per suo tramite». La condivisione dei dati e delle informazioni avverrà «attraverso la messa a disposizione e l'utilizzo, da parte dei soggetti accreditati, di interfacce di programmazione delle applicazioni (API)», che saranno sviluppate dai soggetti abilitati con il supporto della Presidenza del Consiglio, in conformità ad apposite Linee guida già adottate da AgID in tema di interoperabilità¹⁴³⁰, e raccolte in un

¹⁴²⁵ Anche l'ultimo *Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2020-2022*, adottato da AgID nel luglio 2020 (approvato con d.P.C.M. 17 luglio 2020), nel Cap. 3 relativo alle «Piattaforme» (23, 26, 32), richiama la Piattaforma Digitale Nazionale dei Dati tra le nuove infrastrutture da promuovere al fine di «razionalizzare i servizi per le amministrazioni e i cittadini» (23), sia pure con previsioni sui tempi di attuazione che la realtà dei fatti, come sovente accade in Italia, si è presto incaricata di smentire (!).

¹⁴²⁶ M. TRESCA, *Big data, open data e algoritmi: i dati al servizio della pubblica amministrazione*, cit., 551.

¹⁴²⁷ Rileva a tal proposito il comma 2-bis dell'art. 50 C.A.D., introdotto dal d.lgs. n. 217/2017, per il quale «[I]e pubbliche amministrazioni, nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali, procedono all'analisi dei propri dati anche in combinazione con quelli detenuti da altri soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, fermi restando i limiti di cui al comma 1». Come osservato da F. CORONIDI, *Commento sub art. 50*, in C. Boccia, C. Contessa, E. De Giovanni (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale*, cit., 214, «[i]l predetto comma, dunque, riconduce l'obiettivo della valorizzazione del patrimonio informativo pubblico tra le finalità istituzionali di ogni amministrazione e pone le basi per lo sviluppo di un compiuto sistema pubblico di *data analysis*».

¹⁴²⁸ Per tale intendendosi ora, alla luce del testo introdotto dal decreto Semplificazioni, quello «detenuto, per finalità istituzionali, dai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2», ossia dalle amministrazioni in senso “classico” ex art. 1, co. 2, T.U.P.I. (oltre autorità di sistema portuale e autorità indipendenti), dai gestori di servizi pubblici (nei limiti, ovviamente, dei servizi di pubblico interesse svolti) e dalle società a controllo pubblico che non siano anche gestori di servizi pubblici. Prima della novella, invece, i commi 1 e 4 dell'art. 50-ter facevano riferimento ai soli (dati dei) soggetti di cui all'art. 2, co. 2, lett. a), ossia alle sole amministrazioni in senso “classico”.

¹⁴²⁹ Principio incluso tra i «Principi guida» della Parte 1^a del richiamato *Piano triennale 2019-2022* (pag. 9), oltre che tra le «*Policy action lines*» della nota Dichiarazione di Tallin sull'*eGovernment* per il quinquennio 2018-2022 (v. pag. 5509). A tale principio fa riferimento – oltre all'art. 14 del Reg. n. 2018/1724 sul *Single Digital Gateway* (che lo indica come “principio una tantum”) – anche l'Avviso di finanziamento PNRR rivolto ai Comuni relativo alla Misura 1.3.1, approvato con decreto DTG n. 152/2022 (20 ottobre 2022, scadenza 17 febbraio 2023), che prevede importi finanziati per 110 milioni. Sul punto, per tutti, v. D.U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal PNRR e problemi ancora da affrontare*, in *Federalismi*, n. 7, 2022, 121 ss.

¹⁴³⁰ Con Determinazione 1 ottobre 2021, n. 547, l'AgID ha adottato e pubblicato le «Linee guida sull'interoperabilità tecnica delle Pubbliche Amministrazioni» e le «Linee guida Tecnologie e standard per la sicurezza dell'interoperabilità tramite API dei sistemi informatici», ai sensi dell'art. 71 C.A.D. e della direttiva (UE) n. 2015/1535. Le due Linee guida contribuiscono a strutturare il modello di interoperabilità delle amministrazioni (*ModI*), definito dall'AgID ai sensi dell'art. 73, co. 3-bis, lett. b) C.A.D. in coerenza con il nuovo *European Interoperability Framework*. Le prime si focalizzano sulle tecnologie e le loro modalità di utilizzo per garantire la sicurezza delle transazioni digitali realizzate tra e verso le amministrazioni che

«catalogo API» reso disponibile dalla Piattaforma ai soggetti accreditati¹⁴³¹; questi ultimi, cioè i soggetti di cui all'art. 2, co. 2, C.A.D. (inclusi quindi i gestori di servizi pubblici, nei limiti dell'attività di interesse generale svolta¹⁴³²), sono «tenuti» ad aderire alla Piattaforma, sviluppare proprie API e rendere disponibili le rispettive banche dati.

La definizione degli standard tecnologici e dei criteri di sicurezza, accessibilità e disponibilità per la gestione della Piattaforma, nonché del processo di accreditamento e fruizione del catalogo API in conformità alla logica della *privacy by design*, è rimessa ad apposite Linee guida dell'AgID, adottate sentito il Garante per la protezione dei dati personali e acquisito il parere della Conferenza unificata: tali Linee guida, pubblicate alla fine del 2021¹⁴³³, recano dunque le regole tecniche di dettaglio per l'entrata in funzione della costituenda Piattaforma.

Si prevede, inoltre, che un d.P.C.M. – per quanto ci risulta non ancora adottato, nonostante sia ampiamente decorso il termine di sessanta giorni previsto dal decreto Semplificazioni – stabilisca una *Strategia nazionale dati* finalizzata ad identificare «le tipologie, i limiti, le finalità e le modalità di messa a disposizione, su richiesta della Presidenza del Consiglio, dei dati aggregati e anonimizzati» di cui sono titolari i soggetti destinatari della normativa del C.A.D. (art. 50-ter co. 4)¹⁴³⁴.

La PDND non costituirà l'unico sistema di interoperabilità delle banche dati pubbliche: il comma 7 dell'art. 50-ter, infatti, precisa che i soggetti di cui all'art. 2, co. 2, «possono continuare ad utilizzare anche i sistemi di interoperabilità già previsti dalla legislazione vigente». Restano poi ferme, ovviamente, le (distinte) funzionalità svolte dal Sistema pubblico di connettività (SPC) per l'interoperabilità dei sistemi informativi e il coordinamento informatico dei dati tra le diverse amministrazioni: la costituenda Piattaforma è, anzi, destinata ad integrarsi nella cornice di interoperabilità generale delineata dal SPC¹⁴³⁵.

utilizzano le *application programming interface* (API) tramite rete di collegamento informatica; le seconde individuano le tecnologie e gli standard che i soggetti *lato sensu* pubblici (quelli di cui all'art. 2, co. 2, C.A.D.) devono tenere in considerazione nella realizzazione dei propri sistemi informatici per consentire il coordinamento informativo e informatico dei dati tra le amministrazioni centrali, regionali e locali, nonché tra queste ed i sistemi dell'Unione europea, con i gestori di servizi pubblici e con i soggetti privati abilitati.

¹⁴³¹ In base al co. 2, quinto periodo, del «nuovo» art. 50-ter, in fase di prima applicazione la Piattaforma assicurerà prioritariamente l'interoperabilità con le basi di dati di interesse nazionale di cui all'art. 60, co. 3-bis, e cioè le basi di dati ISEE ed ANPR, e con alcune banche dati dell'Agenzia delle Entrate individuate dal Direttore della stessa. A. Sandulli, *Pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche*, cit., 520, parla (esprimendo perplessità) di «meccanismo attuativo a formazione progressiva». Sulle API v. *infra*, §6, spec. nota 194.

¹⁴³² Su questa estensione, operata dal decreto Semplificazioni, v. *supra*, nota 53.

¹⁴³³ AgID, det. 15 dicembre 2021, n. 627, «Linee Guida sull'infrastruttura tecnologica della Piattaforma Digitale Nazionale Dati per l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati». Le Linee Guida sono consultabili, insieme ai relativi allegati, al link https://trasparenza.agid.gov.it/archivio28_provvedimenti-amministrativi_0_123064_725_1.html.

¹⁴³⁴ Si prevede che, in fase di prima applicazione, si darà «priorità ai dati riguardanti gli studenti del sistema di istruzione e di istruzione e formazione professionale ai fini della realizzazione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e del contrasto alla dispersione scolastica e formativa» (art. 50-ter, co. 4, ult. per.).

¹⁴³⁵ Il Sistema pubblico di connettività e cooperazione (SPC), «erede» della ex Rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA), istituito in forza del d.lgs. 28 febbraio 2005, n. 42 (cfr. il d.P.C.M. 1 aprile 2008, in G.U. 21 giugno 2008, n. 144) e oggi disciplinato dagli artt. 73 ss. C.A.D. (come modificati dagli artt. 58 ss. d.lgs. n. 179/2016), è 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», (art. 73, co. 1, C.A.D.), cui partecipano obbligatoriamente i soggetti di cui all'art. 2, co. 2 C.A.D. (art. 75, co. 1) ed i privati che scelgano di aderirvi nel rispetto delle regole tecniche definite dall'AgID. Sul Sistema pubblico di connettività, prima e dopo la nuova gara Consip ex art. 20, co. 4, d.l. n. 82/2012 aggiudicata nel 2016, si vedano F. MARTINI, *Il sistema informativo pubblico*, Torino, 2006, 197 ss.; E. CARLONI, *La qualità dei dati pubblici*, in B. Ponti (a cura di), *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, Rimini, 2008, 252 ss.; ID., *L'amministrazione aperta*, cit., 225 ss.; C. D'ORTA, *Il sistema pubblico di connettività: un approccio nuovo alle esigenze della rete delle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7, 2011, 693 ss.; F. CORONIDI, *Commento sub art. 73*, in *Codice dell'amministrazione digitale*, cit., 300 ss.; A. CONTALDO, *La disciplina organizzativa del sistema pubblico di connettività nelle amministrazioni pubbliche: profili giuridici e problematiche attuative*, in *Riv. amm. rep. it.*, n. 5-6, 2018, 197 ss.

In consonanza con l'art. 50, co. 3-*bis*, per cui il trasferimento di un dato da un sistema informatico ad un altro non modifica la titolarità del dato e del trattamento, ferme le responsabilità delle amministrazioni che ricevono e trattano il dato in qualità di titolari autonomi, il comma 7 dell'art. 50-*ter*, introdotto dalla surrichiamata novella del 2020, precisa che l'accesso ai dati attraverso la PDND «non modifica la disciplina relativa alla titolarità del trattamento», ma permangono le responsabilità del gestore della Piattaforma¹⁴³⁶, quale responsabile del trattamento per conto del titolare ai sensi dell'art. 28 *GDPR*, e dei soggetti pubblici accreditati che trattano i dati quali titolari autonomi.

Come già visto, il decreto *Recovery* ha ben presto dimostrato (anzi, confermato) che la rilevanza della PDND, nel complessivo disegno legislativo, non è meramente “interna” alla sfera amministrativa, ma può tradursi nella predisposizione di appositi servizi *on line* direttamente rivolti a cittadini e imprese: così è, infatti, per il servizio dedicato di collegamento telematico con la PDND, che consentirà alle imprese di effettuare controlli automatizzati e acquisire direttamente certificati relativi ai propri fatti, stati o qualità¹⁴³⁷. La Piattaforma è inoltre destinata, secondo quanto prevedono i più recenti atti di programmazione, ad ospitare il catalogo dei “dati aperti” pubblicati tramite *API* dalle amministrazioni¹⁴³⁸.

2.1 (segue) Il “modello cloud della P.A.” e il nuovo Polo Strategico Nazionale (PSN): la “grande migrazione” del patrimonio informativo pubblico

L'ulteriore direttrice della strategia nazionale per l'infrastrutturazione digitale e la razionalizzazione della *data governance* pubblica è costituita dal ricorso a soluzioni *cloud*, ossia alla migrazione di dati e servizi nelle “nuvole” in rete ove vengono virtualizzati i *server* dei sistemi informativi e i *data center* fisici: si tratta, in una accezione minimale¹⁴³⁹, di tecnologie che consentono all'utilizzatore di acquisire, accedendo via *web* alle infrastrutture del fornitore, risorse (scalabili) di *storage* e/o di calcolo¹⁴⁴⁰.

A fronte del crescente utilizzo di tali tecnologie da parte delle amministrazioni pubbliche, sono stati da più parti sottolineati i non pochi rischi ad esse sottesi, specie per i servizi di (tipo)

¹⁴³⁶ Il gestore della Piattaforma, come previsto dal richiamato comma 2, primo periodo, del nuovo art. 50-*ter*, è la Presidenza del Consiglio; nondimeno, in continuità con il quadro anteriore al d.l. Semplificazioni, maturato sotto il vigore del regime commissariale e della sperimentazione del *DAF* (v. *supra*, nota 48), la (realizzazione e) gestione della PDND è in concreto affidata a Pago PA S.p.A., ai sensi dell'art. 8, co. 3, d.l. n. 135/2018, cit. (cfr. anche l'art. 4, co. 1, lett. *l* dello Statuto della società).

¹⁴³⁷ Art. 28 d.l. n. 152/2021, cit. (v. *supra*, nota 46).

¹⁴³⁸ V. la bozza di *Piano triennale per l'informatica nella Pubblica amministrazione agg. 2021-2023* (trasMESSO alla Commissione UE nell'ottobre 2021), OB.2.2, da attuare a partire da dicembre 2022. Sull'utilizzo delle *API* da parte dei soggetti pubblici per garantire (anche) ai privati la disponibilità di particolari categorie di dati aperti (riutilizzabili), v. *infra*, §6.

¹⁴³⁹ I servizi *cloud* sono infatti diversi e di diversi tipi. Secondo la classificazione offerta dal *National Institute of Standards and Technology* del governo statunitense (*NIST*), oggi accolta su scala globale, in base allo specifico contenuto del servizio erogato si distinguono servizi *cloud* di tipo “*SaaS*” (*Software as a Service*), “*PaaS*” (*Platform as a Service*), “*IaaS*” (*Infrastructure as a Service*); dal punto di vista dei modelli di distribuzione e del livello di condivisione dell'infrastruttura tra gli utilizzatori, si distinguono invece sistemi di “*private cloud*”, “*public cloud*”, “*hybrid cloud*” e “*community cloud*”. Cfr. P. MELL - T. GRANCE, *The NIST definition of cloud computing. Recommendations of National Institute of Standards and Technology*, settembre 2011, a cura del *NIST*, *Special Publication* 800-145, 2-3; distinzioni (e definizioni) recepite in Italia dal Garante *privacy*, *Cloud computing: indicazioni per l'utilizzo consapevole dei servizi*, 24 maggio 2012, 6 ss., e da DigitPA (oggi AgID), *Raccomandazioni e proposte sull'utilizzo del cloud computing nella pubblica amministrazione*, 28 giugno 2012, 7 ss. Sul punto v. anche la completissima analisi di F. TRUBIANI, *I contratti di cloud computing: natura, contenuti e qualificazione giuridica*, in *Dir. inf. inform.*, n. 2, 2022, 398 ss., alla luce della dir. 770/2019/UE, relativa a “*determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale e di servizi digitali*” e del d.lgs. 4 novembre 2021, n. 173 con cui essa è stata recepita (già richiamati nel precedente Capitolo, §§2., 10.1).

¹⁴⁴⁰ F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Napoli, 2012, 145; A. OSNAGHI, *Pubblica amministrazione che si trasforma: «Cloud Computing», federalismo, interoperabilità*, in *Amministrare*, XLIII, n. 1, 2013, 59; G. NOTO LA DIEGA, *Il cloud computing. Alla ricerca del diritto perduto nel web 3.0*, in *Eur. dir. priv.*, n. 2, 2014, 577.

“*public cloud*”, in cui l’infrastruttura è interamente controllata da *provider* esterni che pongono a disposizione degli utilizzatori – e quindi condividono tra essi – i propri sistemi attraverso l’erogazione di capacità elaborativa e di stoccaggio via internet. Tali soluzioni, consentendo alle amministrazioni di acquisire servizi informatici *on demand* e di pagare in base all’effettivo utilizzo (*pay-per-use*), evitando i costi di investimento¹⁴⁴¹, risultano particolarmente attrattive nell’ottica dell’economicità ed efficienza (dell’organizzazione) delle attività interne, ma tendono per le loro caratteristiche di funzionamento a non assicurare un pieno controllo delle amministrazioni sui dati pubblici così “esternalizzati”, né una tempestiva verifica, in fase di esecuzione dei relativi contratti, sulla persistente conformità delle “nuvole” ospitanti alla disciplina in materia di protezione dei dati personali e agli standard normativi e contrattuali di sicurezza e resilienza dei sistemi informatici¹⁴⁴², ponendo in definitiva in discussione l’idea stessa di *data sovereignty*¹⁴⁴³ intesa come «potere esclusivo» delle amministrazioni di controllare i «beni pubblici digitali», ovunque siano localizzati i *server* che li contengono, e di assicurare la compatibilità del loro regime concreto con le garanzie – individuali e generali – sancite dalle normative europee e nazionali¹⁴⁴⁴.

Le criticità relative ai servizi *cloud* si presentano, dunque, sul versante della tutela dei dati personali¹⁴⁴⁵, anche per l’allocazione dei relativi *server* in luoghi sovente situati oltre i confini continentali¹⁴⁴⁶; della dipendenza del “pubblico” da fornitori privati (spesso multinazionali) e del connesso rischio di *vendor lock-in*¹⁴⁴⁷; della soggezione dei sistemi a guasti e della loro vulnerabilità ad attacchi cibernetici, fonte di potenziali gravi pregiudizi – oltre che per i dati sensibili (individuali) o strategici (pubblici) eventualmente coinvolti – per la continuità delle stesse attività pubbliche¹⁴⁴⁸. Tali rischi, mitigabili solo in parte tramite gli strumenti contrattuali e ben presto avvertiti dal Garante *privacy*¹⁴⁴⁹, hanno indotto parte della dottrina a porre in discussione la stessa praticabilità di tecnologie *cloud* da parte dell’amministrazione pubblica, adombrando il potenziale contrasto con «[l]’esercizio di naturali e necessarie funzioni pubbliche ordinarie che rappresentano in primo luogo un apparato di garanzie di interesse generale alla corretta gestione e controllo dei dati pubblici»¹⁴⁵⁰.

¹⁴⁴¹ A. OSNAGHI, *op. ult. cit.*, 60; G. NOTO LA DIEGA, *op. ult. cit.*, 622; F. TRUBIANI, *I contratti di cloud computing*, cit., 399.

¹⁴⁴² A. OSNAGHI, *op. ult. cit.*, 62-63; M.L. MADDALENA, *La digitalizzazione della vita dell’amministrazione e del processo*, in *Foro amm.*, III, n. 3, 2015, 2577.

¹⁴⁴³ K. IRION, *Government, cloud computing and national data sovereignty*, in *Policy & Internet*, n. 3-4, 2012, 41.

¹⁴⁴⁴ F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Dir. inf.*, n. 2, 2015, 254.

¹⁴⁴⁵ Sul punto, per tutti, M.M. WINKLER - J. MOSCA, *Cloud computing e protezione dei dati personali*, in M. Fumagalli Meraviglia (a cura di), *Diritto alla riservatezza e progresso tecnologico. Coesistenza pacifica o scontro di civiltà?*, Napoli, 2015, 121 ss. Va peraltro segnalato che il *GDPR*, frattanto entrato in vigore, pur non recando norme espressamente riferite alla gestione via *cloud* dei dati personali, pone garanzie di portata generale applicabili anche alle amministrazioni che utilizzino servizi *cloud storage*, nel quadro dei principi di *accountability* del titolare e di *privacy by design* e *by default*: senza pretese di esaustività, cfr. gli artt. 28, 44 e 82 *GDPR*. Va inoltre segnalato che gli artt. 42 e 43 *GDPR* prevedono un nuovo *framework* per meccanismi di certificazione che appaiono idonei (perlomeno) a ridurre i rischi per la *privacy* associati all’utilizzo di servizi *cloud*: in proposito, v. A.N. BATMAN, *European cloud service data protection certification*, in L. Reins (a cura di), *Regulating new technologies in uncertain times*, L’Aia, 2019, 261 ss.

¹⁴⁴⁶ Su tali aspetti si vedano A. ALÌ, *Lo Stato, il territorio, l’accesso e la localizzazione dei dati ai tempi del ‘cloud computing’*, in *Gnosis*, n. 2, 2017, 142 ss.; G. BRUZZONE, *Cloud e politica pubblica nella Digital Single Market Strategy*, in O. Pollicino (a cura di), *Digital Single Market e Cloud Services: tutela e circolazione dati nell’economia digitale*, Roma, 2018, 23 ss.

¹⁴⁴⁷ M.L. MADDALENA, *La digitalizzazione della vita dell’amministrazione e del processo*, cit., 2599.

¹⁴⁴⁸ F. COSTANTINO, *Autonomia dell’amministrazione e innovazione digitale*, cit., 146; F. Cardarelli, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, cit., 255.

¹⁴⁴⁹ Garante *privacy*, *Cloud computing - Proteggere i dati per non cadere dalle nuvole*, cit., 11 ss.

¹⁴⁵⁰ F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, cit., 255.

Nondimeno, tali potenziali criticità non sono valse ad affievolire l'interesse degli Stati – e della stessa Unione europea¹⁴⁵¹ – per i servizi *cloud*, forieri di numerosi benefici, in atto o in potenza, ai quali non sembra che le amministrazioni possano oggi rinunciare: il *cloud* può infatti consentire, con le opportune cautele, di consolidare e razionalizzare i *data center* pubblici, di superare la frammentazione dei sistemi informatici e di ottimizzare il ciclo degli investimenti pubblici in *ICTs*, realizzando economie di scala, limitando i costi all'effettivo consumo ed usufruendo al contempo di soluzioni tecnologiche iper-scalabili e sempre aggiornate, oltre che di declinare in modo davvero innovativo il decentramento amministrativo e l'autonomia istituzionale, in un quadro di interoperabilità dei dati e processi tra i vari attori e livelli territoriali di governo¹⁴⁵².

L'obiettivo è divenuto, dunque, quello di favorire l'adozione del paradigma *cloud* nella P.A. riducendone i rischi e regolando l'offerta dei relativi servizi secondo criteri di compatibilità con le prerogative e i doveri “funzionali” dell'amministrazione pubblica: si è così progressivamente delineato, a partire dai Piani triennali per l'informatica nella P.A. 2017-2019 e 2019-2021, un “Modello di cloud della PA”¹⁴⁵³, che designa il complesso di soluzioni *cloud* qualificate nelle quali il rispetto dei requisiti di sicurezza, portabilità e sostenibilità è assicurato da regole tecniche – adottate da AgID¹⁴⁵⁴ – che vincolano l'offerta di mercato di servizi *cloud* indirizzati ad utilizzatori pubblici e, correlativamente, la libertà negoziale delle amministrazioni, attraverso strumenti di *procurement* standardizzati idonei a garantire a queste ultime l'assolvimento degli obblighi di legge e delle esigenze politico-strategiche del Paese¹⁴⁵⁵.

¹⁴⁵¹ Fin dall'Agenda digitale europea del 2010 - COM(2010)245, del 19 maggio 2010, par. 2.5.1, pag. 25, passando per la Comunicazione sul *cloud* - COM(2012)529, del 27 settembre 2012, *Sfruttare il potenziale del cloud computing in Europa*, par. 2, pag. 4, e par. 3.5, pag. 15, fino alla recente *Bussola digitale per il 2030* - COM(2021)118, del 9 marzo 2021, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, parr. 3.1, pag. 4, e 3.2, pag. 7 (ove peraltro si pone l'accento sulla attuale debolezza del mercato unico europeo nel settore del *cloud* e sulla sua “dipendenza” dai *provider* statunitensi, che gestiscono il 90% dei dati dell'UE: *ivi*, pag. 4, nt. 8). Anche la *Strategia europea sui dati* - COM(2020)66, del 19 febbraio 2020, par. 4, pag. 11, punta a promuovere una maggiore diffusione del *cloud* nell'amministrazione, evidenziando che «l'adozione del *cloud* è limitata, in particolare, nel settore pubblico», con conseguente «minore efficienza dei servizi pubblici digitali». Tra le recenti iniziative europee, si segnala altresì il progetto *Gaia-X*, nato da un'iniziativa dal governo tedesco, finalizzato allo sviluppo di un'infrastruttura federata “*cross-border*” per l'interconnessione dei *cloud provider* europei: v. <https://www.gaia-x.eu>.

¹⁴⁵² Come già sottolineavano, anni addietro, F. BASSANINI - R. MASIERO, *Prefazione*, in *Pubblica amministrazione che si trasforma: cloud computing, federalismo e interoperabilità*, cit., spec. 8; E. ACQUATI - S. MACELLARI - A. OSNAGHI, *ivi*, spec. 30 e 186-187; C. FLICK - V. AMBRIOLA, *Dati nelle nuvole: aspetti giuridici del cloud computing e applicazioni alle amministrazioni pubbliche*, in *Federalismi*, n. 6, 2013, 19-20. Per un quadro delle applicazioni, in atto o in potenza, delle tecnologie *cloud* in Italia nei settori dell'*e-School* e dell'*e-Health*, v. anche G. NOTOLA DIEGA, *Il cloud computing*, cit., 624 ss.

¹⁴⁵³ AgID, *Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2017-2019*, spec. par. 3.1, 24 (approvato con d.P.C.M. 31 maggio 2017, n. 1444, ai sensi dell'art. 1, co. 513, l. 28 dicembre 2015, n. 208 - legge di stabilità 2016); AgID, *Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2019-2021*, 12 febbraio 2019, spec. par. 3.1, 34.

¹⁴⁵⁴ Cfr. le Circolari AgID 9 aprile 2018, n. 2 e n. 3, recanti, rispettivamente, i Criteri per la qualificazione dei *Cloud Service Provider* per la PA, e i Criteri per la qualificazione di servizi *SaaS* per il *Cloud* della PA, nonché la Determinazione AgID 28 ottobre 2020, n. 459, che reca chiarimenti applicativi in merito alle predette circolari. In base queste ultime, come integrate dalle Determinazioni AgID 6 novembre 2018, n. 358 e 19 dicembre 2018, n. 408 (di proroga dei termini di adeguamento), “*a decorrere dal 1° aprile 2019 le Amministrazioni di cui all'articolo 2 del D.Lgs. n. 82/2005 acquisisc[on]o esclusivamente servizi IaaS, PaaS e SaaS qualificati dall'Agenzia e pubblicati sul Marketplace Cloud della PA*”. Cfr. ora anche la Determinazione AgID 15 dicembre 2021, n. 628, con cui è adottato il “Regolamento recante i livelli minimi di sicurezza, capacità elaborativa, risparmio energetico e affidabilità delle infrastrutture digitali per la PA e le caratteristiche di qualità, sicurezza, *performance* e scalabilità, portabilità dei servizi *cloud* per la pubblica amministrazione, le modalità di migrazione, nonché le modalità di qualificazione dei servizi *cloud* per la pubblica amministrazione”.

¹⁴⁵⁵ Come già auspicava A. OSNAGHI, *Pubblica amministrazione che si trasforma: «Cloud Computing», federalismo, interoperabilità*, cit., 65. Ancor prima, nel contesto di uno studio collettaneo connesso al contributo ora richiamato (dove l'identità del titolo), E. ACQUATI - S. MACELLARI - A. OSNAGHI, *Pubblica amministrazione che si trasforma: cloud computing, federalismo e interoperabilità*, Firenze, 2012, 46: «L'adozione del modello di *cloud* (...) per la pubblica amministrazione non implica che i *provider* (...) siano necessariamente amministrazioni o aziende pubbliche: è anzi naturale

L'impiego di soluzioni *cloud* nella P.A. è, anzi, assurdo gradualmente a “principio” – oggi non più solo meta-normativo¹⁴⁵⁶ – di tendenziale preferenza per tali tecnologie nella «definizione di nuovi progetti e nello sviluppo di nuovi servizi destinati a cittadini, imprese o utenti interni alla PA»: il principio c.d. “*cloud first*” è divenuto infatti sempre più centrale negli atti di programmazione della transizione digitale dell'amministrazione¹⁴⁵⁷, quale nuova “declinazione modale” del principio generale del *digital first*, utile anche per «consentire la riprogettazione dei servizi pubblici in modo più automatico ed efficiente»¹⁴⁵⁸.

Il definitivo ingresso del *cloud* nelle politiche pubbliche per la digitalizzazione amministrativa non poteva che trovare consacrazione anche nel PNRR, tra i cui obiettivi figura appunto quello di “portare” entro il 2026 il 75% delle amministrazioni italiane ad utilizzare servizi in *cloud*, supportandole e “facilitandole” nella migrazione¹⁴⁵⁹. E ciò anche al fine di mettere in sicurezza ed efficientare la “gestione” dei beni digitali pubblici, dopo che un censimento concluso da AgID nel 2020 aveva evidenziato che il 95% (1.190) dei 1.252 *data center*/Centri di elaborazione dati distribuiti utilizzati dalle amministrazioni italiane presentava pericolose carenze nei requisiti minimi di sicurezza, affidabilità, capacità elaborativa ed efficienza energetica¹⁴⁶⁰. Si è perciò palesata come necessaria e improrogabile una razionalizzazione delle infrastrutture per i beni digitali pubblici, attraverso la migrazione dei *data center* verso infrastrutture *cloud* ad alta affidabilità¹⁴⁶¹, anche nell'ottica di «abbattere lo spreco di risorse e aumentare la sostenibilità ambientale e la sicurezza»¹⁴⁶².

Nel quadro di tali obiettivi, sulla spinta impressa dell'emergenza pandemica alla digitalizzazione amministrativa già prima dell'adozione del PNRR, il decreto Semplificazioni ha previsto la creazione di un'infrastruttura *cloud* ad alta affidabilità – un “*cloud* nazionale” di tipo “privato” o “ibrido” – denominata *Polo Strategico Nazionale* (PNS), nella quale sono destinati a migrare i CED ed i sistemi informativi delle amministrazioni centrali e locali che risultano privi dei necessari requisiti di sicurezza (art. 35)¹⁴⁶³.

che gli stessi soggetti privati che operano sul mercato del *cloud* pubblico ricoprano i ruoli di *provider* (...) di un *cloud* della pubblica amministrazione. (...) La pubblica amministrazione è però sottoposta a norme che possono determinare per i *cloud provider* requisiti funzionali, di sicurezza e affidabilità specifici (come ad esempio il requisito che alcune basi dati risiedano nel territorio nazionale): l'adozione del *cloud computing* richiede quindi il riconoscimento normativo del ruolo dei *cloud provider* certificati e accreditati per la pubblica amministrazione, in quanto in grado di soddisfarne i particolari requisiti. Questo approccio comporta la definizione di uno schema di collaborazione pubblico-privato e l'attivazione di un progetto strategico di lungo periodo (...).

¹⁴⁵⁶ Ad es., oltre alle misure di cui si dirà tra poco, l'art. 75 d.l. n. 76/2020, al fine di «favorire la diffusione di servizi in rete e agevolare l'accesso agli stessi da parte di cittadini e imprese», ha autorizzato le amministrazioni – in deroga all'impianto generale del codice dei contratti pubblici – ad acquistare tramite procedura negoziata senza previo bando, ai sensi dell'art. 63, co. 2, lett. c) d.lgs. n. 50/2016 (selezionando l'affidatario tra almeno quattro operatori economici), beni e servizi informatici «preferibilmente basati sul modello *cloud SaaS* (*software as a service*)». È appena il caso di ricordare che l'art. 68, co. 1, C.A.D., come modificato dall'art. 9-bis d.l. n. 179/2012, cit., include tra le soluzioni di acquisto di programmi informatici (soggette a valutazione comparativa tecnico-economica) «*software* fruibile in modalità *cloud computing*» (lett. c).

¹⁴⁵⁷ *Piano triennale 2019-2021*, cit., par. 1.1, 12, e par. 3, 35; *Piano triennale 2020-2022*, cit., Parte I, 8, e Parte II, 10.

¹⁴⁵⁸ MI(T)D, 2025. *Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese. Le prime azioni per l'Italia del futuro*, 30 giugno 2020, Azione n. 16, 24. Sul punto v. *retro*, Cap. 2, §3.

¹⁴⁵⁹ PNRR, cit., MIC1 - «Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA», Investimento 1.2, «Abilitazione e facilitazione migrazione al *cloud*», ove si prevede un investimento da 1 miliardo di euro, che concorre con quello da 900 milioni di euro previsto dall'Investimento 1.1, «Infrastrutture digitali» (v. il prospetto «Quadro delle misure e risorse», a pag. 87).

¹⁴⁶⁰ AgID, *Censimento patrimonio ICT della PA*, 20 febbraio 2020, 3 (effettuato sulla base delle indicazioni contenute nella Circolare 14 giugno 2019, n. 1 adottata dalla stessa AgID). La «Sintesi dei dati rilevanti» è consultabile al seguente link: https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/sintesi_rapporto_censimento_patrimonio_ict.pdf.

¹⁴⁶¹ Cfr. il *Piano triennale 2020-2022*, cit., Cap. 4, «Infrastrutture», 36 ss.

¹⁴⁶² MI(T)D, 2025. *Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese*, cit., 24.

¹⁴⁶³ Con le modifiche introdotte all'art. 33-septies d.l. n. 179/2012, che viene (quasi) interamente sostituito, l'art. 35 d.l. n. 76/2020 (rubricato «Consolidamento e razionalizzazione delle infrastrutture digitali del Paese») si pone in linea di continuità con il percorso intrapreso con i Piani triennali 2017-2019 e 2019-2021 e con il richiamato censimento dei *data center* concluso da AgID nel 2020, ma punta ad imprimere a tale processo un nuovo slancio, nel segno dell'effettività nella

Come indicato nella *Strategia Cloud Italia*¹⁴⁶⁴, l'infrastruttura, finalizzata a dotare la P.A. di tecnologie *cloud* ad alte garanzie di affidabilità, resilienza e indipendenza, ospiterà dati e servizi strategici di tutte le amministrazioni centrali (circa 200), delle Aziende Sanitarie Locali e dei principali enti territoriali (Regioni, Città metropolitane, Comuni con oltre 250.000 abitanti), al fine ultimo di garantire l'autonomia tecnologica pubblica su *asset* fortemente strategici, assicurare il controllo e la sicurezza dei dati e migliorare l'efficienza dei servizi digitali¹⁴⁶⁵. Il Polo sarà localizzato sul territorio nazionale e distribuito presso siti opportunamente identificati, dislocati in almeno due Regioni, per garantire adeguata continuità operativa e tolleranza ai guasti.

La creazione del Polo è promossa dalla Presidenza del Consiglio, tramite il Dipartimento per la trasformazione digitale, con il supporto della neo-istituita Agenzia per la cybersicurezza nazionale¹⁴⁶⁶. L'infrastruttura sarà realizzata e gestita da un operatore economico (*rectius*, un RTI) secondo il modello partenariale del *project financing*, e la selezione delle offerte avverrà attraverso una procedura competitiva, attivata ad iniziativa di un soggetto promotore ai sensi dell'art. 183, co. 15, d.lgs. n. 50/2016: il Dipartimento per la trasformazione digitale, ricevuta la proposta formulata *motu proprio* dal RTI promotore, ha concluso positivamente la valutazione di fattibilità nei tre mesi successivi alla ricezione della stessa, come stabilito dalla predetta disposizione; l'emanazione del bando è prevista per la fine del 2021, l'aggiudicazione entro la fine del 2022¹⁴⁶⁷. Il decreto *Recovery* ha previsto che la Presidenza del Consiglio si avvarrà di Difesa Servizi S.p.A. – società *in house* del Ministero della Difesa – quale centrale di committenza per l'espletamento della procedura di gara¹⁴⁶⁸.

La migrazione al *cloud* e, più in generale, l'infrastrutturazione digitale per inverare l'approccio *cloud first* non saranno però attuati solo attraverso il PSN, che ancorché «destinato a tutte le pubbliche amministrazioni» senza distinzione tra tipologie di *data center* (art. 35, co. 1, d.l. n. 76/2020) sarà, come detto, riservato in un primo momento alla migrazione dei soli dati e servizi «strategici»¹⁴⁶⁹ delle amministrazioni centrali e di alcune locali. La transizione è infatti prevista secondo due modelli alternativi e complementari: in funzione dei requisiti di *performance* e scalabilità e della sensibilità dei dati interessati, le amministrazioni centrali e locali potranno

razionalizzazione delle infrastrutture digitali strategiche: dalla previsione di censimenti affidati all'AgID e di piani per la razionalizzazione dei CED pubblici, rimessi a regolamenti governativi (mai emanati), si passa infatti ad un approccio più direttamente prescrittivo, con l'introduzione di specifici obblighi di migrazione a servizi *cloud* qualificati in capo a tutte le amministrazioni, ora peraltro «sanzionati» ai sensi del nuovo art. 18-bis C.A.D., come prevede il comma 4-*quinquies* dell'art. 33-*septies* (introdotto dall'art. 41, co. 2, lett. b d.l. n. 77/2021). Nondimeno, la concreta operatività/vincolatività delle disposizioni *de quibus* viene, in ottica di maggior realismo, «subordinata» dal successivo d.l. n. 77/2021 all'adozione di un regolamento dell'Agenzia per la cybersicurezza, chiamato a fissare i termini e le modalità specifiche delle migrazioni previste dai nuovi commi 1 e 1-*bis* dell'art. 33-*septies* (v. *infra*, nel testo e alla nota 97).

¹⁴⁶⁴ Dipartimento per la trasformazione digitale - Agenzia per la cybersicurezza nazionale, *Strategia Cloud Italia. Documento sintetico di indirizzo strategico per l'implementazione ed il controllo del cloud della PA*, 22 ottobre 2021, 13, consultabile al link seguente: <https://innovazione.gov.it/dipartimento/focus/polo-strategico-nazionale/>.

¹⁴⁶⁵ L'art. 33-*septies*, co. 1, d.l. n. 179/2019, come sostituito dall'art. 35 del decreto Semplificazioni, individua tra le finalità della nuova infrastruttura quelle di «tutelare l'autonomia tecnologica del Paese, consolidare e mettere in sicurezza le infrastrutture digitali delle pubbliche amministrazioni (...), garantendo, al contempo, la qualità, la sicurezza, la scalabilità, l'efficienza energetica, la sostenibilità economica e la continuità operativa dei sistemi e dei servizi digitali».

¹⁴⁶⁶ Art. 5 d.l. 14 giugno 2021, n. 82, conv. in l. 4 agosto 2021, n. 109.

¹⁴⁶⁷ DTG - ACN, *Strategia Cloud Italia*, cit., 15. Nel corso della stesura del presente contributo, il Dipartimento per la trasformazione digitale, con Decreto n. 47/2021-PNRR del 27 dicembre 2021, ha selezionato la proposta da «mettere a gara», individuandola in quella presentata da T.I.M. S.p.A. in qualità di mandataria del RTI formato anche da CDP Equity S.p.A., Leonardo S.p.A. e Sogei S.p.A. Il bando dovrebbe quindi essere pubblicato, in leggero ritardo rispetto alle previsioni della *Strategia Cloud Italia*, nei primi mesi del 2022.

¹⁴⁶⁸ Art. 7, co. 1, lett. b) d.l. n. 152/2021, cit.

¹⁴⁶⁹ Nella *Strategia Cloud Italia* i dati e i servizi interni destinati a migrare in *cloud* vengono infatti classificati in strategici, critici e ordinari, in base all'entità delle conseguenze che una loro compromissione potrebbe comportare: v. *Strategia Cloud Italia*, cit., 12. Vengono qualificati come dati e servizi strategici quelli connessi alla sicurezza nazionale, in linea con quanto previsto in tema di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica dall'art. 1, co. 1, d.l. 21 settembre 2019, n. 105, conv. in l. 18 novembre 2019, n. 133, e dal d.P.C.M. 14 aprile 2021, n. 81.

trasferire i propri CED privi dei necessari requisiti – in alternativa al PNS – sui *cloud* “public” offerti dagli operatori di mercato (art. 35, co. 1, lett. *a* e *b* d.l. n. 76/2020)¹⁴⁷⁰, qualificati secondo criteri fino ad oggi definiti dall’AgID¹⁴⁷¹ ma destinati ad essere aggiornati da un regolamento dell’Agenzia per la cybersicurezza (art. 33-*septies*, co. 4, d.l. n. 179/2012 ss.mm.)¹⁴⁷². Tale regolamento, inoltre, definirà in dettaglio termini e modalità con cui le amministrazioni dovranno effettuare le predette migrazioni¹⁴⁷³. In deroga a tali disposizioni, il decreto *Recovery* autorizza Sogei S.p.A. ad erogare servizi *cloud* a favore delle amministrazioni per le quali opera sulla base di affidamenti *in house* o alle quali già offre tali servizi sulla base di specifiche disposizioni¹⁴⁷⁴.

Per facilitare e guidare la migrazione di tutte le PP.AA. al *cloud*, il PNRR prevede un programma di supporto e incentivo per trasferire basi di dati e applicativi, rivolto in particolare alle amministrazioni locali, che potranno scegliere tra una lista di *cloud service provider* (CSP) e di servizi *cloud* descritti in un’apposita piattaforma web – il c.d. *Cloud Marketplace* – qualificati secondo criteri di adeguatezza rispetto sia ai requisiti di sicurezza, sia agli standard di *performance* (art. 33-*septies*, co. 1-*bis*). Per le amministrazioni locali minori, che non hanno massa critica per una gestione individuale, il Piano prevede che sarà resa obbligatoria l’aggregazione in raggruppamenti *ad hoc* per l’esecuzione dell’attività di migrazione, secondo criteri predefiniti¹⁴⁷⁵.

I prossimi anni daranno le risposte sull’efficacia (e, ancor prima, sull’effettività) degli interventi normativi e dei connessi atti programmatici promossi nel biennio 2020-2021 per l’infrastrutturazione digitale del sistema pubblico dei dati, ossia se «si tratterà dell’ennesimo *maquillage*, suscettibile di creare ulteriore confusione, o di un passaggio essenziale nella direzione della razionalizzazione e del concreto funzionamento di tali infrastrutture strategiche digitali nazionali»¹⁴⁷⁶.

3. I “dati aperti” pubblici oltre la (logica della) trasparenza amministrativa

È noto e intuitivo che le amministrazioni e, più in generale, i soggetti pubblici acquisiscono, trattano, organizzano, producono, trasmettono e pubblicano (o altrimenti diffondono) enormi quantità di dati e informazioni¹⁴⁷⁷, oggi in particolare tramite le (e proprio in virtù delle)

¹⁴⁷⁰ F. COSTANTINO, *Impresa e pubblica amministrazione: da Industria 4.0 al decreto semplificazioni*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2020, 893: «L’art. 35, nel modificare l’art. 33 *septies* della legge n. 221/2012, stabilisce l’obbligo delle amministrazioni centrali di trasferire i Centri di Elaborazione dati verso un’unica infrastruttura, sviluppata dalla Presidenza del Consiglio, o verso soluzioni *cloud*, così come devono pure fare le amministrazioni locali; si intende promuovere un *cloud* nazionale per l’autonomia tecnologica, la sicurezza delle infrastrutture, dati e servizi digitali, anche qui con l’idea di velocizzare la prestazione dei servizi alle imprese».

¹⁴⁷¹ V. *supra*, nota 79 (e ora spec. la Det. n. 628/2021, cit.).

¹⁴⁷² L’art. 7, co. 1, lett. m) d.l. n. 82/2021 attribuisce infatti alla nuova Agenzia per la *cybersecurity* i compiti – in precedenza assegnati all’AgID – di cui al co. 4 del citato art. 33-*septies* d.l. n. 179/2012, modificato di conseguenza ex art. 16, co. 13, d.l. n. 82/2021, cit. Tuttavia, ai sensi dell’art. 17, co. 6 dello stesso d.l. n. 82/2021, come modificato dalla legge di conversione (art. 1, co. 1), nella more della piena operatività dell’Agenzia, il regolamento in questione continua ad essere adottato dall’AgID: ciò spiega perché sia stata quest’ultima ad emanarlo anche nel vigore del d.l. n. 82/2021 (Det. n. 628/2021, cit.). Sul punto v. ora F. TRUBIANI, *I contratti di cloud computing*, cit., 398, nt. 19.

¹⁴⁷³ Art. 41, co. 2, lett. a) d.l. n. 77/2021, cit.

¹⁴⁷⁴ Art. 7, co. 5, d.l. n. 152/2021, cit.

¹⁴⁷⁵ PNRR, cit., 89. Per l’entità degli investimenti previsti per la “facilitazione” della transizione al *cloud*, e quindi dei fondi che le diverse amministrazioni (specie locali) potranno richiedere, sulla base degli avvisi pubblicati già nel corso del 2022, attraverso la nuova piattaforma “*PA digitale 2026*” lanciata dal MITD (concepita quale “punto di accesso” per richiedere le risorse del PNRR dedicate alle transizione digitale amministrativa), v. *supra*, nota 84. Sul punto v. ora B. CAROTTI, *Il settore pubblico e il cloud computing*, in *Lo Stato digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., 147 ss.

¹⁴⁷⁶ A. SANDULLI, *Pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche*, cit., 527.

¹⁴⁷⁷ Nell’ambito delle diverse discipline sociali interessate, per vari aspetti, allo studio dei “dati” e delle “informazioni”, non esiste pieno accordo sullo specifico significato dei (e il relativo discrimine tra i) due concetti. A ben dire, lo stesso concetto di informazione, pur considerato nei termini esclusivi di “oggetto” (piuttosto che di attività), è in sé polisemico e si presta

tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)¹⁴⁷⁸. Le “masse” di dati di cui i soggetti pubblici sono titolari, raccolte e detenute in forma di archivi e banche dati e gestite tramite *data*

ad essere inteso nel contesto delle diverse discipline: («quasi ogni disciplina scientifica utilizza il concetto di informazione nell'ambito del proprio contesto e relativamente a fenomeni specifici»: R. CAPURRO - B. HJØRLAND, *The concept of information*, in *Annual review of information science and technology*, XXXVII, 2003, 356). Analoghe considerazioni valgono per il concetto di dato: per due rassegne sui suoi significati nei vari ambiti disciplinari e nelle diverse epoche, cfr. J. Furner, “Data”: *the data*, in M. Kelly, J. Bielby [a cura di], *Information cultures in the digital age: a Festschrift in honor of Rafael Capurro*, Wiesbaden, 2016, 287 ss.; S. LEONELLI, *The philosophy of data*, in L. Floridi [a cura di], *The Routledge handbook of philosophy of information*, Londra, 2016, 191 ss.). Per una panoramica delle definizioni dei concetti di dati, informazioni e conoscenze proposte da quarantacinque studiosi di scienze dell'informazione, cfr. anche C. Zins, *Conceptual approaches for defining data, information, and knowledge*, in *Journal of the American society for information science and technology*, vol. 58, n. 4, 2007, 479 ss.

Anche nella normativa, sia interna che europea, tali concetti non vengono puntualmente definiti, pur essendo spesso richiamati in sequenza (ad es., artt. 5 e 7 d.lgs. n. 33/2013, cit.; art. 18-*bis*, co. 5, C.A.D.), sottintendendone quindi una non piena coincidenza, ovvero utilizzati quali sinonimi, come sembrerebbe avvenire nelle fonti europee (ad es., *Considerandi* n. 26 e 35 e art. 4, n. 1, *GDPR*), oppure vengono definiti in modo pressoché tautologico o circolare (ad es., il Reg. [UE] n. 1807/2018 relativo ai dati non personali afferma, all'art. 1, che per tali si intendono “i dati diversi da quelli personali” definiti dall'art. 4, n. 1, *GDPR*, il cui enunciato tuttavia, in linea con le finalità di quella disciplina, specifica solo il significato dell'aggettivo “personale” ma non quello del sostantivo che lo precede [“dato”]). A noi sembra comunque, in linea tra l'altro con le indicazioni provenienti dalla scienza dell'informazione, che anche nel contesto giuridico si possano (e si dovrebbero) intendere i dati quali rappresentazioni originarie, ossia non interpretate, di fatti, eventi, fenomeni o qualità, effettuate tramite qualsiasi forma espressiva legata a un supporto materiale o virtuale, e le informazioni quali “derivati” dei dati, singoli o più o spesso combinati, sottoposti a processi di analisi e interpretazione per l'estrazione di valori di conoscenza significativi a determinati fini. Ciò, ovviamente, nei soli limiti della rilevanza pubblicistica del binomio dati-informazioni, e quindi senza “scomodare” i peculiari significati (e le connesse categorie) che il concetto di “informazione” assume nel diritto civile (ad es., in materia consumeristica e, più in generale, di contratti asimmetrici). Va poi da sé che, in tale limitato ambito di rilevanza, il concetto di “documento” – cui fa riferimento la normativa in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico, di cui si dirà tra poco – indica semplicemente l'atto, in qualsiasi forma o supporto, che contenga dati e/o informazioni (in un'accezione, quindi, prossima a quella “minima” carneltuttiana di “qualcosa che fa conoscere qualcos'altro” ed altresì in linea con le (note) definizioni di “documento amministrativo” di cui all'art. 22, co. 1, lett. *d* l. n. 241/1990 e di “documento informatico” di cui agli artt. 1, co. 1, lett. *p* C.A.D. e l. n. 445/2000). Sulle differenze (concettuali) tra “dati” e “informazioni”, tra gli scritti giuridici, ci sembra in questo senso la lettura di F. MANGANARO, *Trasparenza e digitalizzazione*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 1, 2019, 35. Consonanti indicazioni si ritraggono poi dalle Linee guida ANAC, adottate d'intesa con il Garante *Privacy* con delibera 28 dicembre 2016, n. 1309, recanti “indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico”, ove nell'interpretare gli artt. 5 e 5-*bis* d.lgs. n. 33/2013 da un lato si valorizza la distinzione tra dati e documenti per ritenere che siano validamente formulate istanze che identificano i soli dati desiderati e non anche i documenti che li contengono, atteso che i dati «esprimono un concetto informativo più ampio, da riferire al dato conoscitivo come tale, indipendentemente dal supporto fisico su cui è incorporato» (9); dall'altro si precisa che «per informazioni si devono considerare le rielaborazioni di dati detenuti dalle amministrazioni effettuate per propri fini contenute in distinti documenti» (10). Il quadro concettuale sopra delineato sembra trovare ora conferma anche nel recentissimo Regolamento sulla *governance* dei dati - *Data Governance Act* (Reg. [UE] n. 2022/868 del Parlamento e del Consiglio, relativo alla governance europea dei dati e che modifica il regolamento [UE] 2018/1724), che all'art. 2, n. 1), definisce i “dati” come “qualsiasi rappresentazione digitale di atti, fatti o informazioni e qualsiasi raccolta di tali atti, fatti o informazioni, anche sotto forma di registrazione sonora, visiva o audiovisiva”.

Ferme tali distinzioni semantiche, si aderisce qui, per comodità e per muoversi nel solco del non sempre preciso linguaggio normativo (in cui, come detto, i due termini vengono spesso utilizzati come sinonimi), alla più ampia e consolidata opinione (e all'uso comune) che considera i concetti di “dato” e di “informazione” sostanzialmente omogenei su piano qualitativo, e che prospetta al più una distinzione convenzionale di carattere quantitativo: cfr. F. MERLONI, *La documentazione amministrativa digitalizzata. Aspetti giuridici*, in ID. (a cura di) *Introduzione all'e-Government. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, 2005, cit., 97; analogamente, anche il termine “documento” verrà spesso utilizzato come sinonimo di dato o di informazione, posto che a tale semplificazione “metonimica” (!) ricorre anche il legislatore europeo, precisandolo già in sede di definizioni (v. ora l'art. 2, n. 6, lett. *b* dir. *PSI2*): cfr. F. GASPARI, *L'agenda digitale europea e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico. Il riutilizzo dei dati ipotecari e catastali*, Torino, 2016, nota 2.

Resta infine inteso che, nelle pagine che seguono, il concetto di “informazione del settore pubblico” assume un significato in (larga) parte diverso dall'oggetto delle “attività informative” (“informazione al pubblico”) di cui si è detto *supra*, §.1.

¹⁴⁷⁸ Tutta la “filiera” dei dati pubblici è inscindibilmente connessa ai processi di digitalizzazione dell'organizzazione e della attività amministrativa: come osservato, tra gli altri, da B. PONTI, *Titolarità e riutilizzo dei dati pubblici*, in ID., *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, Rimini, 2008, 250, «[I]e trasformazioni derivanti dall'applicazione sempre più massiccia delle *ICT* all'attività delle pubbliche amministrazioni costituiscono certamente il fattore

center – ora come visto destinati a migrare in *cloud* – dà vita a un vero e proprio “patrimonio informativo pubblico”¹⁴⁷⁹ (*supra*, §1.), che da un lato risulta indispensabile per l’assolvimento dei compiti istituzionali delle stesse amministrazioni, dall’altro costituisce “materia” per lo sviluppo di vari tipi di “servizi” di natura informativa offerti ai privati dagli stessi soggetti pubblici.

Si è già avuto modo di osservare che questo secondo ambito di rilevanza dei dati del settore pubblico costituisce, invero, un aspetto del primo, posto che l’ordinamento europeo e quello nazionale, come si vedrà meglio in questa sede, contemplano ormai l’ “offerta” (*i.e.*, la messa a disposizione) ai privati di dati e informazioni (non solo di natura strettamente istituzionale) tra i compiti tipici dell’amministrazione, espressione – secondo quanto si ritiene e si proverà ad argomentare in queste pagine – di una peculiare attività di pubblico servizio, “erogata” a valle di una più ampia «funzione amministrativa dei dati»¹⁴⁸⁰, a sua volta collegata alla funzione conoscitiva¹⁴⁸¹ intesa principalmente nel suo momento organizzativo¹⁴⁸², che di quella costituisce l’antecedente logico. Funzione, quest’ultima, che oggi si arricchisce delle infinite potenzialità offerte dai *big data* e dagli strumenti di *data analysis* indispensabili al loro sfruttamento, anche a fini predittivi di supporto alle decisioni e, più in generale, alle politiche pubbliche; la logica di acquisizione e utilizzo dei *big data* – definibili quali masse di dati (perlopiù non strutturati) così estese in termini di volume, velocità e varietà da richiedere apposite tecniche analitiche per l’estrazione di correlazioni significative e quindi di valori di conoscenza¹⁴⁸³ – è anzi tale da determinare profonde trasformazioni nella funzione conoscitiva pubblica, ponendo problemi in larga parte inediti messi in luce da recenti studi¹⁴⁸⁴.

evoluto che ha maggiormente inciso sulla stessa configurazione del patrimonio informativo pubblico». Ciò anche perché, come evidenziato tempo addietro da F. MERLONI, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, cit., 163, «[q]ualunque documento prodotto in formato elettronico contiene delle informazioni che possono essere isolate dal contesto del documento medesimo e assumere una vita autonoma, un valore conoscitivo in sé rilevante».

¹⁴⁷⁹ B. PONTI, *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa. I limiti del regime italiano dei dati delle pubbliche amministrazioni*, cit., 991. Evidenzia la natura «eminentemente fattuale» del concetto di patrimonio informativo pubblico, inteso come «insieme delle informazioni di cui sono in possesso le pubbliche amministrazioni», F.M. LAZZARO, *Coordinamento informativo e pubbliche amministrazioni*, cit., 659, nota 1.

¹⁴⁸⁰ G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell’amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, 2017, 160 e *passim*; in prospettiva analoga ora S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali. Il processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e il ruolo dei dati aperti*, Padova, 2022, spec. 185 ss.

¹⁴⁸¹ Sulla “funzione conoscitiva” dell’amministrazione in quanto tale non è possibile in questa sede soffermarsi, trattandosi di funzione-attività che costituisce il “versante” interno e prodromico delle attività connesse all’erogazione di un (qui ipotizzato) servizio pubblico dei dati; e ciò in linea con l’impostazione del presente lavoro, ove – ad eccezione dei precedenti due paragrafi – è considerata (solo) la dimensione “esterna” e *lato sensu* erogativa delle attività amministrative aventi ad oggetto dati e informazioni. Non si può tuttavia non richiamare, in proposito, il fondamentale lavoro di F. LEVI, *L’attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., che per primo in Italia ha studiato e qualificato l’attività conoscitiva della P.A. come “funzione”, seppur in una prospettiva incentrata sul procedimento (*supra*, §1.); rilevanti nella medesima prospettiva, tra gli altri, anche i contributi di M.P. GUERRA, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, cit., e B. BOSCHETTI, *Rappresentanza degli interessi e attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, in *Jus*, n. 2-3, 2001, 378 ss.

¹⁴⁸² Sulla dimensione organizzativa della funzione conoscitiva, tra gli altri, E. CARLONI, *Le verità amministrative. L’attività conoscitiva tra procedimento e processo*, Milano, 2011, spec. 105 ss.

¹⁴⁸³ Cfr. A. DE MAURO - M. GRECO - M. GRIMALDI, *A formal definition of Big Data based on its essential features*, in *Library Review*, vol. 65, n. 3, 2016, 122 ss. È però opportuno precisare che non esiste una nozione universalmente condivisa di *big data* e che la definizione “minima” richiamata nel testo, coniata da D.B. Laney nel 2001, non viene considerata dagli studi più recenti totalmente idonea a ricomprendere la complessità del fenomeno: cfr. V. MAYER-SCHONBERGER - K. CUKIER, *Big Data: a revolution that will transform how we live, work and think*, Boston-New York, 2013, 6 ss. e 199, nota 6; M. DALMASTRO - A. NICITA, *Big data. Come stanno cambiando il nostro mondo*, Bologna, 2019, 7 ss. Per un sintetico inquadramento dei metodi di *big data analysis* nel settore pubblico, oltre ad alcuni contributi richiamati alla nota successiva, cfr. M. MACIEJEWSKI, *To do more, better, faster and more cheaply: using big data in public administration*, in *International Review of Administrative Sciences*, vol. 83, 2016, 122 ss.

¹⁴⁸⁴ Sulle implicazioni della “rivoluzione” dei *big data* nell’attività conoscitiva dell’amministrazione, senza pretese di esautività, M. FALCONE, *Big data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2017, 601 ss.; ID., *La funzione conoscitiva nella rivoluzione dei dati*, in R. Cavallo Perin (a cura di), *L’amministrazione pubblica con i big data. Da Torino un dibattito sull’intelligenza artificiale*, Torino, 2021, 183 ss.;

Quali che siano le modalità con cui ciascuna amministrazione provveda all'acquisizione, raccolta ed elaborazione dei dati, la "funzionalizzazione" delle attività ad essi inerenti esorbita la dimensione (operativa) interna al singolo ente che li detiene, traducendosi anche nell' "imperativo", normativamente sancito, di rendere i dati stessi disponibili tanto agli altri soggetti pubblici aventi titolo ad accedervi (e a ciò si ricollega l'esigenza di interoperabilità informativa: *supra*, §2.1)¹⁴⁸⁵, quanto ai privati (cittadini e imprese) affinché questi possano non solo per loro tramite "vigilare" sull'operato delle amministrazioni, ma anche "riutilizzarli" per i più diversi fini (anche commerciali, come si vedrà). In tutti i casi, chiaramente, nei limiti imposti dalla disciplina in materia di tutela dei dati personali e dalle ulteriori normative che vengono in rilievo¹⁴⁸⁶. Tale duplicità di destinatari dei dati pubblici è cristallizzata – con il riferimento al ruolo delle TIC – nel già richiamato art. 50, co. 1, C.A.D., relativo alla «Disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni», per il quale questi ultimi «sono formati, raccolti e conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati», con i limiti e le esclusioni ivi indicati.

È bene a questo punto precisare che, come si accennava poc'anzi, la disponibilità dei dati pubblici in favore dei privati soggiace a due logiche distinte, ancorché sotto più profili connesse, corrispondenti ad altrettante (e diverse) finalità perseguite dalle rispettive discipline di riferimento: da un lato quella della trasparenza, oggi contenuta principalmente nel già richiamato (v. *supra*, §1.) d.lgs. n. 33/2013, dall'altro quella in tema di riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, di cui al d.lgs. n. 36/2006, emanato in attuazione dell'originaria direttiva *PSI (public*

F. COSTANTINO, *Lampì. Nuove frontiere delle decisioni amministrative tra open e big data*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2017, 799 ss.; ID., *Rischi e opportunità del ricorso delle amministrazioni alle predizioni dei big data*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2019, 43 ss.; V. BRIGANTE, *Evolving pathways of administrative decisions*, cit., 93 ss.; E. CARLONI, *Qualità dei dati, big data e amministrazione pubblica*, in *L'amministrazione pubblica con i big data*, cit., 117 ss.; B. PONTI, *L'amministrazione come fornitore e come fruitore di dati personali pubblici: sono praticabili soluzioni basate sulla Big Data Analytics/Machine learning?*, *ivi*, 233 ss.; M. TRESCA, *Big data, open data e algoritmi: i dati al servizio della pubblica amministrazione*, cit., 545 ss.

¹⁴⁸⁵ Rileva a tal proposito l'art. 50, co. 2, C.A.D.: «Qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione, con le esclusioni di cui all'articolo 2, comma 6, salvi i casi previsti dall'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando l'utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest'ultima, salvo per la prestazione di elaborazioni aggiuntive».

¹⁴⁸⁶ Si darà per scontato, per ragioni di linearità espositiva, che la "diffusione" e/o il "rilascio" di dati pubblici (con le diverse modalità di cui si dirà) avvengano sempre nel rispetto dalla disciplina europea e nazionale in materia di dati personali e nei soli limiti consentiti dalle norme a tutela della proprietà intellettuale e industriale e del diritto d'autore. Su questi aspetti si vedano, per i profili problematici di rispettiva pertinenza, R. FERRARA, *Premessa ad uno studio sulle banche dati delle pubbliche amministrazioni*, cit., 557 ss.; V. ZENO ZENCOVICH, *Uso a fini privati dei dati personali in mano pubblica*, in *Dir. inf.*, n. 2, 2003, 197 ss.; M.A. ROVATI, *Prime note su proprietà intellettuale e riutilizzo dei dati pubblici*, in *Inf. dir.*, n. 1-2, 2011, 153 ss.; C. SAPPÀ, *Diritti di proprietà intellettuale e dati pubblici nell'ordinamento italiano*, *ivi*, 185 ss.; M. ALOVISIO, *Criticità Privacy nel riutilizzo dei dati pubblici*, in *Inf. dir.*, n. 3, 2011, 45 ss.; F. PIZZETTI, *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali. Dalla direttiva 95/46 al nuovo Regolamento europeo*, vol. I, Torino, 2016, 230 ss.; L. DALLA CORTE, *The european right to data protection in relation to Open Data*, in B. Van Loenen, G. Vancauwenberghe, J. Crompvoets (a cura di), *Open data exposed*, L'aia, 2018, 127 ss.; D.U. GALETTA, *Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall'entrata in vigore del Decreto FOIA: la trasparenza de "le vite degli altri"?*, in *Federalismi*, n. 10, 2018, spec. 24 ss.; E. D'ALTERIO, *Protezione dei dati personali ed accesso amministrativo: alla ricerca dell' "ordine segreto"*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1, 2019, 9 ss.; M. LANNA, *Règlement général sur la protection des données et open data: enjeux et perspectives*, in *Ist. fed.*, n. 3, 2019, 701 ss.; F. FAINI, *Data society. Governo dei dati e tutela dei diritti nell'era digitale*, Milano, 2019, 320 ss.; B. PONTI, *L'amministrazione come fornitore e come fruitore di dati personali pubblici*, cit., spec. 242 ss.; E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Bologna, 2022, 221 ss.

sector information) del 2003¹⁴⁸⁷ e oggetto di modifiche su impulso comunitario nel 2015¹⁴⁸⁸ e, da ultimo, ad opera del d.lgs. n. 200/2021 in attuazione della nuova direttiva *PSI2* del 2019¹⁴⁸⁹.

Comune ad entrambe le “logiche” normative¹⁴⁹⁰ è la centralità del concetto di “open data”¹⁴⁹¹ (espressione del più ampio paradigma dell’*open government*¹⁴⁹²), cui si ricollega l’intero tema della fruibilità del patrimonio informativo delle amministrazioni “all’esterno” del sistema pubblico. Il concetto, come noto, viene “istituzionalizzato” per la prima volta nel 2009 negli Stati Uniti, con il c.d. *Memorandum Obama*¹⁴⁹³, dove per *open data* si intendono quei dati che siano non solo accessibili a chiunque, essenzialmente via internet, senza restrizioni legali significative

¹⁴⁸⁷ D.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36, di attuazione della direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell’informazione del settore pubblico (c.d. direttiva *PSI*). Come precisato nel testo, anche dopo le modifiche intervenute nel 2015 e nel 2021, il d.lgs. n. 36/2006 è rimasto la “fonte” della disciplina *de qua*.

¹⁴⁸⁸ D.lgs. 18 maggio 2015, n. 102, di attuazione della direttiva (UE) n. 2013/37 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che modifica(va) la 2003/98/CE.

¹⁴⁸⁹ D.lgs. 8 novembre 2021, n. 200, che ha recepito la direttiva (UE) n. 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all’apertura dei dati e al riutilizzo dell’informazione nel settore pubblico (c.d. direttiva *PSI2*), che ha rifiuto, abrogandola, la direttiva 2003/98/CE. La direttiva *PSI2* avrebbe dovuto essere recepita entro il 17 luglio 2021 (art. 17), tanto che l’8 ottobre 2021, constatando il persistere dell’inadempimento malgrado l’apposita previsione contenuta nella legge di delegazione europea per il 2021 (art. 1, co. 1, ed all. A, n. 23, l. 22 aprile 2021, n. 53), la Commissione aveva avviato una procedura d’infrazione contro l’Italia (e altri 18 Stati membri).

¹⁴⁹⁰ Cfr., nello stesso senso, D. MARONGIU, *I dati aperti come strumento di partecipazione al procedimento amministrativo*, in *La tecnificazione dell’amministrazione*, cit., 86.

¹⁴⁹¹ Sugli “open data” si vedano, *ex multis*, B. PONTI, *Open Data and transparency: a paradigm shift*, in *Inf. dir.*, n. 1-2, 2011, 305 ss.; ID., *The concept of Public Data*, in J.B. Auby (a cura di), *Droit comparé de la procédure administrative/Comparative law of administrative procedure*, Parigi, 2016, 578 ss.; E. CARLONI, *L’amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell’open government*, Maggioli, Rimini, 2014, cit., 266 ss.; T. AGNOLONI, *Dall’informazione giuridica agli open data giuridici*, in G. Peruginelli - M. Ragona (a cura di), *L’informatica giuridica in Italia. Cinquant’anni di studi, ricerche ed esperienze*, Napoli-Roma, 2014, 581 ss.; M. FALCONE, *Dati aperti e riutilizzo delle informazioni: la declinazione italiana del paradigma degli open data (art. 7)*, in B. Ponti (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Rimini, 2016, 171 ss.; V. PAGNANELLI, *Accesso, accessibilità, open data. Il modello italiano di open data pubblico nel contesto europeo*, in *Giorn. storia cost.*, XXXI, 2016, 205 ss.; G. CARULLO, *Open data e partecipazione democratica*, in *Ist. fed.*, n. 3, 2019, 685 ss.; S. ROSSA, *Open data e amministrazione regionali e locali*, cit., 1121 ss.; ID., *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, cit., 167 ss.; F. COSTANTINO, *Gli open data come strumento di legittimazione delle istituzioni pubbliche?*, in *Dir. soc.*, n. 3, 2019, 443 ss., ora anche in *L’amministrazione pubblica con i big data*, cit., 149 ss.; F. FAINI, *Data society. Governo dei dati e tutela dei diritti nell’era digitale*, cit., 117 ss. In lingua inglese, tra i molti contributi disponibili, si vedano i saggi pubblicati in B. VAN LOENEN - G. VANCAUWENBERGHE - J. CROMPVOETS (a cura di), *Open data exposed*, L’Aia, 2018. Sugli aspetti perlopiù economico-sociali del fenomeno, J. Gurin, *Open data now*, New York, 2014.

¹⁴⁹² Sull’ “open government” si vedano, tra gli altri, E. CARLONI, *Amministrazione aperta e governance dell’Italia digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 11, 2012, 1041 ss.; ID., *L’amministrazione aperta*, cit., 17 ss.; ID., *I principi dell’amministrazione aperta*, in *Dir. merc. tecn.*, n. 2, 2016, 179 ss.; L. SARTORI, *Open government: what else?*, in *Ist. fed.*, n. 3-4, 2013, 753 ss.; F. FAINI, *La strada maestra dell’open government: presupposti, obiettivi, strumenti*, in *Cib. dir.*, n. 2, 2013, 213 ss.; F. COSTANTINO, (voce) *Open government*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg., Torino, 2015, 268 ss.; M. RENNA - S. VACCARI, *Dalla “vecchia” trasparenza amministrativa al c.d. open government*, in *GiustAmm.it*, n. 1, 2019, 1 ss.; S. ROSSA, *op. ult. cit.*, *passim*, spec. 64 ss. Si vedano, inoltre, i vari(egati) saggi presenti in D. Lathrop - L. Ruma (a cura di), *Open government: collaboration, transparency, and participation in practice*, Sebastopol, 2010, e in M. Gascó-Hernández (a cura di), *Open government: opportunities and challenges for public governance*, New York, 2014; I. FORGIONE, *Open government e open data*, in E. Guarnaccia, M. Mancarella (a cura di), *Il Codice dell’amministrazione digitale 2018*, Roma, 2018, 136 ss. In proposito v. anche il *Quarto Piano d’azione nazionale per l’open government 2019-2021*, pubblicato nel giugno 2019, a cura del Dipartimento della funzione pubblica, che impegna oltre 50 amministrazioni centrali e locali, prevedendo dieci azioni che includono 170 impegni: oltre all’apertura dei dati in sé, essi riguardano trasparenza, supporto alla partecipazione, prevenzione della corruzione, semplificazione, servizi digitali, competenze digitali ecc. (v. http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Quarto_Piano_Azione_Nazionale.pdf)

Appare superfluo precisare che, stante la tendenziale compenetrazione tra i due fenomeni di “apertura” – dei dati pubblici e dell’amministrazione in sé – non vi è contributo o documento che esamini l’uno senza trattare anche l’altro, sicché l’indicazione separata delle bibliografie si deve più a ragioni di forma che di sostanza.

¹⁴⁹³ Casa Bianca, *Memorandum on transparency and open government*, Washington D.C., 21 gennaio 2009, 2 (consultabile al link http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment), su cui v. E. CARLONI, *L’amministrazione aperta*, cit., 274 s.; D. Marongiu, *I dati aperti come strumento di partecipazione*, cit., 81 s.

nelle facoltà di fruizione, ma anche «*easily available to entrepreneurs, researchers and others who can use those files to generate new products and services, build businesses, and create jobs*»¹⁴⁹⁴. Negli Stati Uniti tale principio ha trovato concretizzazione con l'istituzione del portale unificato “*data.gov*”, che consente l'accesso libero e (tendenzialmente) gratuito ai *dataset* (cioè le collezioni omogenee di dati) delle istituzioni pubbliche statunitensi. Il modello è stato ripreso in Europa a partire dalla Comunicazione della Commissione sui *Dati aperti* del 2011¹⁴⁹⁵, cui ha fatto seguito l'istituzione di portali analoghi a quello statunitense, sia presso la stessa Unione europea, dove è stato attivato il sito “*open-data.europa.eu*”, sia nei singoli Paesi: in l'Italia con l'istituzione del portale nazionale “*dati.gov.it*”, nel quale convergono, anche tramite meccanismi di reindirizzamento, i dati aperti delle amministrazioni centrali, regionali e locali, e di ulteriori portali *on line* di accesso a banche dati predisposti da queste ultime. Si tratta di *dataset* di diverso tipo, recanti perlopiù informazioni demografiche, territoriali, ambientali, statistiche, turistiche, culturali e commerciali, che hanno «la caratteristica comune di essere estranei alla fascia che comporta obblighi di riservatezza o di segreto, nonché altrettanto esterni alla fascia della pubblicità obbligatoria»¹⁴⁹⁶.

Benché sia di tutta evidenza – anche per la natura delle informazioni testé richiamate – che la disponibilità dei dati pubblici “aperti” in favore dei privati non sia sempre e necessariamente funzionale alla trasparenza amministrativa, intesa oggi come “accessibilità totale” dei dati e documenti detenuti dalle amministrazioni¹⁴⁹⁷ «allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche» (art. 1, co. 1, d.lgs. n. 33/2013 ss.mm.), in Italia gli *open data* sono stati intesi (e studiati) perlopiù

¹⁴⁹⁴ Si veda anche la definizione, con i relativi corollari applicativi, contenuta nel documento della Casa Bianca, *Open Data Policy - Managing information as an asset*, Washington D.C., 9 maggio 2013, 5 (consultabile al link <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/memoranda/2013/m-13-13.pdf>).

¹⁴⁹⁵ COM(2011)822 - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 12 dicembre 2012, *Dati aperti. Un motore per l'innovazione, la crescita e una governance trasparente*.

¹⁴⁹⁶ D. MARONGIU, *I dati aperti come strumento di partecipazione*, cit., 82.

¹⁴⁹⁷ È storia nota che, sebbene la trasparenza fosse definita come “accessibilità totale” già nell'originario impianto del d.lgs. n. 33/2013, il recepimento del modello “FOIA” nell'ordinamento nazionale – e quindi il passaggio alla “libertà di accesso” – si è avuto solo nel contesto attuativo della Riforma Madia, con il d.lgs. n. 97/2016, cit., che invertendo il rapporto regola-eccezione ha ammesso l'accesso su istanza a tutti i dati e le informazioni detenuti dalle amministrazioni, al fine di “massimizzare” la trasparenza nelle sue diverse sfumature finalistiche (indicate nel cit. art. 1, co. 1, d.lgs. n. 33/2013). Sul “FOIA italiano”, nell'ambito di una letteratura ormai cospicua, si vedano: tra gli scritti monografici, C. COLAPIETRO, *La terza generazione della trasparenza amministrativa: dall'accesso documentale all'accesso generalizzato, passando per l'accesso civico*, Napoli, 2016, e i volumi collettanei di B. PONTI (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni. Commento sistematico al d.lgs. 33/2013 dopo le modifiche apportate dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97*, Rimini, 2016, e di G. GARDINI - M. MAGRÌ (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Rimini, 2019; tra i contributi in rivista, D.U. GALETTA, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del d.lgs. n. 33/2013*, in *Federalismi*, n. 5, 2016, 2 ss.; ID., *Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall'entrata in vigore del Decreto FOIA*, cit., 2 ss.; M. SAVINO, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5, 2016, 593 ss.; ID., *Il FOIA italiano e i suoi critici: per un dibattito scientifico meno platonico*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2019, 453 ss.; A. DEL PRETE, *Criticità e prospettive per la disciplina del diritto di accesso civico generalizzato*, in *Nuove auton.*, n. 3, 2017, 507 ss.; A. MOLITERNI, *La natura giuridica dell'accesso civico generalizzato nel sistema di trasparenza nei confronti dei pubblici poteri*, *Dir. amm.*, n. 3, 2019, 577 ss.; I. PIAZZA, *L'organizzazione dell'accesso generalizzato: dal sistema di governance all'attuazione amministrativa*, *ivi*, 645 ss.; F. MANGANARO, *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti della pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2019, 743 ss.; F.M. NOCELLI, *L'accessibilità totale nel quadro della trasparenza amministrativa*, in *Foro amm.*, n. 10, 2020, 1797 ss.; M.A. SANDULLI - L. DROGHINI, *La trasparenza amministrativa nel FOIA italiano. Il principio della conoscibilità generalizzata e la sua difficile attuazione*, in *Federalismi*, n. 19, 2020, 401 ss.; F. CAPORALE, *La parabola degli obblighi di pubblicazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2021, 851 ss.; A. SIMONATI, *I diritti di accesso “a contenuto generale”: spunti per un'analisi in parallelo*, in *Dir. econ.*, n. 1, 2022, 204 ss.; E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza*, cit., 179 ss.

nell'ottica di quest'ultima, quali strumenti volti a favorire il «controllo democratico diffuso»¹⁴⁹⁸ sull'operato dei poteri pubblici e, al contempo, a «renderci cittadini più consapevoli e, dunque, più liberi»¹⁴⁹⁹; e non (altretanto) in funzione dell'offerta diretta di nuovi “servizi pubblici” a carattere informativo e dello sfruttamento “privato” dei dati in mano pubblica a scopi commerciali o non commerciali¹⁵⁰⁰, come pure previsto dal modello statunitense e da quello europeo fin dai primi atti di indirizzo (vigente peraltro già da diversi anni la direttiva *PSI*)¹⁵⁰¹ e auspicato nelle sedi internazionali¹⁵⁰².

Ferma l'ovvia e indiscutibile rilevanza dell' “apertura” dei dati a fini di trasparenza, si è condivisibilmente osservato che non tutti i dati pubblici “adattabili” al modello degli *open data* rilevano a tali fini, rinvenendosi il tratto discriminante tra dati aperti e trasparenza amministrativa – che è anche la caratteristica essenziale dei primi – proprio nella possibilità garantita a tutti di acquisire ed utilizzare l'informazione prodotta o detenuta dai soggetti pubblici, quasi sempre portatrice di un più o meno rilevante valore sociale e/o economico che può tradursi, per i privati

¹⁴⁹⁸ F. MERLONI, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in ID. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008, spec. 12; D. DONATI, *Il principio di trasparenza in Costituzione*, *ivi*, 98; F. MERLONI - B. PONTI, *La trasparenza amministrativa*, in F. Merloni - L. Vandelli (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione, rimedi*, Firenze, 2011, 411, già prima che l'espressione fosse adoperata dal legislatore del 2013 (artt. 1, co. 1, e 5, co. 2, d.lgs. n. 33/2013) e divenisse di uso comune. Il collegamento fra trasparenza e principio democratico (art. 1 Cost.) è invero messo in luce con terminologia analoga in dottrina fin da epoche in cui la trasparenza era ben distante dall'assumere l'odierno carattere “diffusi”: tra gli altri, N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, in *Riv. it. sc. pol.*, n. 2, 1980, 184; A. MELONCELLI, (voce) *Pubblicità (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1988, 1035; E. CHELI, *Informazione, decisione politica, controllo sociale: spunti per un'analisi comparata*, in *Dir. inf. inform.*, n. 3, 1987, 813.

¹⁴⁹⁹ F. DI DONATO, *Lo Stato trasparente. Linked open data e cittadinanza attiva*, Pisa, 2010, 9. Il legame fra “accessibilità totale” delle informazioni detenute dalle amministrazioni ed il “generale” diritto (di rilevanza costituzionale *ex artt. 2 e 21 Cost.*) ad un'informazione libera e consapevole dei cittadini è evidenziata, di recente, anche da Cons. St., A.P., n. 10/2020, cit., §36.5: «Il diritto di accesso civico (...), se ha un'impronta essenzialmente personalistica, quale esercizio di un diritto fondamentale, conserva una connotazione solidaristica, nel senso che l'apertura della pubblica amministrazione alla conoscenza collettiva è funzionale alla disponibilità di dati di affidabile provenienza pubblica per informare correttamente i cittadini ed evitare il propagarsi di pseudoconoscenze e pseudoscienze a livello diffuso, in modo – come è stato efficacemente detto – da “contribuire a salvare la democrazia dai suoi demoni, fungendo da antidoto alla tendenza [...] a manipolare i dati di realtà”» (richiamandosi in tale ultimo passaggio il noto e apprezzato scritto di M. SAVINO, *Il FOIA italiano e i suoi critici: per un dibattito scientifico meno platonico*, cit., 454-455). A ben vedere, tale finalità della trasparenza intesa come “accessibilità totale” non rientra tra quelle richiamate dall'art. 1, co. 1, d.lgs. n. 33/2013, ma tende (più) ad atteggiarsi come un “servizio” (in senso ampio) alla comunità, ponendosi in continuità con altre funzioni non autoritative, come i c.d. servizi informativo-comunicativi (*supra*, §1.) ed il servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale (*ivi*).

¹⁵⁰⁰ D.U. GALETTA, *Open government, open-data e azione amministrativa*, in *Ist. fed.*, n. 3, 2019, 677-678.

¹⁵⁰¹ COM(2011)822, cit., e spec.: par. 2.4, 4, ove si evidenziava che «i dati pubblici (...) prodotti a tutti i livelli delle amministrazioni pubbliche e le condizioni alle quali sono messi a disposizione per un riutilizzo commerciale o non commerciale incidono sulla concorrenza e la competitività»; par. 5.1, 9, ove si ribadiva, sulla scia della direttiva *PSI*, «il principio che tutte le informazioni in possesso del settore pubblico, che non rientrano esplicitamente tra le eccezioni, sono riutilizzabili per fini commerciali e non commerciali»; par. 3.2, 6, ove si ricomprendeva tra le iniziative strategiche la «digitalizzazione del patrimonio culturale», per garantire «il più ampio accesso possibile al materiale culturale digitalizzato (...) e dei relativi metadati». Va tuttavia osservato, come si dirà meglio *infra* (§5.), che l'originaria versione della direttiva *PSI* non imponeva un “obbligo” per le amministrazioni di rendere disponibili i propri dati a fini di riutilizzo, ed è anche per questo, verosimilmente, che nei principali studi europei il tema dei dati aperti è rimasto sostanzialmente “assorbito” nella riflessione sulla trasparenza (essa si caratterizzata da precisi obblighi normativi, via via più ampi e stringenti, a carico delle amministrazioni) ed è stato solo raramente oggetto di autonoma analisi nell'ottica del riutilizzo, e quindi della diretta rilevanza dei dati aperti (pubblici) nella promozione dello sviluppo sociale ed economico della comunità.

¹⁵⁰² OECD, *Recommendation for enhanced access and more effective use of Public Sector Information (PSI)*, 30 aprile 2008, 4-5 (ove «the term ‘use’ implied this broad spectrum of use and re-use”, inteso quest'ultimo anche quale “re-use by business or individuals for commercial or non-commercial purposes»); ID., *Open Government Data: towards empirical analysis of open government data initiatives, Working Papers on Public Governance*, a cura di B. Ubaldi, Parigi, 2013, 6 (ove la rilevanza degli *open Government-data* non si esaurisce nella circostanza che «by making their datasets available, public institutions become more transparent and accountable to citizens», ma si estende all'evidenza che «by encouraging the use, reuse and free distribution of datasets, governments promote business creation and innovative, citizen-centric services».

fruttori, in utilità materiali (*rectius*, “pratiche”¹⁵⁰³) tramite la consultazione o il reimpiego dell’informazione stessa¹⁵⁰⁴. Se, dunque, la trasparenza amministrativa, nelle sue diverse proiezioni finalistiche, evoca essenzialmente la dimensione *lato sensu* “civico-politica” dei rapporti tra amministrazione e cittadini e/o l’esigenza di strumenti conoscitivi a tutela delle situazioni soggettive interessate (d)alle varie attività amministrative¹⁵⁰⁵, il paradigma degli *open data* invece richiama anche una prospettiva “prestazionale”, che si concreta nell’apprestamento, ad opera delle amministrazioni, di un’articolata “offerta” di dati (pubblici) rivolta ai privati, che consente loro di acquisirli e utilizzarli anche per scopi che nulla hanno a che vedere con l’operato dei poteri pubblici¹⁵⁰⁶. Non è del resto casuale che nella nozione di *open data* ora accolta anche dall’ordinamento interno vengano ricompresi non soltanto i dati relativi ai diversi tipi di attività amministrative, ma anche quelle “informazioni altre”¹⁵⁰⁷, detenute dalle amministrazioni, che siano rese accessibili a tutti gli interessati mediante strumenti digitali, in assenza di restrizioni (*copyright*, brevetti ecc.) che possano impedirne le diverse forme di utilizzo¹⁵⁰⁸.

¹⁵⁰³ Sul significato di questa (necessaria) precisazione terminologica nel quadro della ricostruzione della “fornitura” di dati come attività di servizio pubblico, v. *infra*, nota 199.

¹⁵⁰⁴ F. MINAZZI - M. RAGONE, *La dicotomia tra trasparenza e dati aperti*, in *Dir. merc. tecn.*, n. 2, 2013, 89 ss.; D.U. Galetta, *Open government, open-data e azione amministrativa*, cit., 679-680. In senso sostanzialmente analogo parlava già di un “secondo volto” delle politiche *open data* – ulteriore rispetto alla trasparenza strettamente intesa – B. COCCAGNA, *Libero accesso nelle politiche di open data: trasparenza, apertura e auto-organizzazione nel riutilizzo delle informazioni del settore pubblico*, in *Cib. dir.*, n. 2, 2011, 156.

¹⁵⁰⁵ È infatti a tale duplice ordine di (macro-)finalità che possono sempre ricondursi, in ultima analisi, le diverse articolazioni della trasparenza contemplate dall’art. 1, co. 1, d.lgs. n. 33/2013, caratterizzate da regimi normativi differenti (ma) che mirano a promuovere pur sempre l’una o l’altra, o entrambe (v. qui *supra*, nel testo), quali condizioni che concorrono altresì ad attuare i principi costituzionali richiamati dal comma 2 dello stesso art. 1 (ma sulla “pluralizzazione” dei fini della trasparenza e delle relative discipline, con approccio almeno in parte diverso, cfr. A. NATALINI - G. VESPERINI, *Le troppe trasparenze*, in ID. [a cura di], *Il big bang della trasparenza*, Napoli, 2015, 11 ss. e gli ulteriori contributi presenti nel volume). Per indicare le macro-finalità di cui al testo l’Adunanza plenaria (n. 10/2020, cit., §32.3) parla ora, mutuando una terminologia di conio dottrinale già recepita in precedenti pronunce di sezione, di “trasparenza proattiva” e “trasparenza reattiva”. Ciò non esclude, ma anzi conferma che gli istituti di trasparenza – generali o speciali – possano perseguire, nel quadro dei principi richiamati dall’art. 1, co. 2, obiettivi ulteriori, quali ad es. la libertà di informazione come “diritto” ex art. 21 Cost. (*supra*, nota 124) o la promozione della concorrenza (ad es., in materia di SPL, art. 34, co. 20 d.l. n. 179/2012), giacché in tutti i casi le due (macro)finalità – “civico-politica” e “difensiva” – possono rilevare quali fini-mezzo in vista di (ulteriori) fini-obiettivi. In questo senso ci sembra di poter leggere ora E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Bologna, 2022, 32 ss.

¹⁵⁰⁶ Ciò è vero al punto da avere indotto parte della dottrina ad affermare, ribaltando del tutto la prospettiva, che «la declinazione dei dati aperti (...) non riguarda il principio di trasparenza (che risponde a finalità di prevenzione della corruzione, di controllo sociale sull’operato dell’amministrazione, e di partecipazione democratica all’attività amministrativa), bensì quello della valorizzazione del patrimonio informativo pubblico per finalità connesse allo sviluppo economico (non attiene quindi all’esercizio di libertà politiche, o a posizioni giuridiche soggettive strumentali rispetto all’amministrazione-autorità, ma a quello di libertà economiche)» (F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, cit., 251). Tale opinione ha senz’altro il merito di evidenziare la finalizzazione dei dati aperti al soddisfacimento di interessi privati (coincidenti con un interesse generale assunto in sede legislativa: v. *infra*, §7.) ulteriori rispetto a quelli sottesi alla trasparenza, ma sembra provare troppo laddove scinde, in maniera a nostro avviso artificiosa, i due aspetti teleologici delle “politiche” *open data*. La circostanza che i dati aperti siano strumentali a finalità “connesse allo sviluppo economico” non esclude infatti la compresenza di obiettivi di trasparenza (che ineriscono, come visto, al rapporto “civico” tra amministrazioni e privati); si è anzi opportunamente osservato che la stessa possibilità di riutilizzo per fini “privati” può costituire un incentivo, anche meramente “occasionale”, all’esercizio del “controllo diffuso”: «non è affatto complicato immaginare che il riutilizzo (...) possa anch’esso contribuire a quella conoscibilità e comprensione delle scelte operate dai pubblici poteri, funzionale all’esercizio del controllo diffuso da esercitarsi su di essi» (B. PONTI, *Il regime dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria: i tempi, le modalità ed i limiti della diffusione; l’accesso civico; il diritto di riutilizzo*, in ID. [a cura di], *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Rimini, 2013, 123, ove pure per alcuni chiari esempi).

¹⁵⁰⁷ D.U. GALETTA, *Open government, open-data e azione amministrativa*, cit., 678.

¹⁵⁰⁸ Nel C.A.D. tale caratteristica è scolpita all’art. 1, co. 1, lett. l-ter), inserito dall’art. 1, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 217/2017, cit., dove gli *open data* (“dati di tipo aperto”) sono definiti quali dati aventi le seguenti caratteristiche: «1) sono disponibili secondo i termini di una licenza o di una previsione normativa che ne permetta l’utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato; 2) sono accessibili attraverso le tecnologie dell’informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, in formati aperti ai sensi della lettera l-bis), sono adatti

4. I dati come “beni” di servizio pubblico e i portali pubblici *on line* come canali di “erogazione”

Prima di soffermarsi sulla disciplina in tema di riutilizzo dell’informazione del settore pubblico, onde verificare se nell’offerta di dati da essa contemplata possano rinvenirsi caratteri di pubblico servizio, è opportuno osservare, da un lato, che non sussistono ragioni “di sistema” connesse alla peculiare natura dei dati per escludere che la loro “offerta” possa ricondursi all’attività di prestazione dell’amministrazione; e, dall’altro, che l’ordinamento conosce anche ipotesi in cui la disponibilità diffusa, su piattaforme pubbliche, di dati/informazioni consultabili (e utilizzabili) dai privati risulta prevista da specifiche disposizioni di legge, senza che venga pertanto in rilievo la disciplina in materia di riutilizzo (la quale, come vedremo, presuppone che l’informazione sia stata prodotta o acquisita dai soggetti pubblici per altre finalità: v. *infra*, §5.).

Sotto il primo profilo, posto che non sembra possano residuare dubbi sulla possibilità di qualificare i dati (e le banche dati) delle amministrazioni come «beni pubblici», seppur immateriali¹⁵⁰⁹, vi è da dire che l’identificazione (dell’oggetto) della prestazione in un “bene” non

all’utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratori e sono provvisti dei relativi metadati; 3) sono resi disponibili gratuitamente attraverso le tecnologie dell’informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, oppure sono resi disponibili ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione» (salvo quanto previsto dall’art. 7 d.lgs. n. 36/2006, su cui v. *infra*, §5.). Il “tipo aperto” dei dati non va confuso con il “formato aperto” degli stessi, quest’ultimo definito dall’art. 1, co. 1, lett. l-bis (richiamato anche dall’art. 2, co. 1, lett. c-ter d.lgs. n. 36/2006, come modificato dal d.lgs. n. 200/2021) quale «formato di dati reso pubblico, documentato esaustivamente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione dei dati stessi»: infatti, mentre il concetto di dati di tipo aperto «attiene più propriamente alla disponibilità unita alla riutilizzabilità del dato da parte di chiunque, anche per finalità commerciali (...), il formato del dato riguarda solo lo standard tecnologico prescelto per consentirne l’immediata lettura senza mediazioni tecnologiche particolari» (F. COSTANTINO, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, cit., 271).

¹⁵⁰⁹ G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell’amministrazione digitale*, cit., 193 ss., ove pure per l’articolata disamina delle posizioni dottrinali circa l’inquadramento dei dati nella sistematica sui beni pubblici di cui agli artt. 822 ss. c.c. È scontato evidenziare che la qualificazione dei dati (digitali) delle amministrazioni come beni pubblici evoca la nota teorica dei “beni comuni”; e d’altronde è frequente in dottrina leggere il riferimento – quasi “spontaneo” – ai dati pubblici come «beni comuni» (così, ad es., F. MERLONI, *Data analysis e capacità conoscitive delle pubbliche amministrazioni*, cit., 107). Meno scontato è, forse, constatare che si tratterebbe di “beni comuni” che, per le peculiari caratteristiche di cui si dirà subito (non rivalità/non escludibilità), si prestano – parafrasando la terminologia delle note sentenze “gemelle” di “San Valentino” (Cass. civ., S.U., 11 febbraio 2011, n. 3811, e 14 febbraio 2011, n. 3665) – ad assumere al contempo una vocazione sia “patrimonialistica” che “solidaristica”. Manca tuttavia, al momento, una ricostruzione organica sui dati e le informazioni pubbliche come “commons”: alcune prime riflessioni in N. KRANICH, *The information commons. A public policy report*, New York, 2004; C. HESS - E. OSTROM (a cura di), *Understanding knowledge as a commons: from theory to practice*, Cambridge, 2007; D. SOLDA-KUTZMANN, *Public Sector Information commons*, in *Inf. dir.*, n. 1-2, 2011, 189 ss.; M. HENNINGER, *The value and challenges of public sector information*, in *Cosmopolitan Civil Societies Journal*, vol. 5, n. 3, 2013, 75 ss.; A. PRADI - A. ROSSATO (a cura di), *I beni comuni digitali. Valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino*, Trento, 2014; sui *big data* del settore pubblico, F. GASPARI, *The legal nature of big data and the twofold purpose of competition: in search for a new regulatory approach*, in *Dir. econ.*, n. 3, 2021, 244 ss. Sui beni comuni in generale, oltre ai lavori dell’ormai celebre “Commissione Rodotà”, v. tra i molti U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Bari, 2011; A. CIERVO, *Beni comuni*, Roma, 2012; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013; A. LUCARELLI, *Beni comuni. Contributo ad una teoria giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2014, 1 ss.; ID., *Crisi della democrazia e funzione sociale dei beni pubblici nella prospettiva costituzionale: verso i beni comuni*, in *Dir. soc.*, n. 3, 2016, 483 ss.; ID., *Alcune riflessioni in merito ai beni comuni tra sotto categoria giuridica e declinazione di variabile*, in *Nomos*, n. 2, 2017, 1 ss.; V. CERULLI IRELLI - L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, n. 1, 2014, 3 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Dir. soc.*, n. 3, 2016, 529 ss.; M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, 2016; G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, 2017. Una recente proposta di legge in materia di beni comuni è il “Progetto D’Ippolito” (AC-1744): cfr. sul punto il documento elaborato dal Gruppo di lavoro composto da M. MELI, M. FRANZONI, A. GAMBARO, E. BATTELLI, F. MEZZANOTTE, *La disciplina dei beni del Libro III del codice civile*, in V. Cuffaro, A. Gentili (a cura di), *Materiali per una revisione del codice civile*, vol. II, Milano, 2022, 313 ss., spec. 318-319.

esclude la qualificazione della correlativa attività in termini di servizio pubblico: autorevole dottrina ha infatti da tempo posto in luce – e in tal senso depone altresì il nucleo definitorio contenuto nell’art. 112 T.U.E.L. – l’esistenza di casi in cui «l’apprestamento di alcuni servizi pubblici si risolve, normalmente, nell’apprestamento di un bene, destinato a quel servizio: il servizio pubblico, in questi casi, si realizza concretamente nell’accesso a quel bene»¹⁵¹⁰. Ciò appare tanto più vero in relazione al bene-informazione del settore pubblico, che in quanto bene immateriale e di regola a replicabilità illimitata si connota – al pari dei dati prodotti o detenuti da organizzazioni private – quale «bene strutturalmente non rivale» e suscettibile di uso non esclusivo e contemporaneo (nel senso che il godimento da parte di uno o più soggetti non è incompatibile con il godimento da parte di tutti gli altri)¹⁵¹¹.

Sotto il secondo profilo, vengono in rilievo attività che sono dirette non a consentire il riutilizzo dell’informazione prodotta o detenuta da soggetti pubblici nell’esercizio dei propri compiti istituzionali, ma a rendere liberamente consultabili – per qualsiasi fine individuale – particolari categorie di (banche) dati, la cui diffusione attraverso appositi portali *on line* è “assunta” per legge come doverosa (ancorché non siano dati soggetti a pubblicazione obbligatoria in base alla normativa sulla trasparenza). Si tratta perlopiù di informazioni di tipo giuridico – normative o giurisprudenziali – che vengono organizzate per essere “offerte” al pubblico con modalità non autoritative.

In questa logica di “servizio pubblico” (digitale) ai cittadini si iscrive – per richiamare un esempio di comune conoscenza e diffusa fruizione – il noto portale “Normattiva”, che abilita il libero accesso alla retrostante banca dati collegata alla Gazzetta Ufficiale, consentendo a chiunque di consultare, anche in multivigenza, l’intero *corpus* normativo italiano emanato dal 1861 ad oggi¹⁵¹². Concepito appunto «per facilitare la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei

Nel testo, per semplicità, si dà per scontato che dati/informazioni costituiscano “beni” in senso giuridico (*ex art. 810 c.c.*), ancorché non si ignori né l’inveterato dibattito sorto sul punto nella dottrina giusprivatistica, né la connotazione problematica che la questione assume con riferimento ai dati personali e alla loro “negoziabilità” in quanto attributi della personalità (in argomento, è di interesse ora Cons. St., sez. V, 29 marzo 2021, n. 2631, in www.giustizia-amministrativa.it, resa in una nota controversia che ha visto contrapporsi l’A.G.C.M. e Facebook, cui è stata confermata la sanzione per pratica ingannevole irrogata dall’Autorità proprio sul presupposto della rilevanza patrimoniale e della “cedibilità” dei dati personali: sulla vicenda (e sulla sottesa problematica) cfr. G. D’IPPOLITO, *Commercializzazione dei dati personali: il dato personale tra approccio morale e negoziale*, in *Dir. inf. inform.*, n. 3, 2020, 634 ss., spec. 641 ss.; S. FRANCA, *L’intreccio fra disciplina delle pratiche commerciali scorrette e normativa in tema di protezione dei dati personali: il caso Facebook approda al Consiglio di Stato*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2, 2021, 362 ss.).

¹⁵¹⁰ A. TRAVI, *Utenza di beni pubblici e utenza di servizi pubblici: un confine in evoluzione*, in *Urb. app.*, n. 10, 2001, 1108. Seppur con diversi percorsi argomentativi e con riferimento al peculiare servizio di assistenza sociale considerato nel celebre scritto, l’idea dell’ “accesso a un bene” (quale disponibilità senza “appropriazione” dello stesso) come contenuto di un pubblico servizio ci sembra già presente in M. NIGRO, *L’edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 118 ss., e ID., *L’edilizia popolare ed economica (evoluzione legislativa e problematica)*, in A. Sandulli (a cura di), *I lavori pubblici*, Vicenza, 1967, 496 ss.

¹⁵¹¹ B. PONTI, *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa*, cit., 991-992; ID., *Titolarità e riutilizzo dei dati pubblici*, cit., 219. Scontato precisare che i caratteri di non rivalità/non esclusività dei dati (anche pubblici) si riferiscono alla dimensione per così dire “ontologica” di questi ultimi e non a quella economica, relativa al loro valore di mercato, che ovviamente dipende in larga parte dalla loro difficile reperibilità e dalla loro limitata diffusione; limitatezza che viene “artificialmente” garantita attraverso vari strumenti contrattuali. Tale aspetto non viene tuttavia in rilievo per l’informazione del settore pubblico in quanto, come si vedrà, la peculiare disciplina (pubblicistica) cui essa è assoggettata non consente alle amministrazioni di creare una disponibilità “scarsa” dei propri dati al fine di poterli vendere in regime di mercato (v. *infra*, §5., spec. nota 179).

¹⁵¹² Il portale “Normattiva” viene lanciato nel marzo 2010 (nel quadro delle iniziative di informatizzazione e classificazione della normativa vigente realizzate ai sensi dell’art. 1 d.l. 22 dicembre 2008, n. 200, conv. in l. 18 febbraio 2009, n. 9), quale evoluzione del progetto “NormeInRete” (avviato già sulla scorta di quanto previsto dall’art. 7 l. 23 dicembre 2000, n. 388, art. 107 [legge finanziaria per il 2001]). Per una rassegna in chiave storica delle vicende che hanno preceduto l’attivazione del portale, v. F. VENTURINI, *La banca dati Normattiva*, in *Le Carte e la Storia. Rivista di storia delle istituzioni*, vol. XVI, n. 1, 2010, 37 ss.

cittadini» dei testi normativi¹⁵¹³, esso si è nel tempo arricchito di nuovi dati e funzionalità, con la graduale inclusione delle leggi di epoca monarchica e la pubblicazione dei “testi storici”, nonché l’implementazione del “Motore federato regionale” che consente, anche tramite reindirizzamenti ai portali delle Assemblee legislative delle Regioni, di accedere altresì alle normative regionali¹⁵¹⁴.

Le attività di programmazione e di coordinamento relative al funzionamento di *Normattiva* sono assegnate al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio e ad un Comitato di gestione *ad hoc* (composto dal Capo del predetto Dipartimento e rappresentanti del governo e delle Camere), che si avvalgono della collaborazione dell’AgID; la concreta realizzazione e gestione operativa del portale è invece affidata *in house* all’Istituto poligrafico Zecca di Stato S.p.A. (già preposto alla stampa e alla gestione, anche telematica, della Gazzetta Ufficiale, con cui il portale risulta chiaramente integrato), sulla base di apposite convenzioni (conformi agli atti di programmazione) stipulate con il DAGL¹⁵¹⁵.

Si è condivisibilmente affermato che quello “erogato” tramite *Normattiva* è un servizio pubblico «reso in adempimento di una norma che impone di rendere i dati fruibili agli utenti finali, servizio dotato del carattere della gratuità e dell’universalità, rivolto alla collettività per il soddisfacimento di un chiaro interesse pubblico, consistente (...) nel rendere agevole la ricerca e la consultazione di testi normativi»¹⁵¹⁶. La natura di “autentico” servizio pubblico (istituito *ex lege*) del portale *de quo*, infatti, appare evidente ove si consideri che, per suo tramite, chiunque può in qualunque momento e da qualsiasi luogo (accessibilità-universalità-non discriminazione) accedere *direttamente*, e cioè senza la “mediazione” di atti espressione di potere (modalità non autoritative), a quella particolare categoria di informazioni (utilità “pratica”), catalogate, organizzate e rese disponibili al pubblico sulla scorta di pregresse determinazioni di carattere organizzativo, condotte in sede legislativa o normativa e, almeno in parte, amministrativa (momento pubblicistico-organizzativo).

Analogo discorso sembra valere per tutti i portali (pubblici) *on line* che, in attuazione di norme di legge o in base alla legge, rendono accessibili e interrogabili banche dati pubbliche di tipo aperto, offrendo così utilità informative con modalità non autoritative. Tra questi può ricomprendersi, ad es., anche il portale della Giustizia amministrativa, ove nella sezione “Decisioni e pareri” chiunque può consultare e scaricare i diversi tipi di provvedimenti adottati nelle varie sedi: ciò in attuazione dell’art. 56, co. 2, C.A.D., a norma del quale «le sentenze e le altre decisioni del giudice amministrativo, rese pubbliche mediante deposito in segreteria, sono contestualmente inserite nel sistema informativo interno e sul sito istituzionale, osservando le cautele previste dalla normativa in materia di tutela dei dati personali»; ed in base all’attuale configurazione del SIGA, i provvedimenti del G.A. vengono pubblicati *on line* sul sito istituzionale a cura delle segreterie di sezione¹⁵¹⁷, così divenendo immediatamente accessibili a tutti i cittadini-utenti, a prescindere dal possesso di una qualifica e qualunque sia la specifica esigenza che il singolo utente mira a soddisfare con l’ “accesso” al (testo del) provvedimento.

Più in generale, paiono configurarsi quali servizi pubblici (digitali), per le stesse ragioni e i medesimi profili sin qui esaminati, i “servizi *on line*” attraverso cui le amministrazioni, come si accennava *supra* (§3.), rendono accessibili e in vario modo fruibili i propri *dataset* su appositi siti o sezioni dei siti istituzionali: oltre a quelli “erogati” direttamente tramite il portale “*dati.gov*”, rilevano i servizi di ricerca ed estrazione di dati e metadati predisposti dalle amministrazioni

¹⁵¹³ Art. 107, co. 1, l. n. 388/2001, cit.; art. 1, co. 1, d.l. n. 200/2001, cit..

¹⁵¹⁴ Cfr. l’art. 1, co. 310, l. 27 dicembre 2013, n. 147 e gli artt. 1, co. 1, e 4, co. 1, lett. a) e c) d.P.C.M. 4 settembre 2015, in G.U. 18 settembre 2015, n. 217.

¹⁵¹⁵ Cfr. gli artt. 2-5 d.P.C.M. 4 settembre 2015, cit., recante appunto «la disciplina del programma, delle forme organizzative e delle modalità di funzionamento delle attività relative al portale Normattiva», in attuazione del richiamato art. 1, co. 310, l. n. 147/2013.

¹⁵¹⁶ G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell’amministrazione digitale*, cit., 173-174.

¹⁵¹⁷ Cfr. Cons. St., *Carta dei servizi*, agg. agosto 2021, par. 29, 74.

centrali, regionali e locali (di regola collegati al predetto portale nazionale) in relazione alle risorse informative di rispettiva pertinenza, che nelle migliori esperienze raggiungono ormai moli significative e risultano organizzate e catalogate per l' "offerta al pubblico" in "categorie rilevanti" e "cluster tematici" o comunque rese accessibili tramite interfacce di ricerca per parole chiave o metadati¹⁵¹⁸. Oltre che accessibili-consultabili, le informazioni contenute in questi *dataset* sono di regola liberamente riutilizzabili, salve le eventuali condizioni d'uso previste nelle licenze standard adottate dal soggetto pubblico "fornitore" (*infra*, §5.), titolare della banca dati o dei documenti.

Entro tale paradigma di servizio si inquadra altresì il Repertorio nazionale dei dati territoriali - RNDT previsto dall'art. 59 C.A.D., e cioè l'«infrastruttura di riferimento per l'erogazione dei servizi di ricerca dei dati territoriali, e relativi servizi, e punto di accesso nazionale ai fini dell'attuazione della direttiva 2007/2/CE (direttiva INSPIRE) per quanto riguarda i metadati»¹⁵¹⁹: i dati (territoriali) aperti del RNDT sono infatti resi accessibili anche ai privati tramite le funzionalità del catalogo "*dati.gov*", in un'apposita sezione del medesimo portale nazionale ("*geodati.gov*")¹⁵²⁰. E, come visto (*supra*, §2.), un analogo meccanismo di "aggregazione" del canale di accesso a tutti i dati aperti si dovrebbe realizzare, sul piano infrastrutturale, con l'entrata in funzione della "nuova" PDND, tramite la sua integrazione *di default* con il portale "*dati.gov*".

Fermo quanto si è detto prima in ordine all'eventualità che un servizio pubblico possa consistere nell' "accesso ad un bene", deve nondimeno rilevarsi che, nella generalità dei casi riconducibili al descritto modello di "servizio pubblico dei dati", la prestazione oggetto di un tale servizio si identifica non solo nel "rilascio" dell'informazione, che costituisce l'utilità finale, ma più a monte nella possibilità per il privato di ottenerla (proprio) attraverso le funzionalità del portale e/o della piattaforma, ossia tramite le specifiche interfacce digitali predisposte dall'amministrazione¹⁵²¹; sicché l'attività "di servizio" di quest'ultima (o del gestore privato) non si esaurisce in un'attività di mero "*dare*" ma si caratterizza come un complessivo "*facere*", ancorché per gran parte automatizzato, che consiste nel rendere disponibili sui siti (o via *app*) le

¹⁵¹⁸ Un portale *open data*, più o meno adeguato (talvolta assai poco adeguato), è ormai stato predisposto da tutte le principali amministrazioni centrali, regionali e locali che trattano e detengono masse di informazioni in misura sufficiente allo scopo. Limitandoci a queste ultime, si possono richiamare, a titolo solo esemplificativo: tra i portali regionali, quelli della Regione Sicilia (<https://dati.regione.sicilia.it>), Campania (<https://dati.regione.campania.it/opendata>), Lombardia (<https://dati.lombardia.it>) e Veneto (<https://dati.veneto.it>), che alla fine del 2021 contano, rispettivamente, 158, 180 e 5.902 e 6.171 *dataset* consultabili; tra i portali degli enti locali, quelli del Comune di Catania (<http://opendata.comune.catania.gov.it>), di Roma Capitale (<https://dati.comune.roma.it/od/it/home.page>) e del Comune di Milano (<https://dati.comune.milano.it>), che alla stessa data contano 61, 297, 1.463 *dataset* consultabili (può quindi apprezzarsi l'enorme divario Nord-Sud che esiste anche in questo specifico ambito). Una menzione a sé merita però il portale *open data* della Regione Piemonte ("*dati.piemonte*"), venutosi ad integrare, nel quadro di politiche pubbliche fortemente votate all'innovazione, con la piattaforma "*Yucca Smart Data*", realizzata dal CSI Piemonte (consorzio di enti pubblici piemontesi specializzato in innovazione digitale), che raccoglie, ospita e rielabora i dati e i metadati che vengono poi resi disponibili all'utenza attraverso il portale *open*: per l'esame della pionieristica esperienza dell'«ecosistema piemontese dei dati aperti», si veda S. ROSSA, *Open data e amministrazioni regionali e locali*, cit., 1140 ss. Una base di dati statistici (BSD) – molto completa e ben organizzata – resa disponibile da un'amministrazione centrale attraverso un apposito portale, è quella della Banca d'Italia, interrogabile al link <https://info-stat.bancaditalia.it/inquiry/home?spyglass/taxo:CUBESET=&ITEMSELEZ=&OPEN=/&ep:LC=IT&COMM=BANKITALIA&ENV=LIVE&CTX=DIFF&IDX=1&/view:CUBEIDS=>.

Si dà atto che, malgrado le nette disparità territoriali sopra evidenziate, l'Italia vanta un ottimo posizionamento nell'ultimo *Digital Economy and Society Index* (DESI) della Commissione in relazione alla voce "*open data portal*", rientrando fra gli 11 Paesi con un punteggio sopra il 90% dell'indicatore: cfr. DESI, *Thematic chapters*, 2022, par. 5.5, 69-70.

¹⁵¹⁹ Art. 59, co. 3, C.A.D., come sostituito dall'art. 45, co. 1, d.lgs. n. 179/2016, cit.

¹⁵²⁰ AgID, *Linee guida recanti regole tecniche per la definizione e l'aggiornamento del contenuto del Repertorio Nazionale dei Dati Territoriali*, 25 settembre 2020 (adottate ai sensi dell'art. 59, co. 5, C.A.D.) par. 3.6, 16, e par. 4.3.1, 66; ma ora v. la nuova versione delle Linee guida, adottate con Determinazione 28 febbraio 2022, n. 50.

¹⁵²¹ Ciò, come evidenzia P. FALLETTA, *La trasparenza amministrativa in rete: le nuove piattaforme digitali per la diffusione di contenuti informativi*, cit., 564, presuppone che le amministrazioni adottino piattaforme «che fornisca[no] informazioni in tempo pressoché reale e in maniera calibrate alle istanze degli utenti (...); ben diversamente, quindi, da molte delle nostre attuali piattaforme di informazione e consultazione pubblica (...)).»

specifiche funzionalità di ricerca, accesso/visualizzazione ed eventualmente acquisizione (*download*) del contenuto. In altri (e più sintetici) termini, il “servizio dei dati pubblici” erogato tramite portali e piattaforme *on line* si identifica globalmente nelle funzionalità di questi ultimi: l’ “accesso” all’informazione, quale generale momento soddisfacente dell’interesse dell’utente, si pone infatti pur sempre “a valle” di un servizio che è in sé più ampio, includendo interfacce, micro-servizi accessori e funzionalità varie di interazione.

5. Il riutilizzo dell’informazione del settore pubblico e il servizio pubblico di “fornitura” dei dati

Giunti a questo punto, occorre soffermarsi sulla già richiamata disciplina nazionale ed europea in tema di riutilizzo dell’informazione del settore pubblico¹⁵²², precisando subito che essa ricomprende anche i servizi di “accesso” agli *open data* poc’anzi esaminati (che non siano oggetto di una specifica disciplina che preveda l’istituzione di un servizio-portale *ad hoc*): non sembra infatti possibile, nell’ambito della complessiva normativa rilevante in materia, tracciare un netto confine concettuale, giuridicamente rilevante, tra “fruizione” e “riutilizzo” dei dati pubblici, giacché la nozione di “riutilizzo” di cui al d.lgs. n. 36/2006 abbraccia tutte le ipotesi di uso per fini diversi da quelli (istituzionali) per cui i dati furono prodotti o raccolti dal soggetto pubblico, restando tendenzialmente indifferente – ad eccezione dei casi il cui documento sia soggetto ad una licenza che vincoli l’utilizzo a fini specifici (ad es., non commerciali) – il tipo di interesse che l’utente mira a soddisfare accedendo all’informazione¹⁵²³.

Ed infatti, l’art. 2, co. 1, lett. e) d.lgs. n. 36/2006 (come modificato dal d.lgs. n. 200/2021 in attuazione della direttiva *PSI2*), in combinato disposto con l’art. 1, co. 1 dello stesso decreto, definisce (genericamente) il “riutilizzo” dell’informazione pubblica come l’uso, da parte di persone fisiche o giuridiche, di documenti (dati) detenuti dalle pubbliche amministrazioni, dagli

¹⁵²² Sulla disciplina (e sulle prassi) in tema di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico dall’introduzione della prima direttiva *PSI* sino alle recenti direttive *PSI2* (v. *supra*, nota 114), fra gli altri, C. ALBERTI, *E-society e riutilizzo dell’informazione nel settore pubblico. Disciplina comunitaria e riflessi nazionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5, 2005, 1237 ss.; C.M. CASCIONE, *Il riutilizzo dell’informazione del settore pubblico*, in *Dir. inf.*, n. 1, 2005, 1 ss.; I. D’ELIA, *La diffusione e il riutilizzo dei dati pubblici. Quadro normativo comunitario e nazionale: problemi e prospettive*, in *Dir. inf.*, n. 1, 2006, 7 ss.; B. PONTI, *Il riutilizzo dei documenti del settore pubblico*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 8, 2006, 817 ss.; ID., *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa*, cit., 991 ss.; ID., *I dati di fonte pubblica: coordinamento, qualità e riutilizzo*, in F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, cit., 405 ss.; ID., *Titolarità e riutilizzo dei dati pubblici*, cit., 213 ss.; D. MARONGIU, *I dati delle pubbliche amministrazioni come patrimonio economico nella società dell’informazione*, in *Inf. dir.*, n. 1-2, 2008, 355 ss.; più di recente, B. COCCAGNA, *Liberato accesso nelle politiche di open data*, cit., 148 ss.; M. MAGGIOLINO, *Il riutilizzo dell’informazione detenuta dal settore pubblico: alcune riflessioni di politica e diritto della concorrenza*, in *Conc. merc.*, 2012, 765 ss.; P. PATRITO - F. PAVONI, *La disciplina del riutilizzo dei dati pubblici dal punto di vista del diritto amministrativo: prime riflessioni*, in *Dir. inf.*, n. 1, 2012, 87 ss.; E. CARLONI, *L’amministrazione aperta*, cit., 266 ss., spec. 281 ss.; F. GASPARI, *L’agenda digitale europea e il riutilizzo dell’informazione del settore pubblico*, cit., 7 ss. e *passim*; D. MULA, *Open data e libertà di iniziativa economica*, in *Dir. merc. tecn.*, n. 2, 2016, 367 ss.; R. SANNA, *Dalla trasparenza amministrativa ai dati aperti. Opportunità e rischi delle autostrade informatiche*, Torino, 2018, spec. 205 ss.; S. GOBBATO, *Verso l’attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 sul riutilizzo degli open data: nuove opportunità per le imprese*, in *MediaLaws*, n. 2, 2020, 247 ss.; G. LUCHENA - S. CAVALIERE, *Il riutilizzo dei dati pubblici come risorsa economica: problemi e prospettive*, in *Riv. giur. mezz.*, n. 1, 2020, 151 ss.; M. CARDONE - D. FOÀ, *La valorizzazione del patrimonio informativo nell’ambito delle strategie di digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Munus*, n. 3, 2020, 611 ss.; C. DE SIMONE, *Dal riuso delle fonti pubbliche alla «European strategy of data»*, in *Ambientediritto.it*, n. 1, 2021, 1 ss.; S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, cit., 141 ss.

¹⁵²³ Sulle possibili differenze (concettuali) tra “riutilizzo” e “fruizione” dei dati pubblici, richiamati in sequenza dall’art. 3, co. 1, d.lgs. n. 33/2013 ss.mm., v. diffusamente R. Sanna, *op. ult. cit.*, 235 ss. Come osserva tuttavia M. FALCONE, *Dati aperti e diritto al riutilizzo delle informazioni*, cit., 173, i concetti di “riutilizzo dei dati pubblici” e “dati aperti” «sono largamente sovrapponibili in quanto entrambi si riferiscono all’uso dei dati pubblici, da parte di cittadini e imprese, per fini diversi rispetto allo scopo istituzionale per il quale i dati sono stati raccolti».

organismi di diritto pubblico o dai gestori di servizi pubblici¹⁵²⁴, per finalità commerciali o non commerciali diverse da quelle istituzionali per le quali tali documenti (dati) sono stati prodotti¹⁵²⁵.

Dunque, gli *open data* di cui si è detto prima costituiscono (solo) un aspetto della complessiva strategia normativa che punta a consentire lo sfruttamento dell'informazione pubblica da parte dei privati¹⁵²⁶, e cioè solo una delle modalità attuative del principio della "accessibilità" dei dati pubblici ai privati per finalità proprie a questi ultimi ed in sé estranee alle diverse "proiezioni teleologiche" della trasparenza amministrativa (*supra*, §3.). Infatti, oltre ai *full open data* sopra descritti ed esemplificati, che ai sensi dell'art. 52, co. 2, C.A.D. costituiscono la "regola" (*open by default*)¹⁵²⁷ e sono (ri)utilizzabili senza altro obbligo che quello di citare la fonte e rispettarne l'integrità (come previsto per tutti i dati pubblicati in base al decreto trasparenza¹⁵²⁸), il disegno normativo sul riutilizzo dell'informazione pubblica si estende anche a documenti ("aperti" ma) soggetti a licenze standard¹⁵²⁹ che comportano per gli utilizzatori obblighi ulteriori e che, pertanto, condizionano in vario modo e misura le possibilità di riuso da parte dei privati¹⁵³⁰. A tal proposito rileva, anche al fine di cogliere la distinzione tra le (due) classi di ipotesi ora richiamate, il novellato art. 8 d.lgs. n. 36/2006, che disciplina i contenuti delle licenze standard per il riutilizzo: tale disposizione, stabilito in via generale che i soggetti *lato sensu* pubblici adottano licenze standard, in formato digitale, per il riutilizzo dei propri documenti (dati) anche da parte dei privati (co. 1), precisa che tale riutilizzo «non è soggetto a condizioni, salvo che tali condizioni siano

¹⁵²⁴ I commi 2-ter e 2-quater dell'art. 1 d.lgs. n. 36/2006, introdotti dal d.lgs. n. 200/2021 in attuazione della direttiva *PSI2*, precisano che la disciplina sul riutilizzo dai dati pubblici si applica anche ai documenti nella disponibilità: a) delle imprese pubbliche attive nei settori speciali, delle imprese che agiscono in qualità di operatori di servizio pubblico ai sensi dell'art. 2 del Reg. (CE) n. 1370/2007 e dei vettori aerei che assolvono oneri di servizio pubblico; b) alle imprese private di trasporto soggette ad obblighi di servizio pubblico ai sensi dell'art. 16 del Reg. (CE) n. 1008/2008 e, in generale, ai gestori di servizi pubblici in relazione ai servizi di interesse pubblico. È evidente come qui l'ambito soggettivo di applicazione sia più ampio di quello del Codice dell'amministrazione digitale (art. 2, co. 2, C.A.D.), includendo non solo gestori di servizi pubblici in senso "soggettivo temperato", assunti alla diretta titolarità pubblica e affidati (con provvedimenti tradizionalmente ritenuti concessori), ma anche alcune categorie di operatori privati soggetti ad obblighi di servizio pubblico: cfr. *retro*, Cap. 2, §1.1.

¹⁵²⁵ Definizione richiamata anche dall'art. 1, co. 1, lett. n-bis) C.A.D.

¹⁵²⁶ La disciplina recata dal d.lgs. n. 36/2006 contempla anche il riutilizzo dei dati pubblici da parte di altre amministrazioni diverse da quella (o da quelle) che ne è titolare e/o ne ha la disponibilità, in linea con quanto disposto dal già citato art. 50, co. 1, C.A.D.; qui si farà tuttavia riferimento, in coerenza con le premesse e con l'impostazione del presente lavoro, al solo riutilizzo da parte dei privati, essendo chiaramente rispetto a questi ultimi che la disponibilità di dati pubblici tende (in tesi) a configurarsi come servizio pubblico in senso "tecnico".

¹⁵²⁷ In base all'art. 52, co. 2, C.A.D., infatti, ogni qualvolta documenti e dati diversi da quelli personali siano pubblicati da soggetti *lato sensu* pubblici (cioè quelli di cui all'art. 2, co. 2, C.A.D.), con qualsiasi modalità, «senza l'espressa adozione di una licenza» standard per il riutilizzo (v. *infra*, nota 154), essi si intendono rilasciati come dati "di tipo aperto" ai sensi dell'art. 1, co. 1, lett. 1-ter) C.A.D. (si tratta della già richiamata definizione legislativa di dati aperti, la quale però – giova ribadirlo – include anche i dati/documenti riutilizzabili da chiunque «secondo i termini di una licenza»: v. *supra*, nota 133).

¹⁵²⁸ L'art. 7 d.lgs. n. 33/2013 (per l'appunto rubricato «Dati aperti e riutilizzo») dispone che i documenti e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria e quelli che siano resi disponibili a seguito di accesso civico sono pubblicati in formato aperto e sono riutilizzabili ai sensi del d.lgs. n. 36/2006 e delle pertinenti disposizioni del C.A.D. (nel rispetto della normativa sul trattamento dei dati personali) «senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità». Identica regola dovrebbe valere per i dati e le informazioni che le amministrazioni decidano di pubblicare spontaneamente, ai sensi dell'art. 7-bis, co. 3, d.lgs. n. 33/2013 (quindi entro i limiti di cui all'art. 5-bis e con l'obbligo di anonimizzare gli eventuali dati personali), senza l'adozione di specifiche licenze. È in questo senso, e con riferimento a tali categorie di dati pubblici(at)i, che sembra doversi intendere l'affermazione di S. CIVITARESE MATTEUCCI - L. TORCHIA, *La tecnificazione dell'amministrazione*, in *La tecnificazione*, cit., 27, secondo la quale «[i]l nostro ordinamento ha oggi accolto la nozione di dati aperti, in particolare con riferimento alle banche dati in possesso delle pubbliche amministrazioni, passando da una concezione sostanzialmente fondata sul modello della proprietà intellettuale – da cui scaturiscono diritti economici da gestire mediante licenze – a una fondata sulla libertà di riutilizzo di tali dati».

¹⁵²⁹ In base all'art. 2, co. 1, lett. h), d.lgs. 36/2006, come modificato dal d.lgs. n. 200/2021, la licenza standard per il riutilizzo è il «contratto, o altro strumento negoziale, ove possibile redatto in forma elettronica, compatibile con le licenze pubbliche standardizzate disponibili online, nel quale sono definite le modalità di riutilizzo in formato digitale dei documenti».

¹⁵³⁰ In tali casi i dati restano sempre "di tipo aperto", a norma dell'art. 1, co. 1, lett. 1-ter), n. 1) C.A.D.: v. *supra*, nota 133.

obiettive, proporzionate, non discriminatorie e siano giustificate da un pubblico interesse» (co. 2).

I dati/documenti resi disponibili a fini di riutilizzo possono quindi inquadrarsi in una pluralità di sotto-categorie, distinguibili anzitutto a seconda che si tratti di dati oggetto di pubblicazione obbligatoria o facoltativa (in base al decreto trasparenza)¹⁵³¹ e a seconda che, in questo secondo caso, la loro concreta “accessibilità” e riutilizzabilità sia o no assoggettata a licenze d’uso standard (che possono essere sia “aperte” che personalizzate)¹⁵³². In tutti questi casi, pur diversi nei presupposti o nelle condizioni d’utilizzo, sembra comunque possibile rinvenire i tratti di un “servizio pubblico digitale”¹⁵³³, e ciò almeno quando i documenti e dati riutilizzabili siano resi disponibili dalle amministrazioni *motu proprio*, poco importa se per obbligo normativo o per scelta «di natura sostanzialmente politica»¹⁵³⁴: in tale ipotesi, infatti, la loro concreta disponibilità e riutilizzabilità (piena o “limitata”, a seconda che la licenza contempli condizioni specifiche e, quindi, obblighi ulteriori rispetto a quelli generali di cui all’art. 7 d.lgs. n. 33/2013) prescinde sempre dalla “mediazione” di atti espressione di potere e si realizza (immediatamente) con l’ “accesso” diretto del privato alla risorsa e/o con la sua adesione alla licenza, essendo il dato/documento già stato reso disponibile sulla base di pregresse determinazioni assunte a livello normativo o amministrativo.

Diverso potrebbe apparire il discorso, muovendo nel solco dell’impostazione tradizionale relativa al *discrimen* tra funzioni (autoritative) e servizi pubblici, qualora invece i documenti siano resi disponibili ai privati a fini di riutilizzo solo in seguito ad un’apposita istanza, e cioè all’esito dello specifico procedimento previsto dall’art. 5 d.lgs. n. 36/2006, come novellato dal d.lgs. n. 200/2021. Tale disposizione, nel disciplinare appunto la “richiesta di riutilizzo di documenti”, si riferisce ovviamente ai soli dati non ancora resi disponibili, scandendo il procedimento (amministrativo) attraverso cui, su istanza degli interessati, può darsi corso alla loro “apertura”¹⁵³⁵.

A ben vedere, però, anche per i dati resi disponibili in seguito all’accoglimento di istanza ex art. 5, co. 1, d.lgs. n. 36/2006, che sembrerebbero costituire utilità attribuite in via autoritativa ai soli richiedenti, è possibile, “a valle” di tale procedimento (ma al di fuori di esso e per il tramite di ulteriori attività che il soggetto pubblico “fornitore” ha il dovere di porre in essere), recuperare una dimensione di “utilità di servizio pubblico”, come tali destinate a tutti i potenziali utenti con

¹⁵³¹ D. MARONGIU, *I dati aperti come strumento di partecipazione*, cit., 84, osserva che «qualificando come *open data* i dati a pubblicazione necessaria, essi devono essere visti come il sottoinsieme – quantitativamente limitato – di una mole sensibilmente più estesa di informazione aperta, la cui pubblicazione non è necessariamente imposta *ex lege*».

¹⁵³² Talune categorie di documenti/dati sono escluse dall’ambito di applicazione della disciplina in esame: oltre ovviamente alle esclusioni contemplate in via generale dagli artt. 24 l. n. 241/1990 e 5-*bis* d.lgs. n. 33/2013 e a quelle previste da specifiche discipline di settore (le une e le altre espressamente richiamate), altri documenti/dati sono sottratti al riutilizzo in base alla loro appartenenza a talune amministrazioni o istituti pubblici (ad es., dell’istruzione o della cultura) ovvero della loro inerenza ad attività delle imprese pubbliche che siano estranee ai compiti di servizio pubblico (cfr. l’art. 3 d.lgs. n. 36/2006, come modificato dall’art. 1 d.lgs. n. 200/2021).

¹⁵³³ Un servizio pubblico stavolta inteso in senso stretto, in quanto attività non autoritativa diretta a fornire ai cittadini utilità pratiche (dati) per il soddisfacimento di bisogni (conoscenza fruibile e/o reimpiegabile) non strumentali alle relazioni degli stessi con i soggetti pubblici (su tale ultimo aspetto, che è alla base dell’impostazione qui sostenuta, v. *supra*, §1., ed *infra*, §7.); servizio che è ovviamente “digitale” per il contenuto della prestazione (dati/documenti raccolti detenuti, archiviati, organizzati e gestiti dai soggetti pubblici mediante *ICTs*) e per il canale (modalità) di erogazione (portali o altre piattaforme *on line* “istituzionali” o comunque predisposti da soggetti pubblici titolari dei dati/documenti e quindi “erogatori” del connesso servizio).

¹⁵³⁴ D. MARONGIU, *op. ult. cit.*, 84. Sul punto v. *infra*, §5.

¹⁵³⁵ In base alla disciplina contenuta nel nuovo art. 5 d.lgs. n. 36/2006, come modificato dall’art. 1 d.lgs. n. 200/2021, amministrazioni e organismi di diritto pubblico (non anche le imprese pubbliche, tendenzialmente sprovviste di poteri autoritativi) devono esaminare e decidere le richieste entro 30 giorni (prorogabili di 20 nel caso di richieste numerose o complesse), rendendo disponibili i dati/documenti in forma elettronica e, solo se necessario, attraverso una licenza (co. 1-2); l’eventuale diniego – impugnabile dai richiedenti secondo la disciplina prevista per l’accesso documentale (co. 5) – dev’essere motivato sulla base delle disposizioni contenute nello stesso decreto *PSI* (co. 3).

modalità non autoritative. Infatti, una volta esercitato in senso favorevole al richiedente (o ai richiedenti) il potere che rimette all'amministrazione di compiere le valutazioni funzionali alla scelta di rendere o meno disponibile il dato/documento richiesto (in considerazione dei divieti previsti e degli interessi pubblici e privati antagonisti al "bisogno di riutilizzo"), si dovrebbe ritenere imposto all'amministrazione il dovere di rendere disponibile e riutilizzabile quel dato/documento non solo al richiedente ma a tutti i potenziali interessati: dovere che sembra potersi ricavare, tra l'altro, dal principio di non esclusività del riutilizzo e dal connesso divieto di accordi in esclusiva, entrambi sanciti dal successivo art. 11, co. 1¹⁵³⁶, nonché dal divieto di discriminazioni per categorie analoghe di riutilizzo previsto dall'art. 8, co. 4¹⁵³⁷. In altri termini, una volta stabilito in via provvedimentale che la disponibilità a fini di riutilizzo di specifici dati/documenti richiesti da uno o più privati è possibile (pur se alle condizioni individuate nelle eventuali licenze adottate) in base alle norme del decreto che quella disponibilità vietano o limitano a protezione di altri interessi, sarebbe illogico e senz'altro contrario alla *ratio* della disciplina in esame, finalizzata a «promuovere l'utilizzo di dati aperti» (art. 1, par. 1, dir. *PSI2*), non ritenere che, almeno di regola, quei dati/documenti diventino appunto "dati aperti", nell'ampia accezione che caratterizza tale concetto in senso normativo (e che, come visto *supra*, include anche documenti soggetti a licenze d'uso standard), disponibili in quanto tali per «l'utilizzo da parte di chiunque»¹⁵³⁸.

Se così è, può ipotizzarsi che lo schema procedimentale delineato dall'art. 5 cit. non sia direttamente attributivo dell'utilità avuta di mira dal richiedente (il dato/documento oggetto di istanza), ma sia funzionale a rendere possibile, attraverso una peculiare forma di collaborazione – a sfondo procedurale – tra amministrazioni e privati che muove dall'iniziativa di questi ultimi, il progressivo ampliamento dei dati/documenti pubblici disponibili a fini di riutilizzo ed una loro maggiore conformità alle esigenze manifestate "dal basso"; in quest'ottica, la concreta

¹⁵³⁶ L'art. 11 d.lgs. n. 36/2006, in linea con l'art. 12 dir. (UE) n. 2019/1024, dopo aver disposto che i documenti dei soggetti pubblici destinatari della disciplina in esame «possono essere riutilizzati da tutti gli operatori interessati», anche ove altri soggetti «stiano già procedendo allo sfruttamento di prodotti a valore aggiunto basati su tali documenti», e che di regola i contratti tra soggetti pubblici e terzi «non stabiliscono diritti esclusivi» (co. 1), limita gli accordi in esclusiva ai soli casi in cui l'attribuzione di un diritto esclusivo sia necessaria «per l'erogazione di un servizio di interesse pubblico» (con l'obbligo di pubblicazione *on line* almeno due mesi prima della prevista efficacia e quello di nuova valutazione almeno triennale) (co. 2); inoltre, le disposizioni che, «pur non concedendo espressamente un diritto esclusivo», limitano la disponibilità di riutilizzo da parte di soggetti terzi all'accordo sono rese pubbliche *on line* almeno due mesi prima che l'accordo divenga efficace e sono soggette a valutazione periodica almeno triennale (co. 4). Pare dunque evidente che, nonostante la rubrica della disposizione interna non rechi più l'indicazione del «Divieto di accordi in esclusiva», tale divieto viene – in coerenza con quanto previsto dall'art. 12 dir. *PSI2* – sostanzialmente confermato e rafforzato, essendo lo sfruttamento esclusivo dei dati/documenti pubblici ancora configurato come ipotesi del tutto eccezionale, limitata all'evenienza di cui sopra.

¹⁵³⁷ La disposizione riproduce pedissequamente il contenuto dell'art. 11, par. 1, dir. (UE) n. 2019/1024, che peraltro include tra le «categorie analoghe di riutilizzo», ovviamente, anche i casi di «riutilizzo transfrontaliero».

Ci sembra che la tesi qui sostenuta, che muove dalle «misure antidiscriminatorie e proconcorrenziali» previste dagli artt. 11 e 8 d.lgs. n. 36/2006 ss.mm. per ritenere che i dati di cui è consentito il riutilizzo, anche su istanza, diventino per ciò stesso – di regola – dati aperti (come tali riutilizzabili da chiunque), trovi autorevole riscontro in B. Ponti, *Titolarità e riutilizzo dei dati pubblici*, cit., 245 s., ove già sotto il vigore della previgente disciplina *PSI* si riteneva sussistere «il dovere di cedere le informazioni a tutti gli operatori di mercato interessati (ed in generale a tutti coloro che le richiedano, anche per finalità non commerciali), una volta che sia stata assunta la decisione di consentirne il riutilizzo».

¹⁵³⁸ Secondo la definizione giuridica di dati aperti più volte richiamata (art. 1, co. 1, lett. 1-ter C.A.D.). La "trasformazione" in *open data* dei dati/documenti oggetto delle istanze accolte ex art. 5 d.lgs. n. 36/2006, con conseguente dovere di rendere tali dati/documenti accessibili e riutilizzabili da chiunque alle stesse condizioni definite nel provvedimento (e poi riprodotte nelle licenze standard), dovrebbe aversi in via generale-residuale, cioè in tutti i casi in cui non sussistano interessi giuridicamente rilevanti che impongono un riutilizzo (soggettivamente) limitato e non ricorrano quindi le ipotesi di cui all'art. 11 cit. (v. nota 161). Si noti, inoltre, che ciò vale anche per i dati/documenti che siano resi consultabili/"scaricabili" dai portali pubblici – e quindi riutilizzabili – solo dopo che l'utente abbia accettato/sottoscritto la licenza (eventualmente) adottata, in quanto, come già evidenziato, non vi è coincidenza tra la nozione di *open data*, che indica il regime di accessibilità generalizzata dell'informazione, anche se poi il suo riutilizzo sia soggetto alle condizioni previste dalle licenze, e quello di *open access*, che indica invece una modalità di accesso e fruizione dell'informazione (e cioè la disponibilità *on line* di contenuti libera da restrizioni significative legate alla proprietà intellettuale).

disponibilità dell' "utilità informativa" per i richiedenti e, in prospettiva, per tutti i futuri interessati avverrebbe pur sempre con modalità non autoritative, ossia attraverso l'integrazione dei portali pubblici *open data* (e la pubblicazione delle relative licenze) cui chiunque può avere accesso per conseguire l'informazione che intende riutilizzare.

Tale questione ci ricollega direttamente ad altra che occorre esaminare per comprendere se le attività rivolte a consentire il riutilizzo dell'informazione pubblica da parte dei privati integrino un "vero" servizio pubblico, e cioè quella della *doverosità* delle attività medesime¹⁵³⁹. Non sono mancate in passato autorevoli opinioni che, muovendo dall'originaria formulazione dell'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 36/2006 e dall'assenza (protrattasi, come noto, fino al 2016: *supra*, §3.) di una disciplina di accesso generalizzato alle informazioni pubbliche, giungevano a qualificare la "messa a disposizione" a fini di riutilizzo come «un'attività di carattere non doveroso»¹⁵⁴⁰, tale da rendere la (correlativa) pretesa dei privati interessati sostanzialmente sprovvista di effettiva tutela giuridica¹⁵⁴¹. Tali conclusioni, cui quella dottrina perveniva criticando per ciò stesso il complessivo quadro normativo allora vigente, possono essere oggi almeno in parte riviste alla luce dell'evoluzione della disciplina *PSI*, che nelle sue "versioni" più recenti mostra di considerare le attività di "messa a disposizione" delle informazioni a fini di riutilizzo (di cui da sempre disciplina le modalità) non più come attività "facoltative" ma piuttosto come compiti espressione di un "dovere istituzionale" dei soggetti pubblici, e dunque, in ultima analisi, come attività di "servizio" ai cittadini inquadrabili nella più ampia "funzione amministrativa dei dati" (v. *supra*, §3.). L'art.1, co. 2, d.lgs. n. 36/2006, come sostituito dal d.lgs. n. 102/2015 in attuazione della direttiva n. 2013/37 (modificativa della prima dir. *PSI*)¹⁵⁴², pone infatti in capo ai soggetti pubblici di "*provvedere*" affinché i documenti contenenti dati nella loro disponibilità «siano

¹⁵³⁹ Sulla "doverosità" come carattere essenziale del servizio pubblico i primi riferimenti si colgono in M. NIGRO, *L'edilizia popolare ed economica*, cit., 495, e F. TRIMARCHI, *Profili organizzativi della concessione di pubblici servizi*, Milano, 1967, 31, e poi in I.M. MARINO, *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, Milano, 1986, 57, 117, 154 ss., spec. nota 247, con il collegamento all'assunzione (degli interessi). Il concetto sarà poi ripreso, con diverse "sfumature" ma inteso sempre quale tratto indefettibile della nozione di servizio pubblico, da R. CAVALLO PERIN, *Comuni e province nella gestione dei servizi pubblici*, vol. I, Napoli, 1993 46 ss., 61 ss., 77; A. ROMANO, *Profili della concessione di pubblici servizi*, in *Dir. amm.*, n. 4, 1994, 474 ss., 479 ss., 499; A. PAJNO, *Servizi pubblici e tutela giurisdizionale*, in *Dir. amm.*, n. 1, 1995, 568; M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, 2000, 115; V. DE FALCO, *Il servizio pubblico tra ordinamento comunitario e diritti interni*, Padova, 2003, 45, E. SCOTTI, *Il pubblico servizio: tra tradizione nazionale e prospettive europee*, Padova, 2003, 39 ss. e 88 ss. e *passim*, ID., (voce) *Servizi pubblici locali*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg. V, Torino, 2012, 632-633; G.E. BERLINGERIO, *Studi sul pubblico servizio*, Milano, 2003, 141 e *passim*; G. PIPERATA, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, 2005, 220 e *passim*; F. GOGGIAMANI, *La doverosità della pubblica amministrazione*, Torino, 2005, 137 ss.; A. POLICE, *Spigolature sulla nozione di «servizio pubblico locale»*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2007, 83, 87; S. LICCIARDELLO, *I servizi pubblici*, in ID., *Percorsi di diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2008, 176; ID. *La giustizia amministrativa come servizio pubblico*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3, 2015, 809 ss.; F. FRACCHIA, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali*, in *Federalismi*, n. 15, 2016, 5, 12; M. DUGATO, *La crisi del concetto di servizio pubblico locale tra apparenza e realtà*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2020, 516, 520-521; S. FOÀ - S. CARLUCCI, *Tutela della concorrenza, servizio pubblico e scelta politica dell'ente locale*, in *Oss. AIC*, n. 6, 2020, 344 ss. (nota a Corte cost. n. 103/2020). Nella giurisprudenza amministrativa più recente, riferimenti alla "doverosità" come "principio" dei servizi pubblici in Cons. St., ad. sez. I, parere 17 aprile 2019, n. 1389, spec. §2.1, e Cons. St., ad. sez. I, parere 21 luglio 2021, n. 1374, spec. §3.1, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁵⁴⁰ B. PONTI, *Titolarità e riutilizzo dei dati pubblici*, cit., 226, proprio muovendo dal tenore letterale dell'originario art. 1, co. 2, d.lgs. n. 36/2006, riteneva, «nonostante una qualche ambiguità (...) nel testo normativo», che «la disciplina nazionale configura[ss]e] la messa a disposizione delle informazioni a fini di riutilizzo da parte del titolare dei dati come un'attività di carattere non doveroso»; lo stesso A., tuttavia, già negava che la decisione *sul* porre (o no) a disposizione le informazioni avesse contenuto autorizzatorio (in senso "amministrativistico"), ad onta del tenore della disposizione (*ivi*, par. 4.1) (sul punto v. ora anche R. SANNA, *Dalla trasparenza amministrativa ai dati aperti*, cit., 248 ss.).

¹⁵⁴¹ B. PONTI, *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa*, cit., 1001. Sulla insufficienza dei criteri "funzionalistici" elaborati dalla dottrina, sotto il vigore della prima disciplina *PSI*, per «definire i margini dell'area dei dati riutilizzabili», D. MARONGIU, *I dati delle pubbliche amministrazioni come patrimonio economico nella società dell'informazione*, 367 S.

¹⁵⁴² Art. 1, co. 1, lett. a) d.lgs. n. 102/2015, cit. (v. *supra*, §3., nota 113), che ha integralmente riprodotto l'art. 3 dir. 2003/98, come modificato dall'art. 1, n. 3, dir. (UE) n. 2013/37.

riutilizzabili a fini commerciali o non commerciali», tanto da altre amministrazioni quanto (soprattutto) da privati estranei all'organizzazione pubblica¹⁵⁴³; tale nuova formulazione riflette e recepisce l'intento del legislatore europeo del 2013 (e ora del 2019) di stabilire «in modo chiaro l'obbligo per gli Stati membri di rendere riutilizzabili tutti i documenti, a meno che l'accesso sia limitato o escluso ai sensi delle disposizioni nazionali sull'accesso ai documenti e fatte salve le eccezioni stabilite nella presente direttiva»¹⁵⁴⁴.

Come osservato in dottrina, in seguito alle modifiche del 2015, il riutilizzo (*rectius*, le attività ad esso funzionali) è divenuto «obbligatorio»¹⁵⁴⁵ per le amministrazioni e gli altri soggetti pubblici interessati, connotandosi quindi come attività doverosa su tutto il territorio nazionale (analogamente a quanto era già avvenuto in alcune Regioni virtuose che, prima delle predette modifiche, avevano con legge previsto come obbligatorie le attività dirette a consentire il riutilizzo, adattando *in melius* la disciplina nazionale¹⁵⁴⁶), oltre che come concreto obiettivo delle politiche pubbliche nazionali e locali ascritto alla responsabilità dirigenziale¹⁵⁴⁷.

Non sembra infondato, dunque, ritenere che oggi l'apprestamento di un “servizio dei dati” finalizzato al loro riutilizzo da parte della collettività costituisca un'attività “doverosa” dell'amministrazione¹⁵⁴⁸ e quindi una “funzione pubblica” (non autoritativa). Ciò non risulta smentito

¹⁵⁴³ Dispone l'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 36/2006, nel testo introdotto dalla disposizione richiamata alla nota precedente (rimasto ad oggi invariato), che «Le pubbliche amministrazioni e gli organismi di diritto pubblico provvedono affinché i documenti cui si applica il presente decreto siano riutilizzabili a fini commerciali o non commerciali secondo le modalità previste dal (...) decreto». È di tutta evidenza il cambiamento, nel senso di un chiaro connotato di “doverosità” assunto dall'attività *de quo*, rispetto all'originaria formulazione della medesima disposizione, secondo cui «le amministrazioni e gli organismi di diritto pubblico non [avevano] l'obbligo di consentire il riutilizzo dei documenti» contenenti dati nella loro disponibilità. Tale mutamento nell'approccio del legislatore alla materia ha peraltro contribuito a razionalizzare, dal punto di vista sistemico, la facoltà degli interessati di richiedere i dati pubblici a fini di riutilizzo, prevista già dall'originario art. 5 d.lgs. n. 36/2006: in un quadro in cui era espressamente escluso un obbligo dei soggetti pubblici di consentire il riutilizzo, la pretesa correlata alla richiesta si configurava, in sostanza, come mera aspettativa e la scelta dell'amministrazione di accoglierla o meno finiva per ricadere nell'area del merito insindacabile. Oggi, invece, anche quale effetto indiretto della “generalizzazione” degli obblighi di trasparenza e dei diritti di accesso (civico) a (tutti) i dati/documenti pubblici, la decisione *ex art.* 5 d.lgs. n. 36/2006 si pone, al pari di quella *ex art.* 5, co. 6, d.lgs. n. 33/2013 ss.mm., quale “normale” provvedimento (tendenzialmente) discrezionale sindacabile dal G.A., ora peraltro espressamente assoggettato al regime impugnatorio di cui all'art. 25 l. n. 241/1990 (d.lgs. n. 200/2021; v. *supra*).

¹⁵⁴⁴ Dir. (UE) n. 2013/37, *Considerando* n. 8. La nuova direttiva *PSI2* (n. 2019/1024), al *Considerando* n. 23, analogamente prevede «l'obbligo per gli Stati membri di rendere riutilizzabili tutti i documenti esistenti a meno che l'accesso sia limitato o escluso ai sensi delle disposizioni nazionali sull'accesso ai documenti e fatte salve le altre eccezioni stabilite nella presente direttiva». “Obbligo” che, come già osservato, viene in concreto adempiuto dalle autorità pubbliche interne rendendo disponibili i dati/documenti sia di propria iniziativa, sia a seguito di accoglimento delle istanze *ex art.* 5; anzi, più a monte, è proprio il procedimento previsto da tale ultima disposizione a rendere la normativa interna conforme all'obbligo predetto, nella realistica impossibilità che i soggetti pubblici mettano di propria iniziativa a disposizione, a fini di riutilizzo, davvero «tutti i documenti esistenti» (il che sarebbe inutile e inefficiente/antieconomico in relazione a quei documenti che, per loro natura, non si prestano ad essere riutilizzati e non sarebbero pertanto richiesti *ex art.* 5, co. 1, sicché la loro diffusione “di default” si risolverebbe in uno spreco di attività e risorse).

¹⁵⁴⁵ R. SANNA, *Dalla trasparenza amministrativa ai dati aperti*, cit., 254 ss. e 265 ss. Nello stesso senso D. MULA, *Open data e libertà di iniziativa economica*, cit., 372: «l'intervento normativo del maggio 2015 ha, dunque, privato le singole amministrazioni del potere di valutare, caso per caso, l'opportunità di consentire o meno il riutilizzo dei dati in loro possesso mediante la pubblicazione degli stessi in formato aperto»; e F. GASPARI, *L'agenda digitale europea e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, cit., 19.

¹⁵⁴⁶ Ad es., per la Regione Campania, si veda la l.r. 13 settembre 2013, n. 14 («Disposizioni in materia di trasparenza amministrativa e di valorizzazione dei dati di titolarità regionale»), spec. artt. 3, co. 3, e 6; per la Regione Toscana, la l.r. 18 febbraio 2015, n. 19 («Disposizioni in materia di dati aperti e loro riutilizzo»), artt. 1, 4, co. 1, e 5; per la Regione Piemonte, la l.r. 23 dicembre 2011, n. 24 («Disposizioni in materia di pubblicazione e riutilizzo dei dati e di riutilizzo dei documenti e dei dati pubblici dell'amministrazione regionale»), spec. artt. 1 e 4.

¹⁵⁴⁷ In proposito, va ricordato che l'art. 52, co. 4, C.A.D. prevede – e già prevedeva prima del 2015 – che le attività rivolte a garantire (non solo l'accesso telematico, ma anche) il riutilizzo dei dati rientrano tra i parametri di valutazione della performance dirigenziale.

¹⁵⁴⁸ Dalla qualificazione dell'attività in esame come “doverosa/obbligatoria” dovrebbe discendere, ad esempio, l'esperibilità dell'azione per l'efficienza di cui al d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198. Essa, tuttavia, per le ragioni di cui si dirà subito nel

dalla circostanza che l'effettivo contenuto dell' "offerta" sia (almeno in parte) frutto di scelte che sono, in diverso modo, discrezionali: come si accennava *supra*, i dati/documenti pubblici concretamente resi disponibili per il riutilizzo sono, oltre a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria in base al decreto trasparenza (art. 7), quelli che l'amministrazione renda disponibili *motu proprio* o all'esito dei procedimenti *ex art. 5 d.lgs. n. 36/2006*, con valutazioni che nel primo caso investiranno profili essenzialmente di merito (esigenze organizzative, risorse e parametri dimensionali del singolo ente; prevedibile interesse di un elevato numero di soggetti per talune categorie di dati/documenti; prevedibili benefici collettivi derivanti dalla disponibilità di taluni dati/documenti in chiave di riutilizzo ecc.), e nel secondo postuleranno – fuori dai casi di divieti "rigidi"¹⁵⁴⁹ – un bilanciamento condotto alla luce del principio di proporzionalità tra il "bisogno di riutilizzo" (connesso all'istanza) e la tutela di interessi antagonisti sottesi alle diverse discipline (*privacy* o altri interessi privati, ad es. commerciali, o interessi pubblici di segretezza ecc.), alla stregua del modello di cui agli artt. 5, commi 5 ss., e 5-bis d.lgs. n. 33/2013¹⁵⁵⁰.

Un conto è infatti il piano che attiene all'ampiezza delle "prestazioni" erogabili e quindi alla complessiva "qualità" del servizio, che si identifica essenzialmente nella quantità, tipologia (contenuto) e formati dei dati/documenti ricompresi nella relativa offerta: la "consistenza" qualitativa del servizio – il novero dei dati/documenti effettivamente riutilizzabili, cioè delle

testo, non potrà tendere al "rilascio" a fini di riutilizzo di dati/documenti che non siano stati spontaneamente resi disponibili dall'amministrazione che li detiene (potendosi ciò conseguire, come visto, con l'apposito procedimento di cui all'art. 5 cit., la cui decisione negativa è impugnabile secondo la disciplina dell'accesso documentale e in base al rito accesso), ma potrà consentire di ottenere che l'amministrazione assicuri l'erogazione del (doveroso) servizio in sé considerato, nei casi in cui abbia ommesso o cessato di apprestarlo ovvero lo "eroghi" con modalità e risorse (i dati) che, per qualità o quantità, risultino manifestamente inadeguati allo scopo "prestazionale-utilitario" della disciplina sul riutilizzo. Ciò presuppone, chiaramente, delle valutazioni caso per caso, esistendo amministrazioni – in particolare i comuni di piccole o piccolissime dimensioni – che non detengono moli e/o tipologie di dati adeguate per tipi di riutilizzo extraistituzionale (eccettuati i dati territoriali); il criterio di adeguatezza/efficienza della "gamma" di dati concretamente messi disposizione dal singolo ente, alla cui stregua l'azione potrà essere (o meno) accolta, andrà quindi rapportato alle concrete caratteristiche dell'ente stesso e del suo patrimonio informativo.

¹⁵⁴⁹ Ossia i dati/documenti sottratti *tout court* al riutilizzo *ex art. 3 d.lgs. n. 36/2006 ss.mm.* (v. *supra*, nota 157). Come può facilmente intuirsi, la stessa riconducibilità di un dato/documento ad una delle "categorie escluse" è in certi casi operazione (almeno) interpretativa che postula, come tale, inevitabili margini di apprezzamento dell'amministrazione, sicché la stessa distinzione (che pure ci sembra ricavabile dall'art. 3 cit.) tra "divieti rigidi" *ex ante* per categorie di dati/documenti (esclusi ad es. per la loro "appartenenza" a taluni soggetti pubblici: v. sempre nota 157) e divieti-dinieghi *ex post*, opposti a sèguito di operazione di bilanciamento, non è sempre così lineare e si adotta qui solo per non complicare ulteriormente il discorso.

¹⁵⁵⁰ Su tale bilanciamento condotto in sede amministrativa e poi eventualmente "verificato" in sede giurisdizionale (da non confondere con quello che opera il legislatore *in abstracto*, cui si riferisce ad es. Corte cost. 21 febbraio 2019, n. 20) in base alla disciplina sull'accesso civico (che ci sembra applicarsi anche qui), oltre ai contributi già richiamati alle note 111 e 122, si soffermano in particolare, anche alla luce della nuova disciplina *privacy* introdotta dal *GDPR* e dal d.lgs. n. 101/2018, F. MANGANARO, *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti della pubblica amministrazione*, cit., 743 ss., spec. 762 ss.; F. FAINI, *Data society. Governo dei dati e tutela dei diritti nell'era digitale*, cit., 333 ss.; C. COLAPIETRO, *Il complesso bilanciamento tra il principio di trasparenza e il diritto alla privacy: la disciplina delle diverse forme di accesso e degli obblighi di pubblicazione*, in *Federalismi*, n. 14, 2020, 64 ss., spec. 82 ss. Sul c.d. "test del bilanciamento" come «attività valutativa che deve essere effettuata dalle amministrazioni (...), caso per caso, tra interesse pubblico alla *disclosure* generalizzata e tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento», v. le già richiamate Linee guida ANAC (det. n. 1309/2016) recanti "indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico", nonché le Circolari del Ministero della P.A. 30 maggio 2017, n. 2 e 2 luglio 2019, n. 1. In giurisprudenza, *ex multis* (anche per la "scomposizione logica" dell'attività di bilanciamento – esplicitamente o implicitamente qualificata come discrezionale-comparativa – nelle due fasi del test del danno [*harm test*] e della valutazione dell'interesse alla divulgazione [*public interest test*]), oltre alla più volte richiamata sentenza dell'Adunanza plenaria n. 10/2020 (spec. §35.1), cfr. Cons. St., sez. III, 6 marzo 2019, n. 1546, sez. VI, 2 agosto 2019, n. 5502, sez. IV, 20 aprile 2020, n. 2496, sez. V, 9 ottobre 2020, n. 6009; T.A.R. Lazio, sez. III-*quater*, 18 febbraio 2020, n. 2174; T.A.R. Piemonte, sez. II, 12 novembre 2020, n. 720; T.A.R. Lazio, sez. I, 28 ottobre 2020, n. 10994; T.A.R. Toscana, sez. I, 24 dicembre 2020, n. 1718, (tutte) in www.giustizia-amministrativa.it; e v. altresì il Rapporto sulla giurisprudenza amministrativa 2017-2020 in materia di accesso generalizzato, pubblicato dalla Funzione pubblica nel maggio 2021, a cura di M. Savino (disponibile al link https://foia.gov.it/fileadmin/notizie/documenti/2021/rapporto-giurisprudenza_2017-2020_a4_v9_verificato.pdf).

prestazioni “assicurate” – è, come visto, condizionata e conformata da svariati momenti (e tipi) di esercizio di discrezionalità (ma ciò non vale forse, *mutatis mutandis*, per tutti i servizi pubblici, inclusi quelli “tradizionali”?), oltre che da autonome vicende di gestione interna dei dati¹⁵⁵¹. Un altro (conto) è, invece, l’attività diretta a consentire il riutilizzo in sé considerata, che per l’ordinamento rileva come “funzione” in senso ampio (non autoritativa, salvo quanto detto per il procedimento *ex art. 5*), stante la sua ormai evidente doverosità: funzione che impone di organizzare un’ “offerta pubblica” di utilità informative, nei limiti dei dati/documenti che le amministrazioni già detengano per ragioni istituzionali e che possano o debbano essere resi disponibili, con le diverse modalità di cui si è detto, per il loro riutilizzo da parte dei privati.

In quest’ottica risulta peraltro confermata l’idea che il procedimento *ex art. 5* costituisca un “modulo” partecipativo-collaborativo diretto ad incrementare progressivamente la mole di dati aperti riutilizzabili e ad evitare una «disponibilità di informazioni non costruita partendo dalle richieste e dai bisogni di cittadini ed operatori»¹⁵⁵², e non anche lo strumento (attributivo) con cui l’informazione viene resa disponibile e riutilizzabile per i privati. Gli “strumenti” operativi mediante i quali siffatta “prestazione” viene offerta e concretamente resa (attribuita) ai cittadini sono invece, di regola, quelli non autoritativi attraverso cui le amministrazioni rendono concretamente fruibili e riutilizzabili i propri dati/documenti “all’esterno”, ossia i siti e portali pubblici *on line* (canali di accesso/modalità di “offerta”) e le eventuali licenze d’uso standard (strumenti contrattuali/modalità di “acquisto”): il momento transazionale avente ad oggetto l’informazione pubblica riutilizzabile, dunque, mantiene pur sempre carattere non autoritativo, potendosi perciò ascrivere al paradigma del servizio pubblico in senso tradizionale.

Fra questi strumenti rientrano non solo i siti istituzionali sui quali i soggetti pubblici devono pubblicare e aggiornare, ai fini del riutilizzo, gli elenchi delle categorie di dati detenuti, individuando le modalità per facilitare la loro ricerca e quella dei relativi metadati (art. 9, co. 1, d.lgs. n. 36/2006 ss.mm.ii.), ma anche il Catalogo nazionale dei dati aperti gestito dall’AgID (ossia il portale “*dati.gov*”: v. *supra*, §3.), che costituisce il «punto di accesso unico alle serie dei dati», ed il RNDT, nel quale sono resi disponibili (anche ai privati) i *dataset* di dati territoriali (art. 9, co. 2) (v. *supra*, §4.). Tale ultima previsione realizza, in sostanza, “ambiti ottimali” di organizzazione ed erogazione del servizio a livello centrale, in linea con la tendenza – tipica anche dei servizi amministrativi digitali (*supra*, §2.) – ad “attrarre” il momento organizzativo-gestionale e quello erogativo verso infrastrutture e piattaforme digitali nazionali, mantenendo comunque in capo a ciascuna amministrazione, anche locale, compiti strumentali al funzionamento di tali piattaforme (in questo caso, rendere disponibili i propri *dataset* sui portali nazionali) e/o servizi “propri” che a quelli si aggiungono (ad es., i portali *open data* nei siti dei Comuni).

Quanto al regime di tariffazione – anch’esso in qualche modo sintomatico della natura di servizio pubblico dell’attività in esame¹⁵⁵³ – l’art. 7, co. 1, d.lgs. n. 36/2006 prevede ora che, ad eccezione dei casi contemplati dai commi da 3 a 4-*bis*, «i dati sono resi disponibili gratuitamente», salva solo la possibilità di recuperare i costi marginali sostenuti per la messa a disposizione e divulgazione dei documenti, l’anonimizzazione dei dati personali e le misure a protezione delle informazioni commerciali a carattere riservato. Il comma 9 dello stesso art. 7 soggiunge poi che gli enti territoriali e gli altri enti e organismi pubblici, sentita l’AgID, «determinano, rispettivamente, con proprie disposizioni o atti deliberativi gli importi delle tariffe e le relative modalità

¹⁵⁵¹ La direttiva *PSI2*, pur prevedendo espressamente un “obbligo” delle amministrazioni di svolgere le attività (*i.e.* erogare il servizio) dirette a consentire il riutilizzo delle proprie informazioni, s’è limitata a precisare che ciò non comporta per i soggetti pubblici «l’obbligo di adeguare i documenti o di crearne per conformarsi (...) né l’obbligo di fornire estratti, se ciò comporta difficoltà sproporzionate, che vanno al di là della semplice manipolazione» (art. 3, par. 3, riprodotto dall’art. 6, co. 2, d.lgs. n. 36/2006 ss.mm.), né tantomeno «l’obbligo di continuare a produrre e a conservare in uno specifico formato i documenti per permetterne il riutilizzo» (art. 3, par. 4, riprodotto dall’art. 6, co. 3).

¹⁵⁵² F. COSTANTINO, *Gli open data come strumento di legittimazione delle istituzioni pubbliche?*, cit., 169.

¹⁵⁵³ Come sembra emergere anche dal dato letterale dell’art. 7 (relativo appunto alla «Tariffazione»), i cui commi 3-*bis* e 4 parlano, rispettivamente, di «costi marginali del servizio reso» e di «costo marginale del servizio».

di versamento», sulla base di criteri (oggettivi, trasparenti e verificabili) di recupero dei costi marginali, maggiorabili soltanto di un utile ragionevole sugli investimenti, che non può superare del 5% il tasso fisso della BCE (art. 2, lett. *i-bis*)¹⁵⁵⁴. A tali criteri si informeranno, altresì, gli «importi totali delle tariffe» (che saranno determinati in via puntuale con appositi decreti ministeriali) praticate dalle imprese pubbliche e da quelle amministrazioni e organismi di diritto pubblico che devono generare utili per coprire una parte sostanziale dei costi inerenti allo svolgimento dei propri compiti di interesse pubblico (co. 3, lett. *b* e *c*, e commi 4 e *4-bis*). In ogni caso in cui applichino tariffe per il riutilizzo, i soggetti pubblici devono renderne disponibile sui propri siti istituzionali l'effettivo ammontare, indicando la base di calcolo utilizzata e gli altri elementi presi in considerazione (co. *9-ter*). Viene meno, dunque, ogni distinzione basata sulla finalità (commerciale o meno) del riutilizzo.

Delle licenze standard per il riutilizzo (art. 2, co. 1, lett. *h*; art. 8) si è già detto *supra*, nei limiti di quanto interessa ai nostri fini: qui può essere sufficiente osservare che anch'esse, quale «tipologia contrattuale destinata a regolare il rapporto» tra amministrazione “concedente” e soggetti riutilizzatori¹⁵⁵⁵, possono considerarsi espressive della presenza di un servizio pubblico in

¹⁵⁵⁴ Non appaiono pertanto condivisibili le posizioni di coloro che tendono non solo ad ammettere ma persino ad auspicare, anche in ottica *de iure condendo*, la «compravendita» dei dati pubblici «verso corrispettivo a prezzo di mercato» (in questo senso ad es. M. CARDONE - F. FOÀ, *La valorizzazione del patrimonio informativo nell'ambito delle strategie di digitalizzazione della pubblica amministrazione*, cit., 623-624): a noi sembra invece che una disciplina già esista e sia proprio quella contenuta nel novellato d.lgs. n. 36/2006, e che essa imponga alle amministrazioni – anche al fine di assicurare la neutralità concorrenziale dei dati del settore pubblico (*infra*, §6., in relazione ai dati dinamici) e promuovere il mercato nella sua interezza (*infra*, §7.) – di assicurare la disponibilità dei (propri) dati in modo tendenzialmente gratuito o comunque alle tariffe uniformi previste dall'art. 7 (che, come visto, ad eccezione di alcune ipotesi specifiche include i soli costi marginali). Ciò – beninteso – senza alcuna distinzione tra dati aperti e dati non (ancora) aperti (distinzione che l'opinione qui criticata valorizza ritenendo questi ultimi cedibili come «beni di mercato»): infatti, come osservato prima nel testo, se il documento è già stato pubblicato esso sarà *ipso facto* di tipo aperto, quindi *nulla quaestio*; se invece è stato reso disponibile a seguito di istanza *ex art. 5*, a prescindere che venga o meno reso contestualmente disponibile come *open data*, la sua “apertura”/disponibilità-riutilizzabilità per tutti i potenziali interessati (alle stesse condizioni tariffarie stabilite dall'art. 7) si imporrà, a posteriori, in base alla *ratio* della stessa disciplina, al richiamo ai dati di tipo aperto (e in formato aperto) di cui all'art. 6, co. 1, e al divieto di accordi in esclusiva sancito, come regola generale derogabile solo in un'ipotesi, dall'art. 11 d.lgs. n. 36/2006 ss.mm. In definitiva, non sembra pensabile (né auspicabile) che i soggetti pubblici possano, in via di “regola”, liberamente negoziare sul mercato i dati/documenti da essi acquisiti o prodotti nello svolgimento dei propri compiti istituzionali, cedendoli a quei soli operatori che abbiano la possibilità e la volontà di acquistarli a un prezzo determinato secondo normali regole di mercato (il che presupporrebbe, tra l'altro, che l'informazione venisse resa “artificialmente scarsa”, ossia radicalmente sottratta alla disciplina *PSI*). Ciò, a ben vedere, non sembra possibile nemmeno nelle ipotesi di accordi in esclusiva *ex art. 11*, che, come visto, restano pur sempre limitati a quei soli casi in cui «l'attribuzione di un diritto esclusivo» risulti necessaria «per l'erogazione di un servizio di interesse pubblico» (art. 11, co. 2), senza che assumano invece rilievo interessi schiettamente economici del soggetto pubblico concedente, e cioè la maggior redditività che il dato/documento potrebbe in ipotesi avere, ove sottoposto a regime di esclusiva, in base alla disponibilità a pagare di singoli operatori. Se tale ragionamento è corretto, pare confermato il punto da cui si è partiti, e cioè la peculiare natura del “bene-informazione pubblica”, inquadrabile almeno per gli aspetti essenziali – in ragione delle sue caratteristiche intrinseche e della disciplina che ne prevede (e regola) il riutilizzo a beneficio della collettività (*recte*, di chiunque vi abbia interesse, trattandosi di prestazioni fruibili *uti singuli*) – nella categoria dei “beni comuni” (v. *supra*, nota 134) (oltretutto, almeno in astratto, in quella dei beni patrimoniali indisponibili ai sensi dell'art. 826, co. 2, c.c., qualora “appartengano” allo Stato o ad enti territoriali).

¹⁵⁵⁵ C.M. CASCIONE, *Il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, cit., 25; B. PONTI, *Titolarità e riutilizzo dei dati pubblici*, cit., 226. Sulle licenze adottate dai soggetti pubblici per consentire e “regolare” il riutilizzo dei propri dati/documenti, i contributi “centrati” non sono molti, anche tra quelli in lingua straniera: per tutti, M. RICOLFI - M. VAN EECHOUD - F. MORANDO - P. TZIAVOS - L. FERRAO, *The “licensing” of public sector information*, in *Inf. dir.*, n. 1-2, 2011, 129 ss., e, a commento della direttiva *PSI2*, M. PALMIRANI - D. GIRARDI - M. MARTONI - M. ROSSI - M. RAGONE - F. FAINI, *Le licenze per il rilascio degli Open Data della Pubblica Amministrazione. Prime riflessioni alla luce della Direttiva UE 2019/1024*, in *Dir. merc. tecn.*, N/A, 14 novembre 2018, 1 ss.; diffusi riferimenti anche in T. MARGONI, *Open government data. Dati aperti nel settore pubblico: quadro normativo, diritto d'autore, licenze ed esempi*, in *I beni comuni digitali*, cit., 134 ss., D. MULA, *Open data e libertà di iniziativa economica*, cit., 379 ss., S. GOBBATO, *Verso l'attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 sul riutilizzo degli open data*, cit., 256 ss. Indicazioni più aggiornate riferite al nostro Paese si traggono anche dalle *Linee guida per la valorizzazione del patrimonio informativo* dell'AgID (rev. 2017), pubblicate in versione definitiva il 13 febbraio 2020 (consultabili al link [304](https://docs.italia.it/media/pdf/lg-</p></div><div data-bbox=)

senso stretto, stante peraltro il chiaro “obbligo a contrarre” del (*data*) *provider* pubblico, che ne conferma il regime di doverosità e universalità.

6. La “fornitura” dei dati alle imprese e i dati dinamici e ad alto valore

Resta infine da soffermarsi su un aspetto di novità della direttiva *PSI2* (e della normativa interna che vi ha dato attuazione) che appare di rilevante interesse ai nostri fini: il particolare *favor* per il riutilizzo privato, a scopi di regola commerciali, dei c.d. “dati dinamici” e dei *dataset* ad alto valore economico, che sembra configurarsi, nei termini in parte già evidenziati, come un peculiare e innovativo servizio pubblico rivolto alle imprese, ma al tempo stesso come una nuova forma di intervento pubblico “promozionale” (e quindi indiretto) nell’economia, concorrenzialmente neutro e proteso ad incrementare e migliorare l’offerta di mercato di servizi privati, specie digitali.

Tra le novità di maggior rilievo introdotte della direttiva n. 2019/1024¹⁵⁵⁶ vi è infatti la specifica rilevanza attribuita, nell’ottica del riutilizzo privato a fini perlopiù commerciali, a talune categorie di dati prodotti dal settore pubblico che presentano elevate potenzialità di sfruttamento, in ragione della loro multiforme attitudine ad “alimentare” il mercato dei servizi (digitali): da un lato, infatti, tali categorie di dati pubblici possono consentire alle imprese (ri)utilizzatrici di dar vita a nuovi servizi di tipo informativo, tipicamente resi tramite piattaforme e *mobile app*; dall’altro, essi si prestano ad essere in vario modo utilizzate nelle diverse fasi dei processi produttivi e/o erogativi e, quindi, a migliorare l’offerta interna e transfrontaliera di molti altri (tipi di) servizi.

patrimonio-pubblico/bozza/lg-patrimonio-pubblico.pdf), par. 1.11, 39 ss., ove si precisa tra l’altro che «le amministrazioni possono prevedere casi di applicazione di licenze che limitino il riutilizzo dei dati se e solo se ciò si renda necessario per il rispetto di altre normative (e.g., norme in materia di protezione dei dati personali) e comunque motivando opportunamente la scelta» (41), in linea con quanto previsto dall’art. 8, commi 1-2, d.lgs. n. 36/2006, come ora novellato dal d.lgs. n. 200/2021. Si segnala, infine, che l’adozione di licenze aperte di riferimento a livello nazionale (es., di tipo CC BY 4.0) è ora prevista dal progetto di *Linee Guida recanti regole tecniche per l’attuazione del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36 e s.m.i. relativo all’apertura dei dati e al riutilizzo dell’informazione del settore pubblico*, posto in consultazione da AgID il 18 giugno 2022 (v. <https://docs.italia.it/AgID/documenti-in-consultazione/lg-opendata-docs/it/bozza/index.html>), spec. 20, 31, 54.

¹⁵⁵⁶ Le principali novità introdotte dalla direttiva *PSI2* (alla quali nelle pagine precedenti si è fatto riferimento solo in parte, nei limiti in cui esse apparivano di (più) stretta inerenza all’oggetto e all’impostazione del presente lavoro) si possono così riassumere: - aumento dell’offerta di dati pubblici a fini di riutilizzo, estesa ora anche ai dati della ricerca scientifica finanziata con fondi pubblici, da rendere disponibili anche per le *start-up* e le PMI, nei limiti del principio “il più aperto possibile, chiuso il tanto necessario” e alle condizioni previste (v. i *Considerandi* nn. 27 e 28 e l’art. 10 dir. n. 1024/2019, nonché gli artt. 1, co. 2-*bis*, e 9-*bis* d.lgs. n. 36/2006 ss.mm.; sul punto, v. S. Gobbato, *Open Science and the reuse of publicly funded research data in the new Directive (EU) n. 2019/1024*, in *Journal of Ethics and Legal Technologies*, vol. 2, n. 2, 2020, 145 ss.); - determinazione delle tariffe, ove necessarie, secondo il criterio del costo marginale del servizio reso, maggiorato in specifici casi di un utile ragionevole sugli investimenti (v. *supra*, §5.); - introduzione di regole per ridurre al minimo forme di accordi in esclusiva o disposizioni limitative della possibilità di riutilizzo generalizzato dei dati pubblici (v. *supra*, §5.); - disponibilità dei c.d. dati dinamici in tempo reale (subito dopo la raccolta) e di *set* di dati con elevato impatto economico tramite *API* adeguate e, se possibile, tramite *download* in blocco (di cui si dirà in questa sede). Le 4 direttrici di intervento sono enunciate nel *Considerando* n. 4. Per un’agile panoramica delle novità introdotte dalla direttiva, v. F. COSTANTINO, *Gli open data come strumento di legittimazione delle istituzioni pubbliche?*, cit., 164 ss.; G. LUCHENA - S. CAVALIERE, *Il riutilizzo dei dati pubblici come risorsa economica*, cit., 163 ss.; C. DE SIMONE, *Dal riuso delle fonti pubbliche alla European strategy of data*, cit., 10 ss.; S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, cit., 161 ss.; cenni sui «motivi principali che hanno spinto il legislatore europeo ad emendare ancora una volta se stesso» anche in U. PAGALLO, *Big data, open data e black box society*, in *L’amministrazione pubblica con i big data*, cit., 52 ss. Un’esautiva analisi dei contenuti della direttiva, alla quale può farsi riferimento anche per ulteriori profili di novità della stessa non esaminati nel presente contributo, è quella di S. GOBBATO, *Verso l’attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 sul riutilizzo degli open data*, cit., spec. 252 ss.

In un sistema economico globale sempre più legato alle informazioni (e alla conoscenza intesa in senso ampio)¹⁵⁵⁷, nel quale i dati costituiscono in molti settori il principale fattore produttivo (o comunque un rilevante vantaggio competitivo, spesso “concentrato” nelle mani di pochi grandi operatori, su tutti i c.d. *Big tech giants*), è intuitivo come l’informazione del settore pubblico rappresenti, anche per la sua ricchezza e varietà contenutistica (*supra*, §1.), una preziosa risorsa economica collettiva e come essa giochi un ruolo fondamentale nella promozione di un mercato “aperto” (e contendibile) e nella stimolazione, dal lato dell’offerta, di servizi *data-driven*¹⁵⁵⁸, anche da parte di *start-up* e PMI.

Nei *Considerandi* della nuova direttiva si evidenzia, con maggiore incisività rispetto al passato, che le innumerevoli informazioni che il settore pubblico raccoglie, produce e diffonde nell’ambito dei propri compiti istituzionali o dell’erogazione di servizi di interesse generale – tra le quali informazioni di tipo sociale, politico, economico, giuridico, geografico, ambientale, meteorologico, cartografico, turistico, in materia di affari, brevetti, istruzione, mobilità ecc. – costituiscono una «importante materia prima» per prodotti e servizi «impennati sui contenuti digitali» e «diverranno una risorsa contenutistica ancora più importante con lo sviluppo delle tecnologie digitali avanzate», come l’intelligenza artificiale, la *blockchain*, l’*internet of things*¹⁵⁵⁹. La disponibilità (la direttiva parla di “fornitura”) di tali informazioni «in formati elettronici di uso

¹⁵⁵⁷ Sull’importanza delle informazioni nella “*new economy*” appare superflua ogni più approfondita analisi, trattandosi non solo di tema ampiamente studiato nella letteratura giuseconomica nei suoi ampi e variegati aspetti (riconducibili ai tre profili di rilevanza delle informazioni – “contenutistico”, “funzionalistico” e “specialistico” – individuati da V. ZENO ZENCOVICH, [voce] *Informazione (profili civilistici)*, in *Dig. disc. priv.*, sez. dir. civ., vol. IX, Torino, 1993, 420-421) e nei suoi diversi paradigmi tecnologici (tra cui ora quello dei *big data*: *supra*, nota 109), ma anche perché impossibile da non “percepire” per chiunque viva il tempo presente e sia “testimone storico” della società (e dell’economia) digitale. In tema, tra i numerosi scritti di taglio economico o giuridico-economico, si vedano già G. DE NOVA - B. INZITARI - G. TREMONTI - G. VISENTINI (a cura di), *Dalle res alle new properties*, Milano, 1991; M. GAMBARO - C.A. RICCIARDI, *Economia dell’informazione della comunicazione*, Bari, 1997; V. ZENO ZENCOVICH - G. SANDICCHI, *L’economia della conoscenza*, in *Dir. inf.*, n. 6, 2002, 971 ss.; più di recente, con sguardo aggiornato alla profilazione algoritmica mediante raccolta dei dati, si veda l’ultima edizione del (noto) saggio di D. FORAY, *L’économie de la connaissance*, 3^a ed., Parigi, 2018, e A. NICITA, *L’economia del dato tra mercato e privacy*, in *Riv. pol. econ.*, n. 1, 2020, 153 ss. Ripercorrono le principali tappe della “*knowledge economy*” e della “*information economy*” dalle origini fino ai giorni nostri, con ampia (agile) rassegna dei principali studi economici e sociologici in argomento, K.V. KEONG CHOONG - P.V. LEONG, *A critical review of the precursors of the knowledge economy and their contemporary research: implications for the computerized new economy*, in *Journal of the Knowledge Economy*, 26 marzo 2021, 1 ss. Tra gli scritti giuridici, limitandoci a quelli in tema di *PSI* già richiamati nel presente scritto, pertinenti osservazioni e più puntuali indicazioni bibliografiche sono contenute in C.M. CASCIONE, *Il riutilizzo dell’informazione del settore pubblico*, cit., spec. 4, e in F. GASPARI, *L’agenda digitale europea e il riutilizzo dell’informazione del settore pubblico*, cit., *passim*, spec. 7. Tra gli atti eurounitari, oltre a quelli anche recentissimi relativi al mercato unico digitale, ove abbondano i riferimenti alla *data economy*, si veda anche COM(2020)66 - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 19 febbraio 2020, *Una strategia europea per i dati*; rilevante sotto il profilo in discorso è, ovviamente, anche il Regolamento n. 2018/1807 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, sulla libera circolazione dei dati non personali, che viene concepita quale «fondamento per lo sviluppo dell’economia dei dati e il rafforzamento della competitività dell’industria dell’Unione» (*Considerando* n. 11) (sul Reg. n. 2018/1807, per tutti, C. CIMAROSSA, *La tutela dei dati non personali nel Regolamento UE n. 2018/1807*, in *Il diritto nell’era digitale*, cit., 73 ss.); e, da ultimo, il cit. Regolamento n. 2022/868 sulla *governance* dei dati (c.d. *Data Governance Act*), spec. *Considerandi* nn. 2-3 e, con riferimento ai servizi di intermediazione dei dati (definiti all’art. 2, n. 11), n. 27.

¹⁵⁵⁸ La rilevanza economica dei dati del settore pubblico nella prospettiva del riutilizzo da parte delle imprese è evidenziata, ovviamente, dalla totalità dei contributi che trattano il tema: cfr., tra gli altri, V. ZENO ZENCOVICH, *Usa a fini privati dei dati personali in mano pubblica*, cit., 197 s.; C.M. CASCIONE, *op. ult. cit.*, 4 s.; U. FANTIGROSSI, *I dati pubblici tra Stato e mercato*, in *Amministrare*, XXXVII, n. 1-2, 2007, *passim*, spec. 277, 292; B. PONTI, *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa*, cit., 992; D. MARONGIU, *I dati delle pubbliche amministrazioni come patrimonio economico nella società dell’informazione*, cit., 174 s.; G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell’amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., 164 ss.; F. GASPARI, *op. ult. cit.*, 2 e *passim*; R. SANNA, *Dalla trasparenza amministrativa ai dati aperti*, cit., 240, 251 e *passim*; S. GOBBATO, *Verso l’attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 sul riutilizzo degli open data*, cit., 248; G. LUCHENA - S. CAVALIERE, *Il riutilizzo dei dati pubblici come risorsa economica: problemi e prospettive*, cit., 151.

¹⁵⁵⁹ *Considerando* n. 13 dir. (UE) n. 2019/1024.

comune» – compresi i dati dinamici dei quali si dirà subito – e la possibilità di un loro riutilizzo diffuso mirano nell’ottica del legislatore europeo proprio «a consentire a tutte le imprese dell’Unione, incluse le microimprese e le PMI», oltre che alla società civile, di sfruttarne il potenziale per «creare nuovi prodotti e servizi nuovi e innovativi», contribuendo in tal modo «allo sviluppo economico nonché alla creazione e alla salvaguardia di posti di lavoro di qualità, in particolare a vantaggio delle comunità locali»¹⁵⁶⁰.

Si tratta invero di finalità che già informavano l’impianto della prima direttiva *PSI* (e della disciplina interna di attuazione): come visto, già sotto il vigore di quest’ultima la disponibilità dei dati pubblici finalizzata al loro riutilizzo “privato” è stata intesa – nella sua dimensione “erogativa” (estranea alle finalità della trasparenza e) proiettata allo «sfruttamento economico delle informazioni a disposizione della P.A.»¹⁵⁶¹ (*supra*, §3.) – come una «risorsa utile per le imprese private allo scopo di offrire servizi sul mercato»¹⁵⁶² e strategica per le politiche europee di coesione economica e sociale¹⁵⁶³. Epperò, nel quadro delineato dalla direttiva *PSI2*, gli aspetti connessi agli obiettivi di promozione del mercato (in particolare quello dei servizi digitali) emergono con maggior nitidezza, come risulta non solo dalle modifiche sostanziali del regime generale di riutilizzo descritte in precedenza (*supra*, §5.) e dai *Considerandi* poc’anzi richiamati, ma anche da alcune disposizioni della direttiva che sottopongono a un regime di “riutilizzabilità rafforzata” specifiche categorie di dati, detenuti o prodotti da soggetti pubblici, suscettibili di sfruttamento economico¹⁵⁶⁴.

Prima di esaminare tale ultimo aspetto, non sembra superfluo precisare, anzi rammentare, in linea con le più ampie considerazioni svolte nel precedente paragrafo, che le attività dei soggetti pubblici finalizzate a consentire il riutilizzo delle proprie informazioni agli operatori economici possono qualificarsi come un “servizio pubblico (digitale) alle imprese”. Infatti, se l’ “offerta” di informazioni pubbliche ai privati a fini di riutilizzo è, come qui si ritiene (*supra*, §5.), un servizio pubblico, va da sé che essa si configura, sul piano descrittivo, come un “servizio alle imprese” allorché in concreto fornisca a queste ultime la “materia prima” (informazionale) per produrre nuovi servizi o migliorare quelli già esistenti. Non a caso, la *Strategia europea dei dati* adottata nel 2020, richiamando espressamente la direttiva *PSI2*, qualifica l’ «uso di informazioni del settore pubblico da parte delle imprese» come un servizio *G2B - government-to-business* laddove richiede un «contributo maggiore» delle amministrazioni nazionali a beneficio delle PMI del mercato unico, oltre che della società civile e della comunità scientifica, per consentire loro di accedere e (ri)utilizzare, alle stesse condizioni in tutta l’UE, l’informazione prodotta con denaro pubblico¹⁵⁶⁵.

¹⁵⁶⁰ *Ivi*; *Considerando* n. 8 dir. (UE) n. 2019/1024. Che questo sia il principale scopo della direttiva emerge, altresì, da uno dei *Considerandi* conclusivi, laddove gli obiettivi della stessa vengono in ultima analisi ricondotti – in coerenza con la base giuridica dell’intervento europeo in tale materia – alla volontà di «agevolare la creazione di prodotti e servizi a contenuto informativo estesi all’intera Unione basati su documenti del settore pubblico e promuovere l’uso dei documenti del settore pubblico (...) da parte delle imprese private, in particolare PMI, per ricavarne prodotti e servizi a contenuto informativo a valore aggiunto» (*Considerando* n. 70).

¹⁵⁶¹ R. SANNA, *Dalla trasparenza amministrativa ai dati aperti*, cit., 251.

¹⁵⁶² G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell’amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., 163.

¹⁵⁶³ I. D’ELIA, *La diffusione e il riutilizzo dei dati pubblici*, cit., 13; parla di «obiettivo di politica industriale» finalizzato a «consentire lo sviluppo del mercato dei beni informativi e, con esso, la crescita economica»; analogamente M. MAGGIOLINO, *Il riutilizzo dell’informazione detenuta dal settore pubblico*, cit., 766, 790, e più di recente D. MULA, *Open data e libertà di iniziativa economica*, cit., 372.

¹⁵⁶⁴ G. PRIORA - C. SGANGA, *Smart urban mobility: a positive or negative IP space? A case study to test the role of IP in fostering digital data-driven innovation*, in M. Finck, M. Lamping, V. Moscon, H. Richter (a cura di), *Smart urban mobility. Law, regulation, and policy*, Berlino, 2020, 152: «Realizing the importance to grant access to public sector information (PSI) to businesses in order to foster innovation in the data economy, the EU legislator has already intervened with a new Directive that aims at creating a level playing field to facilitate their commercial re-use».

¹⁵⁶⁵ COM(2020)66, *Una strategia europea per i dati*, cit., par. 4, 8. L’intendimento della disponibilità di dati e informazioni del settore pubblico come “servizio” rivolto a cittadini e imprese dell’Unione – da garantire attraverso un “punto di accesso

Come si diceva, la “finalizzazione” dell’informazione pubblica alla promozione del mercato dei servizi, soprattutto digitali, risulta di particolare evidenza ove si volga lo sguardo alle specifiche disposizioni che la nuova direttiva e il novellato d.lgs. n. 36/2006, in attuazione della prima, dedicano ai dati dinamici e a particolari “serie di dati di elevato valore”, la cui diffusione costituisce adesso anche un chiaro obiettivo degli indirizzi interni di digitalizzazione amministrativa¹⁵⁶⁶. La direttiva *PSI2* e il d.lgs. n. 36/2006, come modificato dal d.lgs. n. 200/2021, definiscono “dati dinamici” quei dati/documenti in formato digitale, soggetti ad aggiornamenti frequenti o in tempo reale a causa della loro volatilità o rapida obsolescenza (compresi i dati generati da sensori), il cui valore economico dipende, quale logica conseguenza di tali caratteristiche, dalla immediata disponibilità dell’informazione e da regolari e tempestivi aggiornamenti. Com’è intuitivo, tali sono ad es. i dati meteorologici, ambientali, satellitari, relativi al traffico stradale e alla mobilità in generale (art. 2, n. 8 dir. *PSI2*; art. 2, co. 1, lett. *c-quinquies* d.lgs. n. 36/2006 ss.mm.). Sono invece definite “serie di dati di elevato valore” quei dati/documenti il cui riutilizzo si associa «ad importanti benefici per la società, l’ambiente e l’economia in considerazione della loro idoneità per la creazione di servizi, applicazioni a valore aggiunto e nuovi posti di lavoro, nonché del numero di potenziali beneficiari dei servizi e delle applicazioni a valore aggiunto basate su tali serie di dati» (art. 2, n. 10, dir. *PSI2*; art. 2, co. 1, lett. *c-octies* d.lgs. n. 36/2006 ss.mm.). L’All. n. 1 alla direttiva individua sei «categorie tematiche» di (serie di) dati ad elevato valore, ossia dati geospaziali, relativi all’osservazione dell’ambiente, meteorologici, statistici, relativi alle imprese e alla proprietà delle imprese e relativi alla mobilità; l’elenco degli specifici *dataset* in parola è definito dalla Commissione con atti delegati ex art. 290 TFUE¹⁵⁶⁷ ed aggiornato a cura della stessa per tener conto degli sviluppi tecnologici e di mercato (artt. 13, par. 2, e 14, par. 1 dir. *PSI2*).

È evidente che le due categorie ora definite presentano ampie sovrapposizioni, nel senso che molti dati dinamici appartengono alle “serie di dati di elevato valore” ricomprese nell’Allegato. I profili per cui la disciplina sul riutilizzo di tali categorie di dati si differenzia da quella (sul riutilizzo) degli altri dati pubblici, configurando quindi dei «requisiti specifici» (*Considerando* n. 66), attengono essenzialmente alle “tempistiche” e alle modalità di messa a disposizione dei potenziali utilizzatori.

unico digitale” – è già rintracciabile, sia pur con riguardo ai soli dati (perlopiù “statici”) concernenti la mobilità e il traffico, nel già richiamato (*retro*, Cap. 1, §5.) Regolamento delegato (UE) della Commissione n. 2017/1926, del 31 maggio 2017, relativo ai servizi di informazione sulla mobilità multimodale (cfr. art. 2, nn. 4, 6, 7, 8, 11 e 12, e artt. 3, 4, 5 e 8).

Si segnala che, secondo uno studio condotto dalla Commissione nel corso dell’*iter* di revisione della direttiva *PSI*, il complessivo valore economico del riuso dei dati del settore pubblico dovrebbe crescere dai 58 miliardi del 2018 a 198 miliardi nel 2030: cfr. *Impact assessment support study for the revision of the Public Sector Information Directive*, dicembre 2018, consultabile al link <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/impact-assessment-support-study-revision-public-sector-information-directive>.

¹⁵⁶⁶ *Piano triennale 2020-2022*, cit., Cap. 2, «Dati», OB.2.1, «Favorire la condivisione e il riutilizzo dei dati tra le PA ed il riutilizzo da parte di cittadini e imprese», 18 ss., anche attraverso l’aumento dei *dataset* aperti di tipo dinamico, in coerenza con quanto previsto dalla direttiva n. 2019/1024; ma vedi ora anche la bozza di *Piano triennale 2021-2023*, cit., OB.2.1, R.A.2.1.b., ove per il 2022 è individuato il *target* «Documentazione nel catalogo nazionale dati aperti di almeno 150 *dataset* dinamici», da elevare ad almeno 300 per il 2023 (pag. 19), e OB.2.3., ove si prevede che entro gennaio 2023 le PP.AA. attuino apposite «linee guida contenenti regole tecniche per l’attuazione della norma di recepimento della Direttiva (EU) 2019/1024 definite da AGID anche per l’eventuale monitoraggio del riutilizzo dei dati aperti sulla base di quanto previsto dalla Direttiva stessa» (pagg. 21-22).

¹⁵⁶⁷ Atti non ancora adottati a metà 2022. Nell’esercizio di tali competenze “delegate” la Commissione sarà assistita da un “comitato relativo all’apertura dei dati e al riutilizzo dell’informazione del settore pubblico” (art. 16, par. 1, dir.), operativo in base alle procedure di “comitologia” di cui al Reg. (UE) n. 182/2011. In attesa dell’emanazione dei predetti atti delegati, può essere utile segnalare l’approfondita analisi sull’impatto economico dei *dataset* ad alto valore contenuta nel documento (realizzato da una delle c.d. *Big four* del mercato mondiale dei servizi di consulenza, per conto della Commissione) *Impact assessment study on the list of High Value Dataset to be made available by the Member States under the Open data Directive*, pubblicato dalla Commissione il 7 gennaio 2021 (Ref. Ares[2021]148369) e consultabile al link <https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Deloitte-Study-2020.pdf>.

Si prevede, infatti, che i dati dinamici devono essere resi disponibili per il riutilizzo in tempo reale, e cioè «immediatamente dopo la raccolta»; se però ciò eccede le capacità tecnico-finanziarie degli enti, «imponendo uno sforzo sproporzionato»¹⁵⁶⁸, questi ultimi possono con apposito provvedimento rendere disponibili i dati dinamici entro un termine o con momentanee restrizioni tecniche, tali comunque da «non pregiudicare indebitamente lo sfruttamento del loro potenziale economico». Tanto i dati dinamici quanto i *dataset* ad elevato valore devono, inoltre, essere resi disponibili tramite interfacce applicative (*API*) adeguate¹⁵⁶⁹ e, ove possibile, come *download* in blocco (cfr. gli artt. 5, parr. 5-6, e 14, par. 1, dir. *PSI2*, e l'art. 6, co. 5, d.lgs. n. 36/2006 ss.mm. per i dati dinamici; gli art. 5, par. 8, dir. *PSI2* e l'art. 6, co. 8, d.lgs. 36/2006 ss.mm. per i *dataset* ad alto valore, che devono altresì essere resi disponibili per il riutilizzo in formati leggibili meccanicamente, cioè in formato aperto *ex art. 1, lett. 1-bis C.A.D.*). Si prevede, infine, che per le serie di dati ad elevato valore il riutilizzo è sempre gratuito, prescindendosi quindi anche dal recupero dei costi marginali, salve alcune eccezioni contemplate dall'art. 12-*bis*, co. 1, d.lgs. n. 36/2006 ss.mm. (art. 6, par. 6, lett. *a*, dir. *PSI2* e art. 7, co. 9-*bis*, lett. *a*, d.lgs. n. 36/2006 ss.mm.).

Appare questa la sede adatta a dar conto di un'altra importante novità in materia di riutilizzo dell'informazione pubblica a fini di sfruttamento economico: infatti, per consentire il pieno ed effettivo raggiungimento degli obiettivi fissati dalla direttiva e superare alcuni atteggiamenti «ostruzionistici» dei soggetti pubblici emersi nel recente passato, il legislatore nazionale ha ora precisato, nel nuovo comma 1-*bis* dell'art. 3 d.lgs. n. 36/2006 (introdotto dal d.lgs. n. 200/2021), che le amministrazioni e gli organismi di diritto pubblico (non anche le imprese pubbliche in quanto tali¹⁵⁷⁰) «non possono esercitare il diritto di cui all'art. 64-*quinquies*» della legge sul diritto d'autore (che, come noto, riserva all'autore della banca dati¹⁵⁷¹ il diritto esclusivo di

¹⁵⁶⁸ Il *Considerando* n. 32 della direttiva *PSI2* precisa che nella valutazione della «proporzionalità dello sforzo» debba tenersi conto «della dimensione e del bilancio di funzionamento dell'ente pubblico o dell'impresa pubblica in questione».

¹⁵⁶⁹ La lett. *f-bis* dell'art. 2 definisce le *API* (cui si è già fatto riferimento trattando della PDND: *supra*, §2., nota 55) come un insieme di funzioni, procedure, operazioni disponibili al programmatore, di regola «raggruppate» per formare un insieme di strumenti specifici – un *kit*, come si usa dire nel linguaggio informatico – per l'espletamento di un determinato compito. Le *API* possono presentare vari livelli di complessità, potendo consistere nel semplice collegamento ad una banca dati per il recupero di una specifica serie di dati, in un'interfaccia *web* oppure in strutture più complesse. La definizione riprende il *Considerando* n. 32 della direttiva, ove si evidenzia che «è vantaggioso riutilizzare e condividere i dati tramite (...) *API*, perché possono aiutare gli sviluppatori e le start-up a creare nuovi servizi e prodotti», trattandosi quindi di «un elemento fondamentale della strutturazione di ecosistemi di valore attorno ad un patrimonio di dati spesso inutilizzato». Sull'importanza delle *API* nel quadro delle «politiche» finalizzate (anche) al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico alla luce della nuova direttiva, L. VACCARI - M. POSADA - M. BOYD - M. SANTORO, *APIs for EU Governments: a landscape analysis on policy instruments, standards, strategies and best practices*, in *Data Journal*, vol. 59, n. 6, 2021, 2; cenni anche in G. LUCHENA - S. CAVALIERE, *Il riutilizzo dei dati pubblici come risorsa economica*, cit., 151-152; e, con taglio più generale, O. BORGOGNO, *Regimi di condivisione dei dati e interoperabilità: il ruolo e la disciplina delle A.P.I.*, in *Dif. inf. inform.*, n. 3, 2019, 689 ss. Sulle specifiche (tecniche) delle *API* per rendere disponibili i dati dinamici e ad elevato valore, v. ora il già richiamato (v. nota 180) progetto di Linee guida AgID del 18 giugno 2022 per l'attuazione della nuova disciplina *PSI*, spec. 69 ss.

¹⁵⁷⁰ A. SANCHEZ-GRAELLS, *Some public procurement challenges in supporting and delivering smart urban mobility: procurement data, discretion and expertise*, in *Smart urban mobility*, cit., 105: «Crucially, though, the restriction in the exercise of *sui generis* rights on databases only applies to public sector bodies, but not to public undertakings and, much less, to private service providers».

¹⁵⁷¹ È appena il caso di ricordare, ai nostri limitati fini, *in primis* che per banca dati si intende «una raccolta di opere, dati o altri elementi indipendenti sistematicamente e metodicamente disposti ed individualmente accessibili grazie a mezzi elettronici o in altro modo» (art. 1, par. 2, dir. 96/9/CE; art. 2, n. 9, LDA); e, *in secundis*, che «la tutela delle banche di dati non si estende al loro contenuto e lascia impregiudicati diritti esistenti su tale contenuto» (art. 3, par. 2, dir. 96/9/CE; art. 2, n. 9, s.p.) (disposizioni, queste, non modificate dal recentissimo d.lgs. 8 novembre 2021, n. 177, col quale si è data attuazione alla direttiva [UE] n. 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale). Sulle banche dati pubbliche in particolare, con riguardo ai problemi concernenti l'applicazione della disciplina *antitrust* e quella sul diritto d'autore o *sui generis*, la letteratura non è recente e non tiene conto, pertanto, della rilevante evoluzione dell'intreccio normativo sugli *open data* avutasi in anni recenti, che ha, in vario modo, mutato il quadro concettuale di riferimento: oltre ai pertinenti contributi in tema di *PSI re-use* già richiamati (v. *supra*, nota 111), restano interessanti, pur dovendo giocoforza essere «storicizzate», le riflessioni di R. FERRARA, *Premessa ad uno*

autorizzare le varie forme di utilizzo o sfruttamento di quest'ultima) «per impedire o limitare il riutilizzo di documenti/dati». Tale disposizione – di portata forse sostanzialmente ricognitiva (o interpretativa) di una “regola” che era già dato desumere dal complessivo quadro normativo applicabile (l. n. 633/1941 e disciplina *PSI*) – intende chiarire che gli enti e organismi pubblici non possono esercitare lo *jus prohibendi* sulle proprie banche dati, presumendosi «utenti legittimi» ex art. 102-ter LDA, in base alla disciplina *PSI*, tutti coloro che intendano riutilizzare l'informazione contenuta nella banca dati, a prescindere da un'autorizzazione del costituente; altro è poi verificare se in concreto l'attività di estrazione e reimpiego integri utilizzo di una «parte sostanziale» della banca dati, che in mancanza di autorizzazione contrattuale equivale ad una indebita spoliatura della stessa. In altri termini, si vuole – per favorire il riutilizzo – “sterilizzare” il diritto d'autore sulla banca dati, facendo salvo il c.d. diritto *sui generis* sulla stessa. In tal modo si dovrebbero “(ri)abilitare”, senza più ambiguità, pratiche come il “*web scraping*”¹⁵⁷², ossia l'estrazione e reimpiego, anche per scopi commerciali, dei dati (spesso “dinamici” e “ad elevato valore”) che amministrazioni e gestori di pubblici servizi rendono per qualsiasi motivo disponibili sui propri siti o tramite altri canali digitali¹⁵⁷³; risultato cui gli operatori potranno nel prossimo

studio delle banche dati della pubblica amministrazione, cit., 557 ss.; R. CROCITTO, *Banche dati pubbliche e attività di informazione economica: l'abuso di posizione dominante nuovamente al vaglio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in *Giur. comm.*, n. 1, 1999, 80 ss.; R.G. RODIO, *Banche dati e pubblica amministrazione*, cit., *passim*; F. Cardarelli, *Le banche dati pubbliche: una definizione*, in *Dir. inf.*, n. 2, 2002, 321 ss., spec. 331 ss.; A. SCOGNAMIGLIO, *Diritto di accesso e banche dati pubbliche*, in *Foro Amm. - CdS*, n. 2, 2005, 493 ss.

¹⁵⁷² Su cui v. per tutti, nella prospettiva del diritto della concorrenza, M.W. MONTEROSSO, *Estrazione e (ri)utilizzo di informazioni digitali all'interno della rete internet. il fenomeno del c.d. web scraping*, in *Dir. inf. inform.*, n. 2, 2020, 327 ss.

¹⁵⁷³ Particolarmente significativa è la vicenda, approdata in sede giurisdizionale, che ha visto contrapporsi Trenitalia S.p.A. e la società che gestisce “*Trenit!*”, una *mobile app* che, utilizzando gli *open data* del gestore del servizio pubblico di trasporto ferroviario, offre agli utenti informazioni aggiornate in tempo reale sugli orari (e i ritardi) dei treni e sulle tariffe di viaggio del gestore stesso (in “concorrenza” con la piattaforma “ufficiale” di quest'ultimo). Trenitalia S.p.A., ritenendo illegittimo l'uso dei dati riguardanti i propri servizi di viaggio, in quanto non autorizzato, e lamentando altresì danni da manipolazione dei propri dati, estratti dalle banche dati (accessibili) nei portali “ufficiali”, aveva proposto ricorso ex artt. 163 l. n. 633/1941 e 700 c.p.c. e ottenuto l'inibitoria della condotta contestata, costringendo *Trenit!* a sospendere il proprio servizio. Osservava su tale (fase della) vicenda F. COSTANTINO, *Gli open data come strumento di legittimazione delle istituzioni pubbliche?*, cit., 172, nt. 92, che essa riguarda(va) «la problematica applicabilità del principio *open by default*, per cui, nel silenzio, si dovrebbe ritenere che i dati siano utilizzabili. (...) Se il quadro giuridico, come visto, non impone ancora che imprese pubbliche che gestiscono un pubblico servizio siano obbligate a condividere i dati, al tempo stesso il fatto che i dati del traffico costituiscano una delle tre voci più significative di *open data* rende poco giustificabile la presa di posizione contraria alla apertura dei dati relativa al traffico ferroviario».

Tuttavia, in sede di definizione del procedimento d'urgenza (e dell'intera controversia, stante poi la mancata proposizione di reclamo da parte di Trenitalia), il giudice romano tornava sui propri passi e revocava il provvedimento interinale, valutando legittimo l'operato di *Trenit!* sul presupposto che l'attività di estrazione (*rectius*, di reimpiego) di dati da questa posta in essere non integrasse estrazione/reimpiego ricostitutiva di una “parte sostanziale” della banca dati, come tale vietata in base agli artt. 112-bis e 112-ter LDA, ricadendo piuttosto tale attività nell'ambito di applicazione del comma 3 dell'art. 102-ter, per il quale «non sono soggette all'autorizzazione del costituente della banca dati messa per qualsiasi motivo a disposizione del pubblico le attività di estrazione o reimpiego di parti non sostanziali valutate in termini qualitativi e quantitativi del contenuto della banca dati per qualsivoglia fine effettuate dall'utente legittimo». Nell'ordinanza (Trib. Roma, XII sez. civ., ord. 5 settembre 2019, R.G. n. 34006, *inedita*) si osserva infatti che dalla lettura combinata dell'art. 102-bis, co. 9 con l'art. 102-ter si desume chiaramente «il principio per cui, una volta che una banca dati per qualsiasi ragione sia stata messa a disposizione del pubblico, tutti i dati già pubblicizzati possono essere liberamente estratti e reimpiegati (purché in misura non sostanziale) da parte degli utenti legittimi nei limiti del rispetto del diritto d'autore e ogni altro diritto connesso alle opere contenute nella banca dati (comma 1) e nell'ulteriore limite dell'ingiustificato pregiudizio al costituente della banca dati (comma 2 art. 102 ter LDA)». Da ciò deriva che «[l]a scelta (...) da parte del titolare della banca dati di aprire la stessa all'accesso del pubblico, anche per lo svolgimento delle proprie specifiche attività imprenditoriali (come avviene per la società Trenitalia la quale diffonde i dati del proprio traffico passeggeri comprensivi di orari, prezzi, ritardi [...] ai fini della vendita dei propri prodotti commerciali) comporta la possibilità per qualsiasi utente di estrarre legittimamente tali dati in misura non sostanziale e di utilizzarli nelle forme che ritiene più opportune, anche in forma commerciale». In altri termini, «una volta che la banca dati sia stata resa pubblica nel suo complesso, sono consentite (...) tutte le attività di estrazione, riproduzione e rielaborazione dei dati (...) da parte di tutti gli utenti legittimi, siano essi soggetti fisici o soggetti

futuro addivenire, con maggiore semplicità, efficienza ed economia di mezzi propri, una volta che i soggetti pubblici avranno implementato “API adeguate” per il riutilizzo, in ossequio alla disciplina *PSI* ora in vigore (e alle Linee guida attuative dell’AgID ex art. 12 d.lgs. n. 36/2006 ss.mm.).

7. Per concludere: la riutilizzabilità dei dati come servizio pubblico, tra sussidiarietà “collaborativa” e intervento pubblico “promozionale” nell’economia

Alla luce delle considerazioni svolte sin qui, sembra confermata l’ipotesi ricostruttiva da cui si è partiti: quella secondo cui l’attività diretta a consentire ai privati – cittadini e imprese – il riutilizzo dell’informazione prodotta e/o detenuta da soggetti pubblici (intesi in senso ampio) risulta inquadrabile tra le “attività di prestazione” di questi ultimi (*supra*, §1).

Si può dunque convenire con chi sostiene che «la fase di scambio dei dati, in quanto rivolta alla collettività, assurge ad innovativo e peculiare servizio pubblico, nell’ampia accezione che caratterizza tale nozione», potendosi rinvenire l’utilità offerta (e lo specifico interesse pubblico

imprenditoriali, a condizione che la riutilizzazione e reimpiego dei dati non avvenga in maniera massiccia o riguardi “la totalità della banca dati, una parte sostanziale della stessa” (art. 102 bis) ovvero “il reimpiego di parti sostanziali valutate in termini qualitativi e quantitativi (art. 102 ter LDA)”» (pag. 5-6). Il che non ricorre nel caso di *Trenit!*, ove «l’acquisizione dei dati avviene volta per volta sui propri *server* mediante il sistema dello ‘*scraping*’ (...) e vi è un’acquisizione continuativa nel tempo e selettiva da parte del proprio applicativo dei dati utili al singolo utente che ne fa contestuale richiesta», sicché «i *server* della società (...) acquisiscono i soli dati utili alla configurazione della richiesta del singolo utente» (pag. 7). Il tribunale si spinge oltre. Per un verso rileva la «possibile natura anticoncorrenziale» dell’iniziativa inibitoria di Trenitalia, che suppone «derivare dalla volontà di impedire profili di comparazione con la principale concorrenza, con effetti distorsivi del mercato dei trasporti», già di per sé «estremamente ristretto», operando il gestore come oligopolista. Per altro – e qui entra in gioco finalmente la disciplina in tema di riutilizzo dell’informazione pubblica – ritiene di dovere interpretare i concetti di «parte sostanziale» e di «pregiudizio ingiustificato al costituente della banca dati» (pregiudizio che, ex art. 102-bis, co. 9, LDA, osta al reimpiego «ripetuto e sistematico» anche di parti non sostanziali della banca dati) alla luce proprio della nuova direttiva *PSI2*: «[q]uando si parla (...) di estrazione, reimpiego ovvero rielaborazione di un quantitativo di dati provenienti da soggetto cui la disciplina comunitaria impone la massima divulgazione dei dati in proprio possesso, il concetto di ‘parte sostanziale’ del prelievo deve essere interpretato e applicato in conformità alla volontà del legislatore comunitario in un’ottica di sostanziale sovrapposizione fra il concetto di “totalità” e quello di “parte sostanziale”. Quindi solo la prova stringente di una sottrazione di una banca dati complessiva può fondare il rilascio di un provvedimento interdittivo» (pag. 10). E ciò in quanto – assume il decidente – «ai sensi dell’articolo 2 della direttiva Trenitalia può ben essere qualificato organismo di diritto pubblico essendo società interamente finanziata dallo Stato e soggetta al controllo dello Stato mediante il ministero dei trasporti, che ne nomina anche gli amministratori» (pag. 9) (invero Trenitalia è partecipata al 100% dalla *holding* FSI S.p.A., a sua volta interamente partecipata dal MeF e non dal MiT/MiMS). Orbene, posto che la complessità della questione, che come visto involge anche delicate questioni di diritto d’autore e diritto *antitrust*, non consente di approfondirla ulteriormente in questa sede, ci sembra che il nuovo comma 1-bis dell’art. 3 d.lgs. n. 36/2006 ss.mm. miri proprio ad evitare che, ove si tratti di banche dati di soggetti tenuti all’applicazione della disciplina *PSI*, possa farsi questione di “autorizzazione/legittimazione” allo sfruttamento dei dati in esse contenuti: la disposizione, in sostanza, precisa che il titolare della banca dati che li contiene ha solo il diritto di impedire l’estrazione e il reimpiego totale di “parti sostanziali” della stessa banca dati, assimilabili allo sfruttamento economico di quest’ultima (e non dei dati in essa contenuti). Se così fosse, come sembra dimostrare il *leading case* italiano sopra richiamato, la nuova disposizione avrebbe portata ricognitiva: infatti già prima del recente innesto, cfr. in chiave *IPL* T. MARGONI, *Open government data. Dati aperti nel settore pubblico*, cit., spec. 127 ss., anche per il richiamo ad un altro precedente di merito, ben più risalente, riguardante Poste italiane (131-132). Altro aspetto, che non può qui essere approfondito, è se Trenitalia costituisca effettivamente, come mostra di ritenere il Tribunale romano (senza tuttavia argomentare il punto), un organismo di diritto pubblico: *vexata quaestio* che, come noto, è risolta in senso affermativo dalla recente giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Lazio - Roma, sez. III, 3 ottobre 2019, n. 11522, in *Urb. app.*, n. 3, 2020, 416 ss., con nota critica di A. CAVINA, *Organismo di diritto pubblico, settori speciali e trasporto ferroviario ad alta velocità*). La questione assume rilievo in quanto, se si ritenesse che Trenitalia non costituisca organismo di diritto pubblico ma impresa pubblica gestore di pubblico servizio, essa sarebbe sì, comunque, soggetta alla normativa in materia di riutilizzo dell’informazione del settore pubblico (per effetto dell’inclusione, ad opera della dir. n. 2019/1024, delle imprese pubbliche destinatarie di affidamenti diretti per il trasporto passeggeri di interesse nazionale ai sensi del Reg. [UE] n. 1370/2007: v. *supra*, nota 149), ma per essa non troverebbe applicazione il nuovo comma 1-bis dell’art. 3 d.lgs. n. 36/2006 (v. *supra*, nel testo e alla nota 195); e a quel punto si porrebbe il problema di comprendere quale sia l’esatta portata (se innovativa, e in che modo, ovvero ricognitiva) di tale disposizione.

perseguito) «nel mettere a disposizione della collettività, in vista del loro riutilizzo, i dati contenuti nei *database* delle pubbliche amministrazioni»¹⁵⁷⁴ e (ora) dei gestori di pubblici servizi, pur con la necessaria precisazione che un “servizio pubblico dei dati” ricorrerà solo laddove le utilità informative siano assicurate e concretamente rese ai privati con modalità non autoritative, dovendosi perciò escludere dal perimetro di tale servizio – nel solco dell’impostazione tradizionale (v. *supra*, §1) – quelle informazioni cui questi possano accedere solo tramite istanza di accesso civico generalizzato (e cioè pur sempre attraverso la mediazione di un atto espressione di potere autoritativo). Di un servizio pubblico di “fornitura” dei dati (pubblici) potrà invece parlarsi, in linea con la predetta impostazione: per quelle informazioni che le amministrazioni rendano accessibili-fruibili assolvendo spontaneamente gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa in tema di trasparenza (il cui utilizzo/riutilizzo è sempre consentito e non prevede condizioni particolari, trattandosi *ex lege* di *full open data*); per quei dati/documenti che i soggetti pubblici rendano disponibili *on line* e riutilizzabili – con o senza condizioni (specifiche) previste nelle licenze eventualmente adottate – in attuazione di quanto prevede la disciplina *PSI* (e ciò a prescindere che la disponibilità del dato/documento, a fini di riutilizzo, si realizzi su iniziativa spontanea dell’ente titolare ovvero in sèguito all’accoglimento di un’istanza *ex art.* 5 d.lgs. n. 36/2006 ss.mm.: v. *supra*, §1.); per quei dati che i soggetti destinatari della disciplina *PSI* diffondono al pubblico ad altri fini (tipicamente nell’espletamento di un compito di interesse pubblico di cui sono investiti, inclusi i servizi di interesse economico generale: valga l’es. dei dati del traffico ferroviario, su cui v. *supra*, §6.) e che, in base alla nuova disciplina *PSI*, sono *ipso facto* riutilizzabili (di regola senza particolari limitazioni).

In tutti questi casi (e solo in questi), infatti, l’utilità informativa – che è utilità “pratico-materiale”, pur nella sua ontologica “immaterialità”¹⁵⁷⁵ – è offerta a cittadini e imprese con modalità non autoritative, ossia tramite canali di “erogazione” digitali (cataloghi e portali *open data* delle amministrazioni, portali con accesso alle banche dati dei gestori di servizi pubblici ecc.), quale che sia la natura giuridica – propriamente contrattuale o meno – e l’articolazione della concreta operazione che, nei diversi scenari prospettati, porta il privato a conseguire il dato/documento che potrà poi riutilizzare (il semplice *download* per i dati *full open*, l’accettazione della licenza d’uso standard per gli *open data* “rilasciati” su licenza, il pagamento dell’eventuale tariffa prevista ecc.).

Pare evidente come un tale servizio digitale ripeta lo schema “classico” dei servizi pubblici (in senso stretto), in cui l’amministrazione pubblica offre o altrimenti assicura ai cittadini, con vari strumenti e gradi di intervento ma sempre con modalità tendenzialmente non autoritative,

¹⁵⁷⁴ G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell’amministrazione digitale*, cit., 169-170.

¹⁵⁷⁵ Come già anticipato (*supra*, nota 128), si ritiene preferibile in questo contesto parlare delle “utilità di servizio pubblico” come “utilità pratiche”, e non come “utilità materiali” secondo la tratizia formula dottrinale. È noto infatti che la distinzione tra servizi e funzione (autoritativa) si è fondata, nell’elaborazione interna, sulla contrapposizione tra “utilità giuridiche” (costituenti il “risultato” del concreto esercizio della funzione autoritativa o certificativa che riguardi in senso ampliativo la sfera giuridica dei privati, quale che sia la situazione giuridica soggettiva – di interesse legittimo pretensivo o diritto soggettivo – che fa loro capo), ed “utilità materiali” (che costituiscono invece il “prodotto” dell’attività di prestazione e che riflettono la “materialità” dei bisogni che il servizio mira a soddisfare): v. in questo senso già G. MIELE, *Pubblica funzione e servizio pubblico* in *Arch. giur.*, II, 1933, 192 ss., poi in *Scritti giuridici*, Milano, vol. I, 1987, 155 ss., che per primo in Italia ha posto l’accento su tale criterio discrezionale; ma anche, tra gli altri, E. CAPACCIOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, 2ª ed., Padova, 1956, 275, S. CATTANEO, (voce) *Servizi pubblici*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, 1990, 366, e, da ultimo, C.E. GALLO, *Servizio e funzione nella giustizia amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2020, 76-77. Ferma siffatta impostazione dogmatica, alla quale ci si è strettamente attenuti nel presente scritto, ci sembra tuttavia, su un piano terminologico (che inevitabilmente riflette anche ordini di concetto), che in un contesto economico-sociale come quello odierno, caratterizzato dalla presenza e sempre crescente rilevanza di beni e servizi “immateriali”, sia divenuto più corretto parlare di “utilità pratiche” per ricomprendere, senza equivocità, anche le attività che abbiano ad oggetto tali beni e servizi: ciò vale per le utilità offerte dal mercato, ma anche per le attività pubbliche di prestazione, che come visto in queste pagine ben possono tendere (e verosimilmente sempre più tenderanno) ad assicurare alla collettività beni e servizi privi di substrato materiale ma di sicura importanza nell’ottica dello sviluppo sociale ed economico.

utilità “pratiche” per il soddisfacimento di bisogni di vita ulteriori ed estranei ai rapporti (procedimentali o civico-partecipativi) con l’amministrazione stessa (*supra*, §3.). Ciò che, come visto, distingue i “veri” servizi pubblici – incluso quello di “fornitura” dei dati – non solo dalle attività di informazione e comunicazione (*supra*, §1.), ma anche dai servizi “amministrativi” *on line* e in generale dai servizi dell’amministrazione digitale (tra cui le piattaforme abilitanti: SPID, PagoPA, appIO): tali ultimi servizi, come visto nel precedente Capitolo, pur avendo una diretta proiezione esterna (che li differenzia dai c.d. servizi interni) e pur essendo anch’essi inquadrabili forse tra le attività non autoritative *lato sensu* “prestazionali”, restano in linea di massima preordinati all’esercizio dei diritti di cittadinanza “amministrativa” digitale previsti dal C.A.D., e cioè “strumentali” ai rapporti che si instaurano tra privati e amministrazioni nel quadro dei diversi tipi di attività svolte da queste ultime (funzioni attive, attività di informazione e comunicazione, servizi pubblici in senso stretto)¹⁵⁷⁶. Al pari dei servizi pubblici “tradizionali” (sia di rilevanza economica, sia quelli sociali e alla persona), la “fornitura” di dati pubblici riutilizzabili, pur essendo anch’essa un servizio digitale, mira invece ad offrire utilità pratiche (cioè a soddisfare interessi) che non sono “accessorie” alle (altre) relazioni tra soggetti pubblici e privati ma che si proiettano direttamente nella vita di questi ultimi, per concorrere e soddisfare il “bisogno di dati” sempre più avvertito nella società in tutte le sue componenti.

Il che – beninteso – non significa che tutti i caratteri del servizio qui esaminato si rinvercano anche in altri servizi pubblici: basti pensare che, nel contesto di tali attività di “prestazione”, le amministrazioni non pongono in essere un (vero e proprio) processo produttivo (del bene-informazione), ma si limitano, almeno di regola, a rendere fruibili e riutilizzabili dati/documenti che esse formano o detengono (nel e) per l’esercizio delle (altre) attività istituzionali. D’altronde, come ormai noto, non esistono caratteristiche comuni a tutti i servizi pubblici, se non, appunto, quella che identifica il nucleo concettuale minimo della relativa nozione giuridica, e cioè l’ “assunzione” in capo alla sfera pubblica – per legge o per atto di autonomia – della garanzia di certe prestazioni o di specifiche condizioni di prestazione (in termini di accessibilità, continuità, qualità, sicurezza) che non sarebbero assicurate dal mercato e che risultano necessarie, in base a valutazioni politiche, per soddisfare bisogni collettivi connessi allo sviluppo sociale¹⁵⁷⁷.

Se in ciò è ancora possibile individuare una “formula di sintesi” capace di ricomprendere le diverse sostanze di cui oggi si compone il fenomeno (anche per effetto delle liberalizzazioni dei principali mercati imposte dal processo di integrazione europea), comunque espressive di “funzioni pubbliche non autoritative”, per il resto i vari servizi pubblici si differenziano per discipline applicabili (generali e/o settoriali), per modelli organizzativi (modalità di gestione) e regimi di

¹⁵⁷⁶ In questo senso ci sembrano convergere le opinioni sull’incerta categoria dei “servizi pubblici *on line*”, definiti dall’art. 1, co. 1, lett. *n-quater*) e previsti in generale dall’art. 7, co. 1, C.A.D., ma poi contemplati da altre disposizioni dello stesso Codice, quali gli artt. 3-*bis*, 64, 64-*bis* (relativi, rispettivamente, all’identità digitale - SPID e al punto di accesso telematico che, nel *front-end* in versione *mobile*, assume le vesti dell’ormai nota “appIO”). In argomento, in attesa di “aggiornamenti” del panorama dottrinale che ci sembrano necessari alla luce dalle novità introdotte nell’ultimo biennio (a partire dal decreto Semplificazioni) e dell’emergere di una nuova dimensione di “servizi amministrativi digitali” (cenni *supra*, §§1. e 2.), cfr. G. CAMMAROTA, *L’erogazione on line di servizi pubblici burocratici*, in *Inf. dir.*, n. 2, 2002, 45 ss.; ID., *Servizi pubblici in rete e applicabilità dei principi classici del servizio pubblico*, cit., 183 ss.; ID., *Servizi in rete della pubblica amministrazione*, cit., 616 ss.; ID., *Servizi pubblici on line e partecipazione migliorativa*, in *La tecnificazione*, cit., 113; ID., *I servizi pubblici on line*, cit., 55 ss.; A. MASUCCI, *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull’azione amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, n. 3, 2003, 991 ss.; ID., *Digitalizzazione dell’amministrazione e servizi pubblici on line*, cit., 117 ss.; E. CARLONI, *L’erogazione in rete di servizi pubblici*, in *Introduzione all’e-Government*, cit., 191 ss.; ID., *L’amministrazione aperta*, cit., 222 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI - L. TORCHIA, *La tecnificazione dell’amministrazione*, cit., 14.

¹⁵⁷⁷ Così, tra l’altro, anche l’esiguo dato positivo (interno) che si presti ad assumere una qualche valenza definitoria generale, collocato nella disciplina delle società pubbliche, e cioè l’art. 2, co. 1, lett. h) d.lgs. n. 175/2016, che come noto riprende la definizione di SIG invalsa nella prassi comunitaria dell’ultimo decennio (cfr., ad es., COM(2011)900; SWD(2013)53; doc. 52012XC0111[03] 11 ottobre 2019). Analoga definizione, seppur riferita ai soli SIEG locali (che avrebbe dovuto soppiantare l’ormai poco utile definizione di cui all’art. 112 T.U.E.L.), era contenuta nell’art. 2, co. 1, lett. a) dello schema di Testo unico sui servizi economici locali, mai emanato per ben note vicende (*i.e.* sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale).

esercizio (a prevalenza pubblicistica o negoziale o misti), anche in base alla soggezione o meno alla disciplina concorrenziale (a seconda del tipo di SIG), e per le forme di concorrenza possibili o praticate (nel mercato, per il mercato), ma soprattutto – nel fitto intreccio fra tali aspetti – per i differenti ruoli e tipi di intervento che i soggetti pubblici assumono in ciascun ambito o settore, anche in relazione al grado di apertura dei corrispondenti mercati (potendo tale intervento, su un versante “minimo” che riecheggia la nozione c.d. oggettiva di servizio pubblico e che si attaglia soprattutto ai servizi di rilevanza nazionale, esaurirsi nella “conformazione pubblicistica” dell’attività privata di prestazione, assoggettata a regimi autorizzatori di accesso, ad obblighi di servizio pubblico e di servizio universale e a penetranti forme di regolazione amministrativa, su tutte quella indipendente; e, sul versante “massimo” di intervento, che corrisponde alla nozione c.d. soggettiva e che si attaglia perlopiù ai servizi locali, concretarsi in attività di prestazione imputabili – direttamente o indirettamente, a seconda che la gestione sia diretta o *in house* ovvero esternalizzata con gara – alla sfera soggettiva pubblica, ossia all’organizzazione amministrativa complessivamente intesa; con tutto ciò che si colloca nel mezzo, in una “zona grigia”, fra questi due macro-modelli di servizio pubblico, come ad es. il trasporto locale non di linea, ovvero che postula una coesistenza fisiologica di entrambi i modelli in uno stesso settore, come i servizi sanitari o quelli dei rifiuti)¹⁵⁷⁸.

¹⁵⁷⁸ Portando a compimento – senza alcuna pretesa di offrire soluzioni – la riflessione appena abbozzata *retro*, Cap. 2, §1.1), ci sembra che in queste due “dimensioni” conviva oggi il concetto (minimo) di servizio pubblico sopra indicato, il quale, più che avere “superato” la dicotomia fra tesi soggettiva (naturalmente nella sua versione “temperata”) e tesi oggettiva, come si suole ormai ripetere, tende a nostro avviso a designare ormai due distinti macro-modelli di intervento pubblico rivolto ad assicurare utilità pratico-materiali ai cittadini: un modello ancora legato al ruolo istitutivo-organizzativo e/o di affidamento dell’amministrazione, sempre più spesso caratterizzato dalla scissione tra titolarità (sempre pubblica) e gestione (eventualmente privata); ed uno che si identifica nel regime “pubblicistico” dei servizi erogati nei mercati regolamentati da imprenditori privati (c.d. servizi di pubblica utilità) in assenza di uno specifico conferimento da parte della pubblica amministrazione, esclusa quindi la titolarità dell’attività (materiale) di prestazione in capo a quest’ultima e la possibilità di qualificare tale attività come oggettivamente amministrativa. Prova di tale duplice dimensione assunta oggi dalla “funzione di servizio pubblico” si ha, tra l’altro, nella distinzione tra (privati) “concessionari di servizio pubblico” e (privati) “gestori di servizio pubblico” valorizzata da svariate disposizioni che tendono a configurare solo i primi come appartenenti all’organizzazione amministrativa, seppur nei limiti del servizio svolto su incarico pubblico (limitandoci a due disposizioni già richiamate nel presente lavoro, v. l’art. 1 d.lgs. n. 198/2009 sull’azione per l’efficienza e l’art. 50-*quater* C.A.D., relativo all’obbligo dei concessionari di “condivisione” dei dati inerenti al servizio con l’amministrazione concedente, richiamato *supra*, nota 45; ma anche le disposizioni del Codice del consumo richiamate *retro*, Cap. 2, §2., in nota). Il punto è stato argomentato anche alla luce dell’ambito di applicazione della disciplina generale del C.A.D. (art. 2): v. *retro*, Cap. 2, §5.1.

Sia o no condivisibile una tale impostazione, si conceda l’occasione – ora che ci si avvia verso la conclusione – per richiamare in sequenza i contributi (già citati nelle varie parti di questo lavoro) che crediamo abbiano maggiormente influenzato il nostro studio del concetto nelle sue diverse fasi storiche: S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo*, 3^a ed., Milano, 1913, 357 ss.; A. DE VALLES, *I pubblici servizi*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. VI, pt. I, Milano, 1924, 408 ss.; G. MIELE, *Pubblica funzione e servizio pubblico*, cit., 172 ss.; G. ZANOBINI, *L’esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, cit., vol. II, pt. 3, Milano, 1935, 235 ss.; R. ALESSI, *Le prestazioni amministrative rese ai privati. Teoria generale*, 2^a ed., Milano, 1956; M. NIGRO, *L’edilizia popolare come servizio pubblico*, cit.; U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, 1964; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968, spec. 31 ss. e 493 ss.; ID., *I pubblici servizi tra funzione e privatizzazione*, in *Jus*, n. 3, 1999, 867 ss.; F. MERUSI, (voce) *Servizio pubblico*, *Noviss. dig. it.*, vol. XVII, Torino, 1970, 215 ss.; ID., *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990; ID., *Cent’anni di municipalizzazione dei servizi pubblici*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2004, 37 ss.; F. Zuelli, *Servizi pubblici ed attività imprenditoriale*, Milano, 1973; G. BOZZI, (voce) *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, in *Enc. Dir.*, XXVII, Milano, 1977, 363 ss.; I.M. MARINO, *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, cit.; ID., *Sul fondamento giuridico del servizio pubblico*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Auletta*, vol. III, Milano, 1988, 259 ss.; E. FERRARI, *I servizi sociali. Introduzione, materiali e coordinate*, vol. I, Milano, 1986; F.G. SCOCA, *La concessione come strumento di gestione dei servizi pubblici*, in F. Roversi Monaco (a cura di), *Le concessioni di servizi pubblici*, Rimini, 1988, 25 ss.; P. CIRIELLO, (voce) *Servizi pubblici*, in *Enc. giur.*, XXVIII, Roma, 1992, 1 ss.; V. OTTAVIANO, *Le società miste per i servizi locali*, in F. Trimarchi (a cura di), *Le società miste per i servizi locali*, Milano, 1999; G. CORSO, *Servizi pubblici e Costituzione*, in G. Marongiu, G.C. De Martin (a cura di), *Democrazia e amministrazione. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Milano, 1992, 77 ss.; ID., *I servizi pubblici nel diritto comunitario*, in *Riv. giur. pubbl. serv.*, n. 1, 1999, 7 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Comuni e Province nella gestione dei servizi pubblici*, cit.; ID., *La struttura della concessione di servizio pubblico*, Torino, 1998; ID., *I principi come disciplina giuridica del servizio*

pubblico tra ordinamento interno ed ordinamento europeo, in AA.VV., *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 963 ss.; A. ROMANO, *Profili della concessione di pubblici servizi*, cit.; M. CLARICH, *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 1998, 181 ss.; ID., *Servizi pubblici e diritto europeo della concorrenza: l'esperienza italiana e tedesca a confronto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2003, 91 ss.; F. GIGLIONI, *Osservazioni sull'evoluzione della nozione di "servizio pubblico"*, in *Foro amm. - CdS*, n. 7-8, 2265 ss.; ID., *L'accesso al mercato nei servizi di interesse generale. Una prospettiva per riconsiderare liberalizzazione e servizi pubblici*, Milano, 2008; D. SORACE, *Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 1999, 371 ss.; ID., *I servizi pubblici*, in *Amministrare*, XXXI, n. 3, 2001, 385 ss.; ID., *I servizi "pubblici" economici nell'ordinamento nazionale ed europeo, alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2010, 1 ss.; N. RANGONE, *I servizi pubblici*, Bologna, 1999; G. DI GASPARE, *I servizi pubblici locali verso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 797 ss.; ID., *Servizi pubblici locali in trasformazione*, 2ª ed, Padova, 2010; F. SALVIA, *Il servizio pubblico: una particolare conformazione dell'impresa*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2000, 535 ss.; L.R. Perfetti, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Padova, 2001; G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, 2001; ID., *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005; A. PERICU, *Impresa e obblighi di servizio pubblico*, Milano, 2001; F.G. CARTEI, *Il servizio universale*, Milano, 2002; ID., *I servizi di interesse economico generale fra riflusso dogmatico e regole di mercato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5, 2005, 1219 ss.; B. SORDI, *Servizi pubblici e concorrenza: su alcune fibrillazioni tra diritto comunitario e tradizione continentale*, in *Quaderni fiorentini*, XXI, t. I, Milano, 2002, 577 ss.; L. DE LUCIA, *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, Torino, 2002; F. TRIMARCHI BANFI, *Considerazioni sui "nuovi" servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5, 2002, 945 ss.; ID., *I servizi pubblici nel diritto comunitario: nozione e principi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5, 2008, 1063 ss.; R. VILLATA, *Pubblica amministrazione e servizi pubblici*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2003, 493 ss.; ID., *Servizi pubblici. Discussioni e problemi*, 5ª ed., Milano, 2008; E. SCOTTI, *Il pubblico servizio: tra tradizione nazionale e prospettive europee*, cit.; ID., (voce) *Servizi pubblici locali*, cit.; G.E. BERLINGERIO, *Studi sul pubblico servizio*, cit.; C. MARZUOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, 2003; A. BRANCASI, *Il trasporto terrestre e la liberalizzazione dei servizi pubblici a carattere imprenditoriale*, in ID. (a cura di), *Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*, Bologna, 2003, 11 ss.; F. LIGUORI, *I servizi pubblici locali. Contendibilità del mercato e impresa pubblica*, Torino, 2004; A. MASSERA (a cura di), *Il diritto amministrativo dei servizi pubblici tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, Pisa, 2004; C.E. GALLO, *Disciplina e gestione dei servizi pubblici economici: il quadro comunitario e nazionale nella più recente giurisprudenza*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2005, 327 ss.; ID., *Servizio e funzione nella giustizia amministrativa*, cit.; V. CERULLI IRELLI, *Impresa pubblica, fini sociali, servizi di interesse generale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5, 2006, 747 ss.; ID., *Servizi pubblici locali: un settore a disciplina generale di fonte europea*, in *Giur. cost.*, n. 4, 2012, 2900 ss.; G. PIPERATA, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, 2005; G. CAIA, *I servizi pubblici*, in L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. II, 4ª ed., Bologna, 2005, 131 ss.; ID., *I servizi pubblici nell'attuale momento ordinamentale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vincenzo Spagnuolo Vigorita*, vol. I, Napoli, 2007, 145 ss.; ID., *I servizi pubblici di rilevanza economica (liberalizzazioni, deregolazione ed adeguamento alla disciplina comunitaria)*, in E. Follieri, L. Iannotta (a cura di), *Scritti in ricordo di Francesco Pugliese*, Napoli, 2010, 515 ss.; B. BOSCHETTI, *Diritti e rapporti nell'amministrazione per servizi*, Padova, 2007; A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Milano, 2007; S. TORRICELLI, *Il mercato dei servizi di pubblica utilità. Un'analisi a partire dal settore dei servizi "a rete"*, Milano, 2007; A. GUALDANI, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano, 2007; A. POLICE, *Spigolature sulla nozione di «servizio pubblico locale»*, cit.; ID., ID., *Sulla nozione di «servizio pubblico locale»*, in S. Mangiameli (a cura di), *Servizi pubblici locali*, Torino, 2008, 65 ss.; S. LICCIARDELLO, *I servizi pubblici*, in ID., *Percorsi di diritto pubblico dell'economia*, cit., 163 ss.; V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, 2008; F. MERLONI, *L'assunzione/istituzione dei servizi pubblici (locali) tra ordinamento italiano e ordinamento comunitario*, in *Scritti in onore di Francesco Pugliese*, cit., 623 ss.; F. CINTIOLI, *Concorrenza, istituzioni e pubblico servizio*, Milano, 2010; F. FRACCHIA, *I servizi pubblici e la retorica della concorrenza*, in *Foro it.*, V, 2011, 106 ss.; ID., *I servizi pubblici nel governo dell'economia*, in S. Licciardello (a cura di), *Il governo dell'economia. In ricordo di Vittorio Ottaviano nel centenario della nascita*, Torino, 161 ss.; D. D'ORSOGNA - M. OCCHIENA, *I servizi pubblici a rilevanza economica e sociale: un bilancio*, in *Munus*, n. 2, 2013, 321 ss.; D. SICLARI, *Effettività della tutela dei diritti e sistema integrato dei servizi sociali*, Napoli, 2016; F. CAPORALE, *Divergenze e convergenze nell'elaborazione della nozione di servizio pubblico in Francia e Regno Unito*, in *Quaderni fiorentini*, tomo II, Milano, 2017, 625 ss. A. PIOGGIA, *Servizi e disservizi. Piccolo contributo alla ricerca del senso pubblico del servizio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2017, 1 ss.; A. DI GIOVANNI, *I servizi di interesse generale tra poteri di autorganizzazione e concessione di servizi*, Torino, 2018; G. TAGLIANETTI, *Discrezionalità amministrativa e servizi pubblici locali*, Napoli, 2018; A MASSERA, *I servizi pubblici tra regole della concorrenza e responsabilità pubblica*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2019, 439 ss.; M. TRIMARCHI, *I servizi di interesse economico generale nel prisma della concorrenza*, in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, vol. V, Napoli, 2020, 5011 ss.; M. DUGATO, *La crisi del concetto di servizio pubblico locale tra apparenza e realtà*, cit.; ID., (voce) *Servizi pubblici locali*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, cit., 1086 ss.

Si può dunque ritenere, senza stressare le categorie tradizionali, che le attività di “fornitura” dei dati pubblici costituiscano un ulteriore tassello delle attività non autoritative di prestazione, istituito *ex lege* e ascrivibile al paradigma del servizio pubblico in senso soggettivo, in quanto necessariamente assicurato, direttamente o indirettamente (nel caso di sua esternalizzazione), dai soggetti pubblici titolari del particolare “bene” immateriale che ne forma oggetto. Tale servizio presenta caratteri che sono in parte comuni al “nucleo duro” dei servizi pubblici “classici”, per come sopra descritto, ed in parte suoi propri: questi ultimi identificabili, essenzialmente, nella natura immateriale del suo oggetto (bene-informazione) e dei suoi canali di erogazione (digitali), nella sua tendenziale gratuità (ferma la possibilità di introdurre regimi tariffari, di regola limitati ai costi marginali), nella sua necessaria imputabilità diretta o indiretta all’organizzazione pubblica complessivamente intesa (servizio in senso soggettivo temperato) e nella compartecipazione, variamente articolata, di tutti i soggetti *lato sensu* pubblici (anche in veste privatistica) alla “strutturazione” della relativa offerta su scala nazionale. Nondimeno, si tratta pur sempre di attività doverose dirette ad assicurare alla collettività utilità pratiche – oggi di fondamentale rilevanza in una società e in un sistema economico sempre più basati sulle informazioni in *bit* – in condizioni di accessibilità, universalità, non discriminazione, continuità, qualità; attività che si caratterizzano per l’assenza di potere nel momento erogativo-prestazionale, potendosi rinvenire provvedimenti o altri atti espressione di potere solo “a monte” dell’organizzazione del servizio (come d’altronde avviene, *mutatis mutandis*, anche per i servizi pubblici “tradizionali”).

Per altro verso, il servizio di “fornitura” di dati pubblici riutilizzabili, consentendo ad imprese e altre organizzazioni private (anche del terzo settore) di produrre servizi basati su tali dati o di avvalersi di questi ai più diversi fini, si può leggere quale peculiare espressione del *favor* per la sussidiarietà orizzontale sancito dall’art. 118, co. 4, Cost., inteso «non nel senso della sostituzione del privato al pubblico, ma del coinvolgimento verso forme di collaborazione»¹⁵⁷⁹ che implicano il «contributo [dei privati] alla prestazione dei servizi» (in una prospettiva chiaramente diversa dall’esternalizzazione)¹⁵⁸⁰. È infatti inquadrabile tra le diverse forme di “collaborazione” dei privati nel perseguimento di finalità di interesse generale «anche la messa a disposizione dei dati al cittadino, affinché questi li possa usare per i fini più disparati, anche per sviluppare dei servizi, i quali, in quanto connessi a servizi pubblici, indirettamente contribuiscono al miglioramento di questi ultimi»¹⁵⁸¹.

¹⁵⁷⁹ F. COSTANTINO, *Autonomia dell’amministrazione e innovazione digitale*, cit., 183; nello stesso senso si vedano ora anche le interessanti riflessioni di S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, cit., 141 ss. e 164 ss.

¹⁵⁸⁰ F. COSTANTINO, *Gli open data come strumento di legittimazione delle istituzioni pubbliche?*, cit., 162: «L’espressione statunitense *citizen outsourcing*, utilizzata per questo fenomeno, ha punti in comune con il nostro principio di sussidiarietà orizzontale (...). Si tratta di un modello di collaborazione contrapposto a quello dell’esternalizzazione invalso a partire dagli anni ‘90, in quanto non vi è un ricorso ai privati in sostituzione del pubblico».

¹⁵⁸¹ F. COSTANTINO, *op. ult. cit.*, 163. In senso analogo già B. COCCAGNA, *Libero accesso nelle politiche di open data*, cit., 130, ove si ravvisava nel riutilizzo l’emersione di un «potente concetto di produzione collaborativa», fondato «sull’apertura [dei dati] per promuovere valore» sociale ed economico. Paradigmatico in tal senso è il caso, già esaminato (v. *supra*, nota 197), dei dati del trasporto pubblico e dei servizi digitali (privati) che su di essi si possono basare, ma sono moltissimi gli esempi, in atto o in potenza, che rivelano i benefici che possono derivare dal riutilizzo dei dati pubblici – soprattutto dinamici – da parte di imprese che erogano servizi *app-based*: si pensi alla prevenzione degli incidenti stradali tramite *app* che utilizzano i dati di geo-localizzazione e gli *open data* ISTAT per avvisare con adeguato anticipo l’automobilista che si trovi a percorrere un tratto stradale con elevato indice di pericolosità (un’*app* di questo tipo è “*Road Safety Coach App*”, tra le vincitrici di una delle edizioni del concorso “*AppsforItaly*”, allora promosso da ForumPA: il caso è richiamato in M. OREFICE, *Gli open data tra principio e azione: lo stato di avanzamento*, in *Forum quad. cost.*, n. 4, 2015, 2-3). Resta inteso, ovviamente, che servizi privati fondati su dati pubblici ben possono non avere alcun collegamento con i servizi pubblici strettamente intesi: si pensi ad alcuni noti servizi privati fruibili via *app* che, interrogando le banche dati della G.U.R.I. e/o accedendo a specifici *dataset* di singole amministrazioni, offrono informazioni sui concorsi pubblici, organizzate con interfacce intuitive e collegamenti ipertestuali alle fonti ufficiali, nonché micro-servizi “collaterali” (ad es., esercitazioni sulle banche dati relative alle prove di concorso).

Tale collaborazione fondata sulla condivisione dei dati pubblici (quale prestazione resa alla collettività, a monte, e quale fattore di promozione del mercato, a valle), e cioè sulla loro “apertura” al riutilizzo *uti singuli* dei privati, pur non potendosi qualificare come “co-produzione” né tantomeno come partecipazione dei privati alla gestione di servizi pubblici (il servizio basato su dati pubblici rimane, in sé considerato, un servizio privato offerto in regime di libero mercato), riecheggia e declina in un’ottica evolutiva la nota e apprezzata impostazione dottrinale (che della sussidiarietà orizzontale costituisce, *ante litteram*, il modello più avanzato) per la quale «cittadini, singoli, associati e soggetti economici, possano diventare protagonisti nella soluzione di problemi di interesse generale ed al tempo stesso nella soddisfazione delle proprie esigenze, instaurando con l’amministrazione un rapporto paritario in cui ciascuno mette in comune le proprie risorse e capacità, in vista di un obiettivo comune»¹⁵⁸²: i dati pubblici possono divenire, infatti, il terreno privilegiato di quella auspicata «alleanza fra amministrazione e cittadini», favorita dalla «convergenza di interessi» perseguiti nell’esplicazione delle rispettive autonomie, che trova fondamento non nella coppia potere-autorità ma in quella «funzione-interesse», cioè nel «modello dell’amministrazione di prestazione che eroga servizi, fornisce prestazioni, dispensa benefici»¹⁵⁸³.

Il servizio dei dati pubblici si caratterizza, dunque, per un *continuum* di rilevanza giuridica che non si esaurisce nel momento “erogativo” dell’attività: reimpiegando i dati ricevuti, gli attori del mercato e i diversi soggetti dell’ordinamento valorizzano una risorsa collettiva – un *bene comune* – che altrimenti non sarebbe sfruttata a pieno, e finiscono così per contribuire, attraverso le loro attività economiche o sociali, al progresso della società, all’innovazione, ai livelli occupazionali (v. *supra*, §6.). Per questa via, l’amministrazione non si limita a “regolare”¹⁵⁸⁴, ma

¹⁵⁸² G. ARENA, *Introduzione all’amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n.g. 117-118, 1997, 29 ss.; dello stesso A., più di recente, v. anche *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2017, 49 ss.; ID., *Il diritto dell’amministrazione condivisa*, in E. Carloni, A. Pioggia, B. Ponti (a cura di), *Lo sguardo del giurista e il suo contributo all’amministrazione in trasformazione. Scritti in onore di Francesco Merloni*, Torino, 2021, 3 ss. Riflessioni aggiornate sull’attualità del modello, anche alla luce degli sviluppi della normativa e della prassi amministrativa, sono ora contenute in G. Arena - M. Bombardelli (a cura di), *L’amministrazione condivisa*, Trento, 2022, con contributi di V. CERULLI IRELLI, A. PIOGGIA, F. GIGLIONI, F. CORTESE, D. DE PRETIS, M. SCLAVI. Sia pur con specifico riferimento agli enti del terzo settore e all’attività di co-programmazione e co-progettazione ex art. 55 c.t.s., la tesi ha di recente trovato un espresso riscontro nella sentenza Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131, §§2.1-2.2, in *Giur. cost.*, n. 3, 2020, 1439 ss., con nota dallo stesso G. ARENA, *L’amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, 1449 ss. (sulla pronuncia vedasi anche E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum quad. cost.*, n. 3, 2020, 49 ss.; S.S. SCOCA, *L’amministrazione condivisa nei servizi sociali: una complessa strada ancora da percorrere*, in *Dir. econ.*, n. 3, 2021, 83 ss., spec. 104 ss., anche per i riferimenti agli echi “benvenutiani” dell’impostazione).

¹⁵⁸³ G. ARENA, *Introduzione all’amministrazione condivisa*, cit., rispettivamente 40, 61, 30.

¹⁵⁸⁴ Sui diversi modelli di intervento pubblico nell’economia, trattandosi di tema ampiamente noto, è sufficiente rinviare a S. LICCIARDELLO, *Percorsi di diritto pubblico dell’economia*, cit., spec. 7 ss.; M. D’ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazioni*, Bologna, 2008, 29 ss.; M. Cafagno - F. Manganaro (a cura di), *L’intervento pubblico nell’economia*, in *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana. Studi*, cit., vol. V, 5 ss.; S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, 4^a ed., Roma-Bari, 2021, 11 ss. Sul “passaggio” allo Stato regolatore, oltre alla vastissima letteratura in tema di autorità indipendenti e servizi pubblici (per questi ultimi v. *supra*, nota 202), cfr. A. LA SPINA - G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000, spec. 38 ss., anche per la distinzione tra “social regulation” ed “economic regulation” quali componenti differenziate anche se integrate del modello, e G. DI GASPARE, *Diritto dell’economia e dinamiche istituzionali*, 3^a ed., Padova, 2017, spec. 43 ss. per i “riflessi” del passaggio da una Costituzione economica democratico-sociale ad una liberal-democratica per effetto dell’*acquis* comunitario. Sulla attuale crisi dello Stato regolatore, M. CLARICH, *Populismo, sovranismo e Stato regolatore: verso il tramonto di un modello?*, in *Riv. reg. merc.*, n. 1, 2018, 2 ss. Sulla peculiare caratterizzazione di recente assunta dall’intervento pubblico nell’economia (che sembra segnare, almeno per certi versi, il ritorno ad un maggior “interventismo”) per fronteggiare gli effetti della pandemia da covid-19, oltre ai contributi richiamati alla nota successiva, v. F. MANGANARO, *L’intervento pubblico nell’economia al tempo della crisi pandemica*, consultato in *Astrid Rassegna*, n. 14, 2021, 1 ss., in corso di pubblicazione nel “*Liber amicorum per Marco D’Alberti*”; F. Marconi, *L’intervento pubblico nell’economia e il mutevole ruolo dello Stato: il nuovo golden power tra competizione geopolitica e valutazioni economico-strategiche*, in *Federalismi*, n. 20, 2021, 39 ss.; F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell’economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche*

assolve un ruolo di “promozione” del mercato e delle dinamiche dell’innovazione al suo interno¹⁵⁸⁵.

Ancora, l’ “apertura” dell’informazione pubblica per il riutilizzo dei privati può leggersi – forse anche nell’ottica del nuovo (almeno sul piano positivo) principio di collaborazione e buona fede sancito dal comma 2-*bis* dell’art. 1 l. n. 241/1990 (introdotto in sede di conversione del decreto *Semplificazioni*¹⁵⁸⁶) – come un fattore di riequilibrio delle distorsioni concorrenziali che può generare la presenza nei mercati di operatori economici (sostanzialmente) pubblici, che proprio per la loro particolare “posizione” giuridica possono godere di *asset* informativi privilegiati: l’ “apertura” di questi *asset*, oltre a produrre i benefici diretti e indiretti di cui si è detto, evita al contempo che i soggetti pubblici che agiscono come operatori economici in mercati aperti alla concorrenza possano trarre vantaggio dal “monopolio” dei dati di cui abbiano a qualsiasi titolo disponibilità¹⁵⁸⁷. Sotto tale profilo rilevano, come accennato, alcune delle novità introdotte dalla direttiva *PSI2* e dalla disciplina interna di recepimento, che mirano fra l’altro a scongiurare che i soggetti pubblici adottino “politiche” di riutilizzo assimilabili ad abusi di posizione e condotte sleali, come avvenuto nel recente passato¹⁵⁸⁸.

In sintesi, offrendo a tutti gli operatori interessati servizi di “fornitura” (*rectius*, di disponibilità) di dati pubblici – specie quelli di tipo dinamico e ad elevato valore economico – l’amministrazione (globalmente intesa) può conseguire tre obiettivi interconnessi: promuovere l’economia (privata) nella sua interezza, ed in particolare il mercato dei servizi digitali offerti da *startup* e PMI, senza un intervento “produttivo” diretto e sfruttando una risorsa già esistente; contribuire all’ampliamento e al miglioramento dell’offerta di mercato di servizi digitali e/o innovativi prodotti con “materia prima” (dati pubblici) gratuita o a basso costo (tariffe), con conseguenti effetti positivi sui prezzi e/o sulle condizioni generali dei servizi stessi, a beneficio dei consumatori-utenti; evitare che dati prodotti nell’espletamento di compiti di interesse generale, che siano per qualsiasi motivo nella disponibilità di organismi imprenditoriali riconducibili ad amministrazioni

pubbliche, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022, 1 ss.; F. SCUTO, *L’intervento pubblico nell’economia tra Costituzione economia e Next Generation EU*, in *Federalismi*, n. 4, 2022, 916 ss.; E. BRUTI LIBERATI, voce *Industria*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, cit., 654 ss. Sul punto è interessante anche la visione di sintesi dei nuovi equilibri (e dei rispettivi ruoli) tra Stato e mercato che si stanno delineando nell’attuale fase, dopo la parentesi neoliberalista, di G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022.

¹⁵⁸⁵ In tema possono vedersi, in una prospettiva più ampia, i contributi pubblicati in F. BASSANINI - G. NAPOLITANO - L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l’intervento pubblico nell’economia*, Bologna, 2021. Sembra potersi inquadrare nel paradigma dello Stato promotore anche il concetto di “Stato innovatore” argomentato (e auspicato) da una parte degli economisti: v. per tutti il noto saggio di M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore*, trad. it., 3^a ed., Roma-Bari, 2020, e ora anche ID., *Missione economia: una guida per cambiare il capitalismo*, trad. it., Roma-Bari, 2021.

¹⁵⁸⁶ Art. 12, co. 1, lett. 0a), d.l. n. 76/2020, conv. l. n. 120/2020, cit.

¹⁵⁸⁷ U. FANTIGROSSI, *I dati pubblici tra Stato e mercato*, 289 ss.; B. PONTI, *Titolarità e riutilizzo dei dati pubblici*, cit., 244 ss. Nel quadro delle misure dirette ad evitare distorsioni della concorrenza derivanti da regimi di disponibilità “privilegiata” dei dati a beneficio di operatori pubblici, si iscrive altresì il nuovo comma 3 dell’art. 8 d.lgs. n. 36/2006, introdotto dal d.lgs. n. 200/2021, ove si prevede che «[s]e una P.A. o un organismo di diritto pubblico riutilizza documenti per attività commerciali che esulano dall’ambito dei suoi compiti di servizio pubblico, la messa a disposizione dei documenti in questione per tali attività soggiace alle stesse condizioni e alle medesime tariffe applicate agli altri riutilizzatori»; oltre, ovviamente, al già citato comma 4 dello stesso articolo, pure introdotto in sede di attuazione della direttiva *PSI2*, per il quale «[l]e condizioni poste per il riutilizzo di documenti non comportano discriminazioni per categorie analoghe di riutilizzo, compreso il riutilizzo transfrontaliero, né possono costituire ostacolo alla concorrenza» (v. *supra*, §5.).

¹⁵⁸⁸ F. GASPARI, *L’agenda digitale europea e il riutilizzo dell’informazione del settore pubblico*, cit., 21, osserva che in anni recenti «alcune amministrazioni, nel far concorrenza al settore privato sui mercati dei prodotti e servizi basati sulle informazioni del settore pubblico che esse stesse producono e/o raccolgono, tendono a imporre tariffe e condizioni di licenza anticompetitive, oppure si rifiutano o rendono particolarmente gravoso l’accesso a tali informazioni». L’intera prospettiva d’indagine del lavoro *ult. cit.* è incentrata su tali aspetti, con particolare riguardo allo specifico settore dei dati ipotecari e catastali e alla posizione (dominante) che, anche per effetto di alcune disposizioni “speciali”, l’Agenzia delle Entrate ha in tesi assunto nel mercato (verticalmente collegato) della riutilizzazione commerciale dei predetti dati.

pubbliche, si traducano in un indebito vantaggio per questi ultimi e, specularmente, in un pregiudizio competitivo per le imprese private che operano in mercati ad alta intensità di dati¹⁵⁸⁹.

In conclusione, spetta alla (buona) pratica amministrativa prendere consapevolezza della natura ad un tempo “prestazionale” e “promozionale” delle attività qui esaminate, organizzando l’ “offerta” dei dati pubblici nell’ottica di un vero servizio reso alla collettività in tutte le sue componenti (cittadini singoli, enti del terzo settore, imprese), con standard qualitativi e quantitativi¹⁵⁹⁰ che siano idonei a soddisfare le plurime finalità di interesse generale perseguite dalla disciplina *PSI*. Quest’ultima, anche alla luce del nuovo corso inaugurato dalla direttiva n. 2019/1024, offre ora l’occasione per ripensare «la natura e i limiti del servizio pubblico rispetto all’economia di mercato ed il regime proprio dei beni collettivi, che tali sono non per portare utilità al governante ma per essere di sostegno a tutte le componenti della società civile»: i tempi e la normativa appaiono, cioè, finalmente maturi perché «il diritto, anziché essere fattore di freno, divenga strumento promozionale, per cogliere tutte le opportunità economiche e sociali che nell’ambito dell’economia dell’informazione sono offerte dal patrimonio informativo del settore pubblico»¹⁵⁹¹.

¹⁵⁸⁹ Ad analoghi obiettivi è ora rivolto il già richiamato Reg. (UE) n. 2022/868 (c.d. *Data Governance Act*) sulla *governance* europea dei dati, adottato nel maggio 2022, che mira ad abilitare, con alcune cautele, il riutilizzo privato di alcune categorie di “dati protetti” (es., per motivi di riservatezza commerciale, riservatezza statistica, tutela dei diritti di proprietà intellettuale ecc.) detenuti da soggetti pubblici, come tali esclusi dall’ambito di applicazione della direttiva *PSI2*, che come visto ha ad invece oggetto gli *open data*: i due interventi si pongono, dunque, in rapporto di complementarietà, e d’altra parte il regolamento mutua, con alcuni necessari adattamenti, la logica (e la definizione) di riutilizzo sottesa alla disciplina *PSI* (cfr. gli artt. 2, par. 1, n. 2, 3, 4 e 5 Reg. n. 2022/868, relativi, rispettivamente, alla definizione di riutilizzo, al divieto di accordi in esclusiva, alle condizioni per il riutilizzo, alle tariffe). Il regolamento, che entrerà in vigore il 24 settembre 2021, prevede numerose novità di rilievo e aspetti di particolare interesse (disciplinando alcuni aspetti dei “servizi di intermediazione dei dati” e introducendo l’innovativo concetto di “altruismo dei dati”), tra cui l’istituzione di un Comitato europeo per l’innovazione in materia di dati.

¹⁵⁹⁰ Le amministrazioni e gli altri soggetti destinatari della disciplina *PSI* dovrebbero, ad es., predisporre, adottare e diffondere apposite carte dei servizi per “vincolarsi” ad assicurare certi standard di qualità del servizio di “fornitura” (*rectius*, di disponibilità) dei dati a cittadini e imprese, nonché valutare se la fase di elaborazione e/o quella di scambio dei dati (ovvero entrambe) – inclusa la gestione dei portali *open data* – possano essere meglio gestite, sul piano della qualità e dell’efficienza del servizio, in regime di esternalizzazione, e cioè mediante affidamento ad operatori privati (su quest’ultimo aspetto, che tuttavia pone rilevanti problemi connessi alla peculiare natura dei dati pubblici quale oggetto finale della “prestazione”, si vedano per alcune prime riflessioni, nelle quali si tende ad ammettere l’*outsourcing* almeno per la fase di scambio, G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell’amministrazione digitale*, cit., 179 ss.; M. CARDONE - D. FOÀ, *La valorizzazione del patrimonio informativo nell’ambito delle strategie di digitalizzazione della pubblica amministrazione*, cit., 622; un cenno, nel senso della possibilità di esternalizzare i «servizi di accesso ai dati» [sicché la stessa possibilità dovrebbe ammettersi, *a fortiori*, per l’ “accesso” a fini di riutilizzo, che di regola coinvolge dati a bassa sensibilità], è contenuto anche in F. MERLONI, *Data analysis e capacità conoscitive delle pubbliche amministrazioni*, in *L’amministrazione pubblica con i big data*, cit., 112).

¹⁵⁹¹ U. Fantigrossi, *I dati pubblici tra Stato e mercato*, cit., 294.

Bibliografia

- ABBADESSA P., *Le società miste per i servizi locali: profili organizzativi speciali*, in F. Trimarchi (a cura di), *Le società miste per i servizi locali*, Milano, 1999;
- ABBONDANTE F., *E-learning: le nuove dimensioni dell'apprendimento*, in G. De Minico (a cura di), *Dalla tecnologia ai diritti. Banda larga e servizi a rete*, Napoli, 2010;
- ABIGNENTE G., *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bari, 1916;
- ABU KARSH S.M. - HUSSEIN B.H., *Analysis of citizens' satisfaction (acceptance & needs) with e-Government public services*, in *International Journal of Academic Information Systems Research*, vol. 5, n. 11, 2021;
- ACOCELLA C. - DI MARTINO A., *Il rinnovamento delle competenze nell'amministrazione digitale*, in *Riv. dig. pol.*, nn. 1-2, 2022;
- ACOCELLA C. - LANEVE G., *Città intelligenti e diritti: nuove prospettive di consumo nel primo della socialità*, in *P.A. Persona e amministrazione*, n. 2, 2021;
- ACQUATI E. - MACELLARI S. - OSNAGHI A., *Pubblica amministrazione che si trasforma: cloud computing, federalismo e interoperabilità*, Firenze, 2012;
- ADOLPHSON D.L., *A new perspective on ethics, ecology, and economics*, in *Journal of Business Ethics*, LIV, n. 3, 2004;
- AGARWAL N. - STEINMETZ R., *Sharing economy: a systematic literature review*, in A. Brem (a cura di), *Emerging issues and trends in innovation and technology management*, Singapore, 2021;
- AGNOLONI T., *Dall'informazione giuridica agli open data giuridici*, in G. Peruginelli - M. Ragona (a cura di), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, Napoli-Roma, 2014;
- AGOSTA S., *Il recente riordino delle autonomie locali siciliane alla prova dei fatti: fra nodi ancora da sciogliere ed un'auspicabile inversione del metodo riformatore per il futuro*, in *Nuove auton.*, n. 2, 2015;
- AGOSTA S., *Sulla riorganizzazione della p.a. la Corte apre alla leale collaborazione nel segno della continuità*, in *Forum quad. cost.*, 18 gennaio 2017;
- AGOSTINO D. - ARNABOLDI M., *A measurement framework for assessing the contribution of social media to public engagement: an empirical analysis on Facebook*, in *Public Management Review*, vol. 18, n. 9, 2016;
- AGOSTINO D. - ARNABOLDI M., *Social media data used in the measurement of the public service effectiveness: empirical evidence from Twitter*, in *Public Policy and Administration*, vol. 32, n. 4, 2017;
- AGUADO I CUDOLÀ V. - PARISIO V. - CASANOVAS I IBÀÑEZ O., (a cura di), *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, Barcellona, 2018;
- AICARDI N., *Funzione di organizzazione dei servizi pubblici locali e sussidiarietà tra norme generali e regolamenti settoriali*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2, 2019;
- AICARDI N., *La sussidiarietà nella funzione di organizzazione dei servizi pubblici locali*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile*, vol. I, Bologna, 2018;

AL HAKIM L. (a cura di), *Global e-Government. Theory, application and banchmarking*, Hersey-Londra, spec. S. YOUNG-JIN - K. SEANG-TAE, *E-government concepts, measures, and best practice*;

ALBA E. - CHICANO F. - LUQUE G. (a cura di), *Smart Cities*, Berlino, 2016;

ALBANESE A., *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Milano, 2007;

ALBANESI E. - CANEPA A., *Internet e diritti*, in A. Morelli, L. Trucco (a cura di), *Diritti e territorio: il valore delle autonomie nell'ordinamento repubblicano*, Torino, 2015;

ALBANO G. - HEIMLER A. - PONTI M., *Concorrenza, regolazioni e gare: il trasporto pubblico locale*, in *Merc. conc. reg.*, n. 1, 2014;

ALBERTI C., *Appalti in house, concessioni in house, ed esternalizzazioni*, in *Riv. dir. pubbl. com.*, nn. 3-4, 2001;

ALBERTI C., *E-society e riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico. Disciplina comunitaria e riflessi nazionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5, 2005;

ALBINO V. - BERARDI U. - DANGELICO R.M., *Smart cities: definitions, dimensions, performance, and initiatives*, in *Journal of Urban Technology*, vol. 22, n. 1, 2015;

ALESSI R., *Le prestazioni amministrative rese ai privati. Teoria generale*, 2a ed., Milano, 1956;

ALFANO G., *Statistica e pubblica amministrazione*, Milano, 1985;

ALÌ A., *Lo Stato, il territorio, l'accesso e la localizzazione dei dati ai tempi del 'cloud computing'*, in *Gnosis*, n. 2, 2017;

ALLEGRI M.R., *Il diritto di accesso a internet: profili costituzionali*, in *MediaLaws*, n. 1, 2021;

ALOVISIO M. - BORCIU C., *I social media e nuove opportunità per una pubblica amministrazione al servizio del cittadino: lo strumento delle social media policy*, in *Inf. dir.*, n. 1-2, 2017;

ALOVISIO M., *Criticità Privacy nel riutilizzo dei dati pubblici*, in *Inf. dir.*, n. 3, 2011;

ALPA G. - CAPPONI M.C., *S.p.a. a prevalente capitale pubblico locale e gestione dei servizi pubblici*, in *Reg. e gov. loc.*, nn. 1-2, 1992;

ALTIERI A.M., *I servizi pubblici locali organizzati in ambiti territoriali ottimali*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 12, 2013;

ALVISI C. - CLARONI A., *Problemi di governo della sharing economy nel settore delle locazioni turistiche e del bike-sharing*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2019;

AMATO G., *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022;

AMATO S., *Biodiritto 4.0. Intelligenza artificiale e nuove tecnologie*, Torino, 2020;

AMATO S., *La «class action pubblica»: rilievi critici*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1, 2014;

AMENDOLA G.B., *L'Europa e la sfida digitale*, in *Riv. pol. econ.*, n. 1, 2020;

AMENTA V. - LAZZARONI A. - ABBA L., *L'identità digitale: dalle nuove frontiere del Sistema Pubblico di Identificazione (SPID) alle problematiche legate al "we"*, in *Cib. dir.*, n. 1, 2015;

AMICARELLI B.P. et al., *Il sostegno pubblico alle imprese, oggi*, in *Astrid, IRPA Working paper*, nn. 1-5, 2021;

AMMANNATI L., *Le privatizzazioni delle imprese pubbliche in Italia*, Roma, 1997;

AMMANNATI L., *Sulla inattualità della concorrenza nei servizi pubblici locali*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 8, 2004;

AMMANNATI L., *Verso un diritto delle piattaforme digitali?*, in *Federalismi*, n. 7, 2019;

AMMANNATI L., *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti*, in *Federalismi*, n. 4, 2018;

AMOROSO G., *Legge di delega e principio di leale collaborazione tra Stato e regioni*, in *Foro it.*, I, 2017;

AMORTH A., *Osservazioni sui limiti dell'attività amministrativa di diritto privato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1938;

ANDRACCHIO D., *Stato, mercato e 'class action' amministrativa*, in *Giustamm.it*, n. 7, 2015;

ANDREANI A., *Questioni nuove nella recente legislazione in tema di società di capitali con partecipazione degli enti locali*, in *Dir. amm.*, 1995;

ANDREONI F., *Strumenti giuridici per una gestione associata dei servizi e problematiche anti-trust*, in *Il «disordine» dei servizi pubblici locali. Dalla promozione del mercato ai vincoli di finanza pubblica*, Torino, 2016;

ANDREOZZI P., *Le politiche di digitalizzazione e 'smart city'*, in *Riv. amm. rep. it.*, nn. 11-12, 2019;

ANGELETTI S., *I siti web delle amministrazioni pubbliche*, in A. Natalini, G. Vesperini (a cura di), *Il big bang della trasparenza amministrativa*, 2015;

ANTONELLI C. - BARBIELLINI AMIDEI F., *Innovazione tecnologica e mutamento strutturale dell'industria italiana nel secondo dopoguerra*, in AA.VV., *Innovazione tecnologica e sviluppo industriale nel secondo dopoguerra*, Roma-Bari, 2007;

ANTONELLI V., *La disciplina in materia di servizi pubblici locali alla luce del nuovo art. 23 bis del decreto legge n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 166 del 2009*, in *Dir. econ.*, nn. 2-3, 2010;

ANTONIAZZI S., *Le società miste di gestione di servizi pubblici locali in Italia: l'innovazione normativa e il modello europeo*, in *Dereito*, vol. 27, n. 1, 2018;

ANTONIAZZI S., *Smart city: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, in *Federalismi*, n. 10, 2019;

ANTONIAZZI S., *Smart City: quadro generale di atti, programmi e competenze di livello sovranazionale, nazionale e locale*, in G.F. Ferrari (a cura di), *La prossima città*, Milano, 2017;

ANTONIAZZI S., *Società miste e servizi pubblici locali. Esperienze nazionali e modello europeo*, Napoli, 2017;

APERIO BELLA F., *L'accesso alle tecnologie innovative nel settore salute tra universalità e limiti organizzativi (con una postilla sull'emergenza sanitaria)*, in *Rivista PA, Persona e Amministrazione*, n. 1, 2020;

AQUILI A., *La smart city e le infrastrutture digitali*, in *Munus*, n. 3, 2021;

ARABIA A.G. - GARIGLIO D. - RAPALLINI C., *La governance del trasporto pubblico locale*, Milano, 2004;

ARCIDIACONO D. - DUGGAN M. (a cura di), *Sharing mobilities. Questioning our right to the city in the collaborative economy*, Abingdon-New York, 2020;

ARENA G. - BOMBARDELLI M. (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Trento, 2022;

ARENA G. (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, II^a ed., Rimini, 2004;

Arena G., (voce) *Trasparenza amministrativa*, in *Enc. giur.*, XXXI, Roma, 1995;

ARENA G., *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2017;

ARENA G., *Comunicare per co-amministrare*, in *Amministrare*, n. 3, 1997;

ARENA G., *Il diritto dell'amministrazione condivisa*, in E. Carloni, A. Pioggia, B. Ponti (a cura di), *Lo sguardo del giurista e il suo contributo all'amministrazione in trasformazione. Scritti in onore di Francesco Merloni*, Torino, 2021;

ARENA G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n.g. 117-118, 1997;

ARENA G., *La funzione pubblica di comunicazione*, in ID. (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2001;

ARGENTATI A., *La sharing economy davanti al giudice amministrativo. Il caso delle attività ricettive extra-alberghiere*, in *Merc. conc. reg.*, n. 3, 2016;

ARGIOLAS B., *Il nuovo quadro regolatorio delle comunicazioni elettroniche*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2011;

ARMIENTO M.B., *Il PNRR e la mobilità locale sostenibile*, in B.L. Boschetti, E.A. Vendramini (a cura di), *FuturAP. Rapporto sul Futuro e l'innovazione dell'Amministrazione Pubblica-2022*, Milano, 2022;

ARNAUDO L., *I servizi pubblici, l'antitrust e l'articolo 23 bis. Bandoli di un imbroglio*, in *Mercato concorrenza regole*, n. 2, 2009;

ARSÌ M., *Il sistema statistico nazionale tra gli sviluppi dell'integrazione europea e le riforme amministrative e costituzionali*, in *Riv. amm. rep. it.*, n. 1-2, 2008;

ARTIOLI F., *Digital platforms and cities: a literature review for urban research*, in *Science Po Urban School Working Paper Series*, n. 1, 2018;

ARVIDSSON A.E. - DELFANTI A., *Introduzione ai media digitali*, II^a ed., Bologna, 2016;

ASCHOFF N., *The smartphone society*, Boston, 2021;

AUBY J. B. - ALMEIDA CERREIDA M. - DÍEZ SASTRE S., *Monographic Section "Smart cities"*, in *European Review of Digital Administration & Law*, n. 1, 2021;

AUBY J.B. - DE GREGORIO V., (a cura di), *Données urbaines et smart cities*, Boulogne-Billancourt, 2017;

AUBY J.B. - DE GREGORIO V., *Le smart cities in Francia*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2015;

AUBY J.B., *Smart cities: a brief introduction*, in *European review of Digital Administration & Law*, n. 1, 2021;

AUSTIN R., *Administrative Law's reaction in the changing concept of public service*, in P. Leyland – T. Woods (a cura di), *Administrative law facing the future*, Londra, 1997;

AVERARDI A. et al., *Le politiche pubbliche per l'innovazione tecnologica*, in *Astrid, IRPA Working paper*, nn. 1-5, 2021;

AVVISATI M., *Autonomie territoriali e «ordinamento della comunicazione»*, Napoli, 2011;

AZZARITI A., *I servizi pubblici locali di rilevanza economica dopo il referendum: le novità e le conferme della legge 148/2011*, in *Ist. fed.*, n. 3, 2011;

AZZARITI A., *La disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica alla luce della sentenza 199/2012 della Corte costituzionale e delle recenti novità normative*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2012;

AZZARITI G. - FERRARA G. - LUCARELLI A. - MATTEI U. - NIVARRA L. - RODOTÀ S., *I quesiti referendari sulla liberalizzazione dei servizi pubblici locali e sul servizio idrico integrato e la relazione introduttiva redatta dagli estensori*, consultabile in www.astrid-online.it, 5 febbraio 2010;

BALBONI E., *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e «l'intendenza seguirà»*, in *Forum quad. cost.*, 10 gennaio 2017;

BALDWIN R., *La grande convergenza. Tecnologia informatica, web e nuova globalizzazione*, trad. it., Bologna, 2018;

BALLUCCHI F. - FURLOTTI K. (a cura di), *La responsabilità sociale delle imprese. Un percorso verso lo sviluppo sostenibile*, Torino, 2017;

BARONE A. - MANGANARO F., *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2022;

BAROZZI REGGIANI G., *Servizi di pubblica utilità, regolazione e ambiti territoriali ottimali: l'evoluzione di un modello*, in *Dir. soc.*, n. 3, 2018;

BARRETO L. - AMARAL A. – BALTAZAR S., *Urban mobility digitalization: towards Mobility as a Service (MaaS)*, in *International Conference on Intelligent Systems (IS)*, 25-27 settembre 2018, Funchal;

BARTHA I., *A tagállami kötelezettségek hatékony érvényesíthetősége az általános érdekű szolgáltatások uniós szabályozása terén*, in I. Bartha, F. Fazekas, M. Papp, M. Varju (a cura di), *Hatékony jogvédelem az európai unió jogában. Tanulmányok várnay ernő 70. születésnapja tiszteletére*, Budapest, 2021;

BARTOLINI A., *La class action nei confronti della p.a. tra favole e realtà*, in *Giustamm.it*, n. 11, 2009;

BARTOLINI A., *Società di gestione dei servizi pubblici locali tra art. 13 del 'decreto Bersani' ed art. 23-bis del D.L. 112/2008*, in *Urb. app.*, n. 6, 2009;

BARTOLUCCI L., *Contributo allo studio dei profili costituzionali del "green pass": trattamento sanitario obbligatorio "indiretto" o "di fatto"?*, in *Federalismi*, n. 23, 2022;

BASSAN F. (a cura di), *Diritto delle comunicazioni elettroniche. Telecomunicazioni e televisione dopo la terza riforma comunitaria del 2009*, Milano, 2010;

BASSAN F., *Concorrenza e regolazione nel diritto comunitario delle comunicazioni elettroniche*, Torino, 2002;

BASSANINI F. - NAPOLITANO G. - TORCHIA L. (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, 2021;

BASSANINI F. - NAPOLITANO G. - TORCHIA L. (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, 2021;

BASSANINI F. - PERUCCI A., *Tutela della concorrenza e regolazione dei mercati digitali*, in *Riv. pol. econ.*, n. 1, 2020;

BASSI N., *Gli obblighi di servizio pubblico come strumenti polifunzionali di regolazione dei mercati*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2, 2014;

BASSINI M., *Internet e libertà d'espressione. Prospettive costituzionali e sovranazionali*, Roma, 2019;

BATINI C., *Un'introduzione ai servizi di «eGovernment»*, in *Amministrare*, XLIII, n. 3, 2013;

BATMAN A.N., *European cloud service data protection certification*, in L. Reins (a cura di), *Regulating new technologies in uncertain times*, L'Aia, 2019;

BATTINI A., *La carta dei servizi*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7, 1995;

BATTINI A., *La tutela dell'utente e la carta dei servizi pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1998;

BAUER J.M. - LATZER M. (a cura di), *Handbook on the economics of the internet economy*, Cheltenham, 2016;

BELL D., *The coming of post-industrial society*, New York, 1976;

BELLINI E. - CERAVOLO P. - DAMIANI E., *Blockchain-based e-vote-as-a-Service*, in AA.VV., *IEEE 2019 12th International Conference on Cloud Computing*, 2019, New York;

BELLINI G. - AGAZZI E., *L'uomo nell'era della tecnoscienza. Dialogo tra un fisico e un filosofo*, Milano, 2020;

BELVISO L., *Il caso Uber negli Stati Uniti e in Europa fra mercato, tecnologia e diritto. Obsolescenza regolatoria e ruolo delle Corti*, in *Medialaws*, n. 1, 2018;

BELVISO L., *Il trasporto locale non di linea fra tradizione e innovazione tecnologica. Anche la Corte costituzionale si pronuncia*, in *Riv. reg. merc.*, n. 1, 2017;

BEN LETAIFA S. - RABEAU Y., *Too close to collaborate? How geographic proximity could impede entrepreneurship and innovation*, in *Journal of Business Research*, LXVI, n. 10, 2013;

BENEDETTI A.M., *Utenti e servizi pubblici locali nel codice del consumo: belle proclamazioni e poca effettività?*, in *Pol. dir.*, n. 3, 2007;

BENETAZZO C., *Appalti innovativi e città del futuro tra innovazione e partecipazione*, in F. Pizzolato - G. Rivosecchi - A. Scalone (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Torino, 2022;

BENETAZZO C., *Le province a cinque anni dalla Legge Delrio: profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, in *Federalismi*, n. 5, 2019;

BENNATO D., *Sociologia dei media digitali. Relazioni sociali e processi comunicativi del web partecipativo*, 4^a ed., Roma-Bari, 2011;

BENVENUTI F., *Disegno dell'Amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, 1996;

BENVENUTI F., voce *Funzione*, I) *Teoria generale*, in *Enc. giur.*, XVI, Roma, 1989;

BENVENUTI L., *Discrezionalità amministrativa e gestione dei servizi pubblici locali*, in *Dir. reg.*, nn. 2-3, 2002;

BERCELLI J., *I servizi pubblici locali tra disciplina generale e discipline di settore (dopo l'art. 35 l. 28 dicembre 2001, n. 448, Finanziaria 2002)*, in *Riv. trim. app.*, n. 3, 2003;

BERCELLI J., *La riorganizzazione per ambiti ottimali del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani*, in *Ist. fed.*, n. 1, 2016;

BERCELLI J., *Poteri del Comune e localizzazione degli impianti di comunicazione elettronica. Equilibrio tra interessi, discrezionalità del potere, funzione organizzativa del procedimento*, in *Federalismi*, n. 21, 2021

BERETTA I. (a cura di), *L'umanesimo della smart city: inclusione, innovazione, formazione*, Lecce, 2015;

BERGONZINI C., "Prova a prendermi". *Ecosistema digitale e consapevolezza degli utenti: uno spazio per la regolazione nazionale?*, in *Oss. fonti*, n. 2, 2022;

BERLINGERIO G.E., *Le prestazioni amministrative nella disciplina della concorrenza: evoluzione della nozione ed influenza del diritto comunitario*, in *LexItalia*, n. 10, 2003, parte I;

BERLINGERIO G.E., *Studi sul pubblico servizio*, Milano, 2003;

BERLINGÒ V., *Le (speciali) tecniche di tutela per fruitori/produttori di servizi sociali*, in *GiustAmm.it*, n. 3, 2012;

BERNARDI M., *From smart city to sharing city. New perspectives in sharing economy era*, Milano, 2017;

BERTI G., *I pubblici servizi tra funzione e privatizzazione*, in *Jus*, n. 3, 1999;

BERTI G., *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968;

BERTOLINI P., *Fasi moderne del governo locale*, in *Nuova Antologia*, n. 1, 1902;

BERTONAZZI L. - VILLATA R., *Servizi di interesse economico generale*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale*, tomo IV, Milano, 2007;

BERTONE G., *La sfida del digitale come bene comune "locale"*, in A. Califano (a cura di), *Ecosistemi digitali, Trasformazioni sociali e rivoluzione tecnologica*, Milano, 2019;

BETTINELLI E., *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quad. Osservatorio Elettorale*, n. 1, 2002;

BETZU M., *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, n. 2, 2021;

BIAŁOŻYT W., *Digital Era Governance - a new chapter of public management theory and practice*, in *Mazowsze Studia Regionalne*, n. 22, 2017;

BIANCHI D. (a cura di), *Economia circolare in Italia, La filiera del riciclo asse portante di un'economia senza rifiuti*, Milano, 2018;

BIASUTTI G., *Brevi note intorno alla nozione di servizio pubblico culturale. Nomina sunt consequentia rerum?*, in *Aedon*, n. 3, 2021;

BIASUTTI G., *Il servizio culturale. Contributo allo studio delle forme di gestione*, Torino, 2022;

BIASUTTI G., *La c.d. class action pubblica. Riflessioni intorno all'interesse - legittimo - ad una amministrazione efficiente*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1, 2022;

BIFULCO R., *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, n. 3, 2017;

BIGIATTI G. - GIUNTINI A. - MANTEGAZZA A. - ROTONDI C., *L'acqua e il gas in Italia. La storia dei servizi a rete, delle aziende pubbliche e della Federgasacqua*, Milano, 1997;

BIJKER W.E. - HUGHES T.P. - PINCH T.J. (a cura di), *The social construction of technological systems*, Cambridge/Londra, 1987;

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

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

BOBBIO N., *La democrazia e il potere invisibile*, in *Riv. it. sc. pol.*, n. 2, 1980, 184; A. Meloncelli, (voce) *Pubblicità (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1988;

BOCCIA C. - CONTESSA C. - DE GIOVANNI E. (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale (D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, Piacenza, 2018;

BOCCIA C., *Il nuovo codice dell'amministrazione digitale e l'apporto del Consiglio di Stato*, in C. Boccia, C. Contessa, E. De Giovanni (a cura di), Piacenza, 2018;

BOGNETTI G. - FAZIOLI R. (a cura di), *La disciplina giuridica delle telecomunicazioni*, Milano, 1999;

BOHANNAN C. - HOVENKAMP H.J., *Creation without restraint: promoting liberty and rivalry in innovation*, Oxford, 2011;

BOITANI A. - COLOMBO S., *Taxi, Ncc, Uber: scontro finale o alba di coesistenza?*, in *Merc. conc. reg.*, n. 1, 2017;

BOLOGNINI L. *Privacy e libero mercato digitale. Convergenza tra regolazioni e tutele individuali nell'economia data-driven*, ID. (a cura di), Milano, 2021;

BOLOGNINO D. - CORRADO A. - STORTO A., *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*, Milano, 2022;

BOMBARDELLI M. - PELLIZZARI S. (a cura di), *L'intervento amministrativo sui mercati: appunti per le lezioni*, Torino 2019;

BOMBARDELLI M. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, 2016;

BOMBARDELLI M., (voce) *Dati personali (tutela dei)*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022;

BOMBARDELLI M., *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5, 2002;

BONAZZI M., *La digitalizzazione della vita quotidiana*, Milano, 2014.

BONELLI F. - CASSESE S. (a cura di), *La disciplina giuridica delle telecomunicazioni*, Milano, 1999

BONELLI F., *Il codice delle privatizzazioni nazionali e locali*, Milano, 1996;

BONELLI F., *Le privatizzazioni delle imprese pubbliche*, Milano, 1996;

BONET RULL L., *Towards a just digital transition. Urban digital policy in Europe after Covid-19*, in A.L. Boni, A.T. Zevi (a cura di), *"Next Generation EU" cities. Local communities in a post-pandemic future*, Milano, 2021;

BONETTI T., *I servizi pubblici locali di rilevanza economica: stato dell'arte in prospettiva giuridica*, in *Econ. serv.*, n. 2, 2012;

BONETTI T., *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2020;

BONETTI T., *Servizi pubblici locali di rilevanza economica: dall'"instabilità" nazionale alla "deriva" europea*, in *Munus*, n. 2, 2012;

BONTEMPI V. et al., *Gli investimenti in infrastrutture e l'intervento dello Stato «promotore»*, in *Astrid*, IRPA Working paper, nn. 1-5, 2021;

BONURA H. - FONDERICO G., *Le partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche e i servizi pubblici locali di interesse economico generale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5, 2015;

BORGOGNO O., *Regimi di condivisione dei dati e interoperabilità: il ruolo e la disciplina delle A.P.I.*, in *Dif. inf. inform.*, n. 3, 2019;

BORINS S., (a cura di), *Innovations in government. Research, recognition and replication*, Washington D.C., 2008;

BORINS S., *Encouraging innovation in the public sector*, in *Journal of Intellectual Capital*, II, n. 3, 2011;

BORINS S., *The challenge of innovating in government*, Arlington, 2001;

BORRELLO R., *Firma digitale e slow democracy*, in *Nomos*, n. 3, 2021;

BORRUSO R., *Civiltà del computer*, Milano, 1978, vol. I;

BORRUSO R., *Computer e diritto*, vol. II, Milano, 1998;

BORSI U., *Le funzioni del Comune italiano*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, Milano, 1915;

BORSI U., *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, in *Nuovo dig. it.*, III, Torino, 1939;

BOSCHETTI B., (voce) *Anagrafe, stato civile e servizi elettorali*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022;

BOSCHETTI B., *Diritti e rapporti nell'amministrazione per servizi*, Padova, 2007;

BOSCHETTI B., *La tutela degli utenti*, in A. Travi (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali, art. 35 l. 28 dicembre 2001, n. 448, legge finanziaria 2002*, in *Nuove leggi civ.*, 2003;

BOSCHETTI B., *Rappresentanza degli interessi e attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, in *Jus*, n. 2-3, 2001;

BOSCHETTI B.L., *Cittadino e utente*, in *Jus*, n. 1, 2003;

BOSCHETTI B.L., *Diritti e rapporti nell'amministrazione per servizi*, Padova, 2007;

BOSCOLO E., *Il silenzio-assenso in materia di telecomunicazioni*, in *Giur. it.*, nn. 8-9, 2021;

BOSCOLO E., *L'unificazione attraverso la garanzia delle prestazioni di servizio pubblico*, in *Munus*, n. 2, 2016;

BOTSMAN R. - ROGERS R., *What 's mine is yours: the rise of collaborative consumption*, New York, 2010;

BOURGON J., *Public innovation and public purpose*, Ottawa, 2015;

BOURGON J., *Re-thinking public innovation: beyond innovation in government*, in *Dubai Policy Review*, 1, 2019;

BOURGON J., *The future of public service: a search for a new balance*, in *Australian Journal of Public Administration*, vol. 67, n. 4, 2008;

BOZZI G., (voce) *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, in *Enc. Dir.*, XXVII, Milano, 1977;

BRACZYK H.J. - COOKE P. - HEIDENREICH M. (a cura di), *Regional Innovation Systems: the role of governances in a globalized world*, Londra, 2003;

BRADLEY K. - PARGMAN D., *The sharing economy as the commons of the 21st Century*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy & Society*, vol. 10, n. 2, 2017;

BRAIBANT G., *Le droit administratif français*, Parigi, 3a ed., 1992;

BRANCASI A., (a cura di), *Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*, Bologna, 2003;

BRANCASI A., *Il trasporto terrestre e la liberalizzazione dei servizi pubblici a carattere imprenditoriale*, in ID. (a cura di), *Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*, Bologna, 2003;

BRAUN D., *Die politische steuerung der wissenschaft: ein beitrag zum 'kooperativen Staat'*, Francoforte/New York, 1997;

BRESADOLA P., *La municipalizzazione del servizio telefonico urbano*, in *L'Elettricità - Rivista trimestrale*, n. 20, 1901;

BRESCIANI S., *Le innovazioni dirompenti*, Torino, 2016;

BRIGANTE V., *Digitalization and public services: critical notes concerning emerging ways of administrating*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 1, 2021;

BRIGANTE V., *Evolving pathways of administrative decisions. Cognitive activity, data, measures and algorithms in the changing administration*, Napoli, 2019;

BRIGHI R. - CHIARA P.G., *La cybersecurity come bene pubblico: alcune riflessioni normative a partire dai recenti sviluppi nel diritto dell'Unione Europea*, in *Federalismi*, n. 21, 2021;

BROUSSEAU E. - CURIEN N., *Internet and digital economics: principles, methods and applications*, Cambridge, 2008;

BROWN C. - HARDMAN M. - DAVIES N. – ARMITAGE R.I., *Mobility as a Service: defining a transport utopia*, in *Future Transportation*, n. 2, 2022;

BROWN T.E., *Human rights in the smart city: regulating emerging technologies in city places*, in L. Reins (a cura di), *Regulating new technologies in uncertain times*, L’Aia, 2019;

BRUNETTI D., *Mèmora. La nuova piattaforma digitale per i beni culturali piemontesi*, in *Digitalia - Rivista del digitale nei beni culturali*, n. 1, 2018;

BRUNETTI F. - SCANZANO F., *L’ente pubblico come regolatore. L’evidenza pubblica, il contratto di servizio, le carte dei servizi*, in L.R. Perfetti, P. Polidori (a cura di), *Analisi economica e metodo giuridico. I servizi pubblici locali*, Padova, 2003;

BRUTI LIBERATI E., (voce) *Industria*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022;

BRUTI LIBERATI E., *La separazione tra funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di gestione. Il contratto di servizio*, in Atti del convegno “La riforma dei servizi pubblici locali”, Milano, 18-19 febbraio 2002;

BRUZZONE G., *Cloud e politica pubblica nella Digital Single Market Strategy*, in O. Pollicino (a cura di), *Digital Single Market e Cloud Services: tutela e circolazione dati nell’economia digitale*, Roma, 2018;

BRUZZONE G., *Verso il Digital Markets Act: obiettivi, strumenti e architettura istituzionale*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2, 2021;

BRYNJOLFSSON E. - SAUNDERS A., *Wired for innovation: how information technologies are reshaping the economy*, Cambridge, 2009;

BUONGIOVANNI A.M., *Il digital divide in Italia*, in AA.VV., *Digital divide. La nuova frontiera dello sviluppo globale*, 2003;

BUONOCORE V., *Autonomia degli enti locali e autonomia privata: il caso delle società di capitali a partecipazione comunale*, in *Giur. comm.*, n. 1, 1994;

BURATTI V., *The “Uberization” of public service*, in *CERIDAP - Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, n. 2, 2022;

BUTTARELLI G., *L’interoperabilità dei dati della Pubblica Amministrazione*, in V. Bontempi (a cura di), *Lo Stato digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma, 2022;

BUTTARELLI G., *Lo Stato digitale nel PRNN – Dati e interoperabilità nella pubblica amministrazione*, in *Osservatorio sullo Stato digitale*, 20 luglio 2021;

BUZZACCHI C., *La “banda larga” tra intervento pubblico e mercato*, in *Dir. pubbl. eur.*, n. 1, 2020;

CABIDDU M.A., *La riforma dei servizi pubblici locali fra Stato e regioni*, in A. Travi (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2003;

CAFAGNO M. - MANGANARO F. (a cura di), *L’intervento pubblico nell’economia*, in *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana. Studi*, vol. V, Firenze University press;

CAFARI PANICO R. - DOMINELLI S., *Partenariato pubblico privato e mobilità elettrica: le proposte della Commissione europea e le sfide nell’ordinamento italiano*, in *I servizi pubblici: vecchi problemi e nuove regole*, Torino, 2019;

CAFARI PANICO R., *L’identità digitale quale diritto del cittadino dell’Unione, fra tutela della privacy e concorrenza*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell’Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019;

CAIA G. (a cura di), *I servizi pubblici locali, evoluzione e prospettive*, Rimini, 1995;

CAIA G., (voce) *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, in *Enc. giur.*, XX, Roma, 1990;

CAIA G., *Assunzione e gestione di servizi pubblici locali di carattere industriale e commerciale: profili generali*, in *Riv. gov. loc.*, n. 1-2, 1992;

CAIA G., *Aziende speciali e società miste nella gestione dei servizi pubblici locali*, in *Nuova rass.*, 1995;

CAIA G., *Economicità ed efficienza nei servizi pubblici di trasporto regionale e locale*, in *Federalismi*, n. 23, 2018;

CAIA G., *I modelli di organizzazione dei servizi pubblici locali: quadro generale e comparativo*, in G. Sanviti (a cura di), *I modelli di gestione dei servizi pubblici locali*, Bologna, 1993;

CAIA G., *I servizi pubblici di rilevanza economica (liberalizzazioni, deregolazione ed adeguamento alla disciplina comunitaria)*, in E. Follieri, L. Iannotta (a cura di), *Scritti in ricordo di Francesco Pugliese*, Napoli, 2010;

CAIA G., *I servizi pubblici nell'attuale momento ordinamentale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vincenzo Spagnuolo Vigorita*, vol. I, Napoli, 2007;

CAIA G., *I servizi pubblici nell'attuale momento ordinamentale*, in *Serv. pubbl. app.*, n. 1, 2005;

CAIA G., *I servizi pubblici*, in L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. II, 4^a ed., Bologna, 2005;

CAIA G., *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenza di riordino)*, in *Oss. AIC*, n. 3, 2018;

CAIA G., *Le nuove discipline dei servizi pubblici*, in *Libro dell'anno del diritto 2013*, a cura dell'Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2013;

CAIA G., *Le società con partecipazione maggioritaria di Comuni e Province per la gestione dei servizi pubblici locali (dopo la legge finanziaria 2002)*, in *Riv. amm. rep. it.*, n. 12, 2002;

CAIA G., *Organizzazione dei servizi pubblici locali. Figure, regime e caratteristiche*, in *Foro amm.*, n. 1, 1991;

CALABRÒ M., *Carta dei servizi, rapporto di utenza, qualità della vita*, in *Dir. amm.*, nn. 1-2, 2014;

CALARESU M., *Effetti del referendum sulla disciplina dei servizi pubblici locali*, in *Foro amm. TAR*, VI, 2011, 215;

CALASSO F., (voce) *Comune (Storia)*, in *Enc. Dir.*, VIII, Milano, 1961;

CALLON M. - LAW J. - RIP A. (a cura di), *Mapping the dynamics of science and technology*, Londra, 1986;

CALVIERI C., *La declaratoria di illegittimità delle deleghe della legge Madia per violazione del principio di leale collaborazione ed i riflessi sul nuovo testo unico delle società a partecipazione pubblica. Ovvero il complicato intreccio dei fili della Tela di Penelope... allo specchio*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2017;

CALZOLAIO S., *Digital (and privacy) by default. L'identità costituzionale*, in *Giornale di storia costituzionale*, XXXI, n. 1, 2016;

CAMBINI C. - RAVAZZI P. - VALLETTI T., *Il mercato delle telecomunicazioni. Dal monopolio alla liberalizzazione negli Stati Uniti e nella U.E.*, Bologna, 2003;

CAMERA C. - MAGNANI A., *Commento legge 29 marzo 1903, n. 103, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte del comune*, Rocca San Casciano, 1903;

CAMMAERTS B. - MANSELL R., *Digital platform policy and regulation: toward a radical democratic turn*, in *International Journal of Communication*, n. 14, 2020;

CAMMAROTA G. - ZUDDAS P., *Cultura digitale e digital divide*, in *Amministrazione elettronica. Caratteri, finalità, limiti*, Torino, 2020;

CAMMAROTA G. - ZUDDAS P., *Servizi pubblici online*, in *Amministrazione elettronica. Caratteri, finalità, limiti*, Torino, 2020;

CAMMAROTA G. (a cura di), *L'adozione della multicanalità e l'erogazione dei servizi nelle amministrazioni pubbliche*, Roma, 2007;

CAMMAROTA G., *I servizi pubblici on line*, in P. Zuddas, G. Cammarota (a cura di), *Amministrazione elettronica. Caratteri, finalità, limiti*, Torino, 2020;

CAMMAROTA G., *L'erogazione online di servizi pubblici burocratici*, in *Inf. dir.*, n. 2, 2002;

CAMMAROTA G., *Pubblicità e trasparenza amministrativa. Dalla telematica all'approccio multicanale*, in F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008;

CAMMAROTA G., *Servizi in rete della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg. V, Torino, 2012;

CAMMAROTA G., *Servizi pubblici in rete e applicabilità dei principi classici del servizio pubblico*, in *Inf. dir.*, n. 1-2, 2005;

CAMMAROTA G., *Servizi pubblici on line e partecipazione migliorativa*, in S. Civitarese Matteucci - L. Torchia (a cura di), *La tecnificazione dell'amministrazione*, in *La tecnificazione dell'amministrazione*, in ID. (a cura di), *La tecnificazione*, vol. IV, nella collana "A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi", a cura di L. Ferrara, D. Sorace, Firenze, 2016;

CAMMAROTA G., voce *Servizi in rete della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg. V, Torino, 2012;

CAMMELLI M. - ZIROLDI A., *Le società a partecipazione pubblica nel sistema locale*, II^a ed., Rimini, 1999;

CAMMELLI M. - GUERRA M.P. (a cura di), *Informazione e funzione amministrativa*, Rimini, 1997;

CAMMELLI M., *Concorrenza per il mercato e regolazione dei servizi nei sistemi locali*, in E. Bruti Liberati, F. Donati (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino, 2010;

CAMMELLI M., *I servizi pubblici nell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, n. 1, 1992;

CAMMELLI M., *Le società a partecipazione pubblica*, Rimini, 1989;

CAMMEO F., *I monopoli comunali*, in *Arch. Giur.*, LIV, 1896;

CAMPBELL - KELLY M. - GARCIA SWARTZ D.D., *From mainframes to smartphones: a history of the international computer industry*, Cambridge, 2015;

CAMPAS A. - IACOB N. - SIMONELLI F., *How can interoperability stimulate the use of digital public services? An analysis of national interoperability frameworks and e-Government in the European Union*, in *Data & Policy*, n. 4, 2022;

CAMPAS A. - IACOB N. - SIMONELLI F., *How can interoperability stimulate the use of digital public services? An analysis of national interoperability frameworks and e-Government in the European Union*, in *Data & Policy*, n. 4, 2022;

CAMUSSONE P.F., *Informatica aziendale*, Milano, 1990;

CANDIDO A., *Verso quale trasporto pubblico locale? Il diritto sociale alla mobilità*, in *Federalismi*, n. 23, 2016;

CANEPA A., *I mercanti dell'era digitale. Un contributo allo studio delle piattaforme*, Torino, 2020;

CANEPA A., *Il design della regolazione in un'economia "uberizzata" fra problemi di definizione del mercato, tutela degli utenti e ricerca di regola efficaci*, in *Riv. trim. dir. econ.*, n. 4, 2016;

CANNADA BARTOLI E., *Servizi pubblici locali mediante società per azioni*, in *Giur. it.*, I, 1996;

CANTELMINI T., *Tecnoliquidità*, Milano, 2013;

CAPACCIOLI E., *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, 2a ed., Padova, 1956;

CAPORALE F., *Divergenze e convergenze nell'elaborazione della nozione di servizio pubblico in Francia e Regno Unito*, in *Quaderni fiorentini*, tomo II, Milano, 2017;

CAPORALE F., *La parabola degli obblighi di pubblicazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2021;

CAPORALE M., *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, in *Federalismi*, n. 2, 2020, ora in versione aggiornata in R. Cavallo Perin (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, 2021;

CAPORALE M., *L'accessibilità ai siti web e alle applicazioni mobili delle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3, 2019;

CAPORALE M., *L'intelligenza si ripartisce o si condivide? A proposito di smartness, livelli di governo e una certa idea di città*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2015;

CAPPELLI V., *Il mercato dell'energia alla prova della sharing economy*, in *Nuova giur. civ. comm.*, n. 6, 2020;

CAPPELLIN R. - WINK R., *International knowledge and innovation networks: knowledge creation and innovation in medium technology clusters*, Cheltenham, 2009;

CAPPIELLO G. - MAZZANTINI G., *La concorrenza per il mercato nei servizi pubblici locali: gli effetti dell'art. 23 bis della legge 133/2008*, in *Dir. econ.*, n. 4/2010;

CAPURRO R. - HJØRLAND B., *The concept of information*, in *Annual review of information science and technology*, XXXVII, 2003;

CAPUTI JAMBRENGHI M.T.P., *Buona amministrazione tra garanzie interne e prospettive comunitarie (a proposito di "class action all'italiana")*, in *Giustamm.it*, n. 10, 2010;

CAPUTI JAMBRENGHI M.T.P., *La funzione amministrativa neutrale*, Bari, 2017;

CAPUTI JAMBRENGHI M.T.P., *Stato sociale, welfare e nuove fragilità*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2021;

CAPUTI JAMBRENGHI M.T.P., *Studi sull'autoritarità nella funzione amministrativa*, Milano, 2005;

CAPUTI M., *Uber: una app da disapplicare?*, in *Foro it.*, 2017;

CARABBA M., *L'intervento degli enti locali nell'economia: problemi giuridici*, Milano, 1966;

CARAVITA DI TORITTO B., *Social network, formazione del consenso, istituzioni pubbliche: quale regolamentazione possibile?*, in *Federalismi*, n. 2, 2019;

CARBONE A., *L'azione di adempimento nel processo amministrativo*, Torino, 2012;

CARBONE A., *L'azione di condanna ad un fare. Riflessioni sul processo amministrativo fondato sulla pluralità delle azioni*, in *Dir. proc. amm.*, 2018;

CARBONE A., *Poteri e situazioni soggettive nel diritto amministrativo. I Situazioni giuridiche soggettive e modello procedurale di accertamento (Premesse allo studio dell'oggetto del processo amministrativo)*, Torino, 2020;

CARBONE A., *Poteri e situazioni soggettive nel diritto amministrativo. II-I La situazione giuridica a rilievo sostanziale quale oggetto del processo amministrativo*, Torino, 2022;

CARDARELLI F. - PICOZZA E., *La politica delle telecomunicazioni: profili amministrativi*, in *Dir. inform.*, n. 1, 1997;

CARDARELLI F. - ZENO ZENCOVICH V., *Il diritto delle telecomunicazioni. Principi, normativa, giurisprudenza*, Roma, 1997;

CARDARELLI F., *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Dir. inf.*, n. 2, 2015;

CARDARELLI F., *L'Autorità per l'informatica nella P.A. Natura giuridica, funzioni e poteri in materia contrattuale*, in *Dir. inform.*, n. 6, 1994;

CARDARELLI F., *L'incidenza del processo di innovazione tecnologica sull'attività contrattuale della pubblica amministrazione. Nuovi assetti organizzativi per la realizzazione e gestione dei sistemi informativi pubblici*, in D.A. Limone (a cura di), *Dalla giuritecnica all'informatica giuridica. Studi dedicati a Vittorio Frosini*, Roma, 1995;

CARDARELLI F., *Le banche dati pubbliche: una definizione*, in *Dir. inf.*, n. 2, 2002;

CARDARELLI F., *Riserva statale dei servizi di telecomunicazioni e disciplina comunitaria della concorrenza*, in *Dir. inform.*, n. 1, 1995;

CARDARELLI S., *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni. Sovranità, autonomia e giurisdizione*, Roma, 2020;

CARDONE M. - FOÀ D., *La valorizzazione del patrimonio informativo nell'ambito delle strategie di digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Munus*, n. 3, 2020;

CARDONE M., *La digitalizzazione del procedimento amministrativo*, in *Lo Stato digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma, 2022;

CARDOSI G., *Il servizio taxi*, in E.M. Tripodi (a cura di), *Le attività economiche liberalizzate dai decreti Bersani*, Rimini, 2007;

CARETTI P., *Il pluralismo informativo e la rete*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione*, vol. I, Genova, 2020;

CARLASSARE L. (a cura di), *La comunicazione del futuro e i diritti delle persone*, Padova, 2000;

CARLONI E. – PIÑEIRO M.V., *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2015;

CARLONI E., *Amministrazione aperta e governance dell'Italia digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 11, 2012;

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

CARLONI E., *Digitalizzazione pubblica e differenziazione regionale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2018;

CARLONI E., *I principi dell'amministrazione aperta*, in *Dir. merc. tecn.*, n. 2, 2016;

CARLONI E., *I servizi in rete della pubblica amministrazione, Introduzione all'e-government. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, 2005;

CARLONI E., *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Bologna, 2022; .

CARLONI E., *L'amministrazione aperta. Regole, strumenti, limiti dell'open government*, Rimini, 2014;

CARLONI E., *L'erogazione in rete di servizi pubblici*, in *Introduzione all'e-Government*, Torino, 2005;

CARLONI E., *L'erogazione in rete di servizi pubblici*, Relazione al seminario LUISS-CNIPA, *Dall'e-Government all'eAdministration*, a cura del Centro Bachelet, Roma, 9 febbraio 2006;

CARLONI E., *La qualità dei dati pubblici*, in B. Ponti (a cura di), *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, Rimini, 2008;

CARLONI E., *La trasparenza (totale) delle pubbliche amministrazioni come servizio*, in *Munus*, n. 1, 2012;

CARLONI E., *Le verità amministrative. L'attività conoscitiva tra procedimento e processo*, Milano, 2011;

CARLONI E., PIOGGIA A., PONTI B., *Lo sguardo del giurista e il suo contributo all'amministrazione in trasformazione. Scritti in onore di Francesco Merloni*, Torino, 2021;

CARLONI E., *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2015;

CARNEVALE P., *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione. Qualche prima considerazione sulla sottoscrizione per via telematica*, in *Nomos*, n. 3, 2021;

CARNEVALE VENCHI M.A., (voce) *Trasporti pubblici (amministrazione dei)*, in *Enc. dir.*, vol. XLIV, Milano, 1992;

CAROTTI B., *L'amministrazione digitale: le sfide culturali e politiche del nuovo codice*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1, 2017; CAROTTI B., *Il correttivo al Codice dell'amministrazione digitale: una meta-riforma*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2018;

CAROTTI B., *La riforma della pubblica amministrazione - L'amministrazione digitale e la trasparenza amministrativa (commento alla legge 7 agosto 2015, n. 124)*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5, 2015;

CARPENTIERI R., *L'Agenda digitale italiana*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3, 2013;

CARPINO E., *Le Autorità d'ambito, l'organizzazione territoriale dei servizi pubblici locali*, in *Comuni d'Italia*, n. 5, 2013;

CARRER M., *Il trasporto pubblico locale nella pandemia. Annotazioni giuridiche sui primi interventi normativi*, in *Oss. AIC*, n. 3, 2020;

CARROZZA L., *Partecipazione e contratto di servizio*, in A. Crosetti, F. Fracchia (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Milano, 2002;

CARTEI F.G., *I servizi di interesse economico generale fra riflusso dogmatico e regole di mercato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5, 2005;

CARTEI G.F., *Il servizio universale*, Milano, 2002;

CARULLO G., *Big data e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse*, in *Conc. merc.*, n. 1, 2016;

CARULLO G., *Elezione del domicilio digitale per la ricezione di notifiche di atti giudiziari: dubbi in relazione alla diversa disciplina dettata per i privati e per le pubbliche amministrazioni*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1, 2019;

CARULLO G., *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, 2017;

CARULLO G., *Government in the digital era: can we do more with less?*, in D.U Galetta, J. Ziller (a cura di), *Das öffentliche Recht vor den Herausforderungen der Informations- und Kommunikationstechnologien jenseits des Datenschutzes / Information and Communication Technologies Challenging Public Law, beyond Data Protection / Le droit public au défi des technologies de l'information et de la communication, au-delà de la protection des données*, Baden, 2018;

CARULLO G., *Open data e partecipazione democratica*, in *Ist. fed.*, n. 3, 2019;

CARULLO G., *Posta elettronica certificata e domicilio digitale: futuro e incertezze in una prospettiva europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 1, 2016, 51 ss.;

CARUSO E., *La disciplina del trasporto pubblico non di linea alla luce della sentenza n. 56/2020 della Corte costituzionale*, in *Munus*, n. 1, 2020;

CARUSO E., *Regolazione del trasporto pubblico non di linea e innovazione tecnologica. Il caso Uber*, in *Dir. econ.*, n. 1, 2018;

CARUSO E., *Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa*, in *Diritto & Questioni pubbliche, Special Issue*, giugno 2020;

CASALINI D., *L'organismo di diritto pubblico e l'organizzazione in house*, Napoli, 2003;

CASALOTTI F., *Titolo V della Costituzione e disciplina dei servizi pubblici locali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003;

CASATI R. - TONELLO F., *Voto elettronico e partecipazione democratica*, in E. Vitale, F. Cataneo (a cura di), *Web e società democratica: un matrimonio difficile*, 2018;

CASAVECCHIA M., *I servizi pubblici locali dopo il referendum del giugno 2011. Art. 4 del d.l. 138/2011, convertito nella l. 148/2011, poi ancora modificato dall'art. 9 della l. 183/2011 e dall'art. 25 del d.l. 1/2012*, in *Nuovo dir. soc.*, n. 9, 2012;

CASAVECCHIA M., *Il Regolamento in materia di servizi pubblici locali (dpr 7.9.2010, n. 168, emanato a norma dell'art. 23-bis, comma 10, del d.l. 25.6.2008, n. 112, convertito dalla l. 6-8-2008, n. 133)*, in *Nuovo dir. soc.*, n. 13, 2011;

CASCIANO D., *La riforma del trasporto pubblico locale non di linea del 2018 e suoi profili di illegittimità costituzionale*, in *Dir. trasp.*, nn. 2-3, 2020;

CASCIONE C.M., *Il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, in *Dir. inf.*, n. 1, 2005;

CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, ora a cura di F. Fracchia, 24a ed., Milano, 2022;

CASSETTA E., voce *Attività amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, v. II, Torino, 1987;

CASINELLI A., *Le città e le comunità intelligenti. Commento al 'Decreto crescita 2.0'*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3, 2013;

CASINI L., *Lo Stato nell'era di Google. Frontiere e sfide globali*, Milano, 2020;

CASONATO C. - PENASA S., *Intelligenza artificiale e medicina del domani*, in *Le smart cities al tempo della resilienza*, Milano, 2021;

CASSESE S. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, 4ª ed., Roma-Bari, 2021;

CASSESE S. (a cura di), *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003;

CASSESE S., (a cura di), *La nuova costituzione economica*, VIª ed., Roma-Bari, 2021;

CASSESE S., *Il concerto regolamentare europeo delle telecomunicazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2002;

CASSESE S., *L'amministrazione dello Stato liberale-democratico*, in ID., *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, 1974;

CASSESE S., *L'influenza del diritto amministrativo comunitario sui diritti amministrativi nazionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 3, 1993;

CASSESE S., *L'ordinamento statistico italiano: evoluzione e problemi attuali*, in R. Perez (a cura di), *Statistica e pubblica amministrazione*, Milano, 1983;

CASSESE S., *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, *Riv. trim. dir. pubbl. com.*, n/a, 2002;

CASSESE S., *La trasformazione dei servizi pubblici*, in *Econ. pubbl.*, n. 5, 1996;

CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000;

CASSESE S., *Le imprese pubbliche dopo le privatizzazioni*, in *Stato e mercato*, n. 14, 1992;

CASSESE S., *Le privatizzazioni in Italia*, in *Stato e mercato*, n. 47, 1996;

CASSESE S., *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n.a., 1996;

CASSESE S., *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in A. Predieri, M. Morisi (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, 2001;

CASSINIS P., *Liberalizzazione dei servizi delle infrastrutture di telecomunicazioni in ambito comunitario: prime considerazioni sulla direttiva full competition*, in *Dir. inform.*, n. 2, 1997;

CASTELLI F., *Il servizio universale nelle telecomunicazioni*, Milano, 1997;

CASTELLS M., et al., *Mobile communication and society: a global perspective*, Cambridge, 2007;

CASTELLS M., *Informationalism, networks, and the network society: a theoretical blueprint*, in ID. (a cura di), *The network society: a cross-cultural perspective*, Northampton, 2004;

CASTELLS M., *Network of outrage and hope. Social movements in the internet age*, Chichester, 2012;

CASTELLS M., *The Internet Galaxy. Reflections on the internet, business, society*, Londra, 2002;

CASTELLS M.s., *La nascita della società in rete*, trad. it., Milano, III^a ed., 2014;

CASTORINA E., *La giurisdizione come "servizio" e il processo d'integrazione europea*, Relazione al convegno *La Giustizia amministrativa come 'servizio per il cittadino'*, Dipartimento di Giurisprudenza Università di Catania, 2014;

CASTROVINCI ZENNA S., *La regolazione del trasporto pubblico locale e l'evoluzione del concetto di mobilità*,

CATERINA E. - GIANNELLI M., *Il voto ai tempi del Blockchain: per una rinnovata valutazione costituzionale del voto elettronico*, in *Riv. AIC*, n. 4, 2021;

CATROVINCI ZENNA S., *La regolazione del trasporto pubblico locale e l'evoluzione del concetto di mobilità: sfide e prospettive*, Roma, 2021;

CATTANEO S., (voce) *Servizi pubblici*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, 1990;

CAVALIERE A., *Il servizio pubblico a rete*, in *Serv. pubbl. app.*, n. 1, 2005

CAVALLO PERIN R. - CASALINI D., *L'in house providing: un'impresa dimezzata*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2006;

CAVALLO PERIN R. - RACCA G.M., *Smart cities for an intelligent way of meeting social needs*, in J.B. Auby (a cura di), *Le future du droit administratif/The future of administrative law*, Parigi, 2019;

CAVALLO PERIN R., *Comuni e Province nella gestione dei servizi pubblici*, vol. I, Napoli, 1993;

CAVALLO PERIN R., *I principi come disciplina giuridica del servizio pubblico tra ordinamento interno e ordinamento europeo*, in AA.VV., *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001;

CAVALLO PERIN R., *Il modulo «derogatorio»: in autoproduzione o in house providing*, in H. Bonura - M Cassano, *L'affidamento e la gestione di servizi pubblici locali a rilevanza economica*, Torino, 2011;

CAVALLO PERIN R., *La struttura della concessione di servizio pubblico locale*, Torino, 1998;

CAVALLO PERIN R., *Servizi e interventi pubblici locali*, in R. Cavallo Perin, A. Romano (a cura di), *Commentario al testo unico sulle autonomie locali*, Padova, 2006;

CAVALLO PERIN R., *Pubblica amministrazione e data analysis*, in *L'amministrazione pubblica con i big data. Da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, 2021

CELESTE E. - ROSSA S., *A colpi di tweet: social network, pubblica amministrazione e politica*, in *Ist. fed.*, n. 1, 2020;

CELOTTO A., (voce) *Diritti (dir. cost.)*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg. VII, Milano, 2017;

CELOTTO A., *Il difficile bilanciamento fra scienza, etica e diritto*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1, 2019;

CEPPARULO A. - ZANFEI A., *The diffusion of public eServices in European cities*, in *Gov. Inf. Quart.*, vol. 38, n. 3, 2021;

CERULLI IRELLI V. - DE LUCIA L., *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, n. 1, 2014;

CERULLI IRELLI V., *«Impresa pubblica» e servizi di interesse generale*, in ID., *Costituzione e amministrazione*, Torino, 2022;

CERULLI IRELLI V., (voce) *Statistica (sistema statistico nazionale)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990;

CERULLI IRELLI V., *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Dir. soc.*, n. 3, 2016;

CERULLI IRELLI V., *Impresa pubblica, fini sociali e servizi di interesse generale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5, 2006;

CERULLI IRELLI V., *La tecnificazione*, in vol. IV, collana "A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi", a cura di L. Ferrara, D. Sorace, Firenze, 2016;

CERULLI IRELLI V., *Legittimazione "soggettiva" e legittimazione "oggettiva" ad agire nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2, 2014;

CERULLI IRELLI V., *Servizi pubblici locali: un settore a disciplina generale di fonte europea*, in *Giur. cost.*, n. 4, 2012;

ČESNUIŤYŤĚ V. - KLIMCZUK A. - MIGUEL C. - AVRAM G. (a cura di), *The sharing economy in Europe. Developments, practices, and contradictions*, Cham, 2022;

CHAN F.K.Y. - THONG YJ.L. - BROWN S.A. - VENKATESH V., *Service design and citizen satisfaction with e-government services: a multidimensional perspective*, in *Public Administration Review*, vol. 81, 2021;

CHELI E., *Informazione, decisione politica, controllo sociale: spunti per un'analisi comparata*, in *Dir. inf. inform.*, n. 3, 1987;

CHIARIELLO A.M., *AI and Public Services: a Challenging Relationship Between Benefits, Risks and Compliance with Unavoidable Principles*, in *European Review of Digital Administration & Law*, n. 2, 2021;

CHICCO A. - DIANA M., *Understanding micro-mobility usage patterns: a preliminary comparison between dockless bike sharing and e-scooters in the city of Turin (Italy)*, *Transportation Research Procedia*, vol. 62, 2022;

CHIOCCHI M. - VALLI L., *L'innovazione responsabile*, vol. I, Roma, 2012;

CHIRULLI P., *Servizi pubblici "deregolamentati"? Il caso del trasporto pubblico locale*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile*, vol. III, *Problemi e prospettive*, Bologna, 2020;

CHITI M.P., *Istituzioni e regole della statistica ufficiale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4, 2005;

CHITI M.P., *Le forme di gestione del servizio idrico integrato dopo la finanziaria 2002*, in *Urb. app.*, n. 3, 2002;

CHITI M.P., *Servizi statistici nazionali e pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, I, 1984;

CHITI M.P., *Verso la fine del modello di gestione dei servizi pubblici locali tramite società miste?*, *Foro amm. - Tar*, III, 2006;

CHRISTENSEN C.M. - BOWER J., *Disruptive technologies: catching the wave*, in *Harvard Business Review*, LXXIII, n. 1, 1995;

CHRISTENSEN C.M., *The innovator's dilemma. When new technologies cause great firms to fail*, Boston, 1997;

CHRISTIE R. - CLAEYS G. - WEIL P., *Next Generation EU borrowing: a first assesment*, in *Policy Contribution (Brugel)*, n. 22, 2021;

CIAPANNA E. - COLONNA F., *Connettere l'Italia*, in *Riv. pol. econ.*, n. 1, 2020;

CIERVO A., *Beni comuni*, Roma, 2012;

CIERVO A., *La chiusura dei musei e degli altri istituti e luoghi di cultura pubblici durante l'emergenza sanitaria*, in *Aedon*, n. 2, 2020;

CIMINI S., *Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche. Uno studio critico*, Napoli, 2017

CINTIOLI F., *Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico*, Milano, 2010;

CINTIOLI F., *Note sulla c.d. class action amministrativa*, in *Giustamm.it*, n. 9, 2010;

CIOCCA P. - SATTA F., *La dematerializzazione dei servizi della P.A. Un'introduzione economica e gli aspetti giuridici del problema*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2008;

CIRIELLO P., (voce) *Servizi pubblici*, in *Enc. giur.*, XXVIII, Roma, 1992;

CITARELLA P., *Social media e P.A. La comunicazione istituzionale ai tempi di Facebook*, Milano, 2017;

CIUFFINI M. - REFRIGERI L. - ASPERTI S., *La sharing mobility in Italia*, in *Diritto & Questioni pubbliche, Special Issue*, giugno 2020;

CIVITARESE MATTEUCCI S. - TORCHIA L., *La tecnificazione dell'amministrazione*, in ID. (a cura di), *La tecnificazione*, vol. IV, collana "A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi", a cura di L. Ferrara, D. Sorace, Firenze, 2016;

CIVITARESE MATTEUCCI S., *Digitalisation and reforms of Public Administration in Italy*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 1, 2016;

CLARICH M. - BOSO CARETTA A., *Il nuovo sistema delle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica*, in *Dir. inf. inform.*, nn. 4-5, 2002;

CLARICH M. - PISANESCHI M., (voce) *Privatizzazioni*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg. I, Torino, 2000;

CLARICH M., (voce) *Privatizzazioni*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XI, 1996;

CLARICH M., *Istituzioni, nuove tecnologie, sviluppo economico*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2017;

CLARICH M., *Le società miste a capitale pubblico e privato tra affidamenti 'in house' e concorrenza per il mercato*, in *Corr. giur.*, 2007;

CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, 5^a ed., Bologna, 2022;

CLARICH M., *Populismo, sovranismo e Stato regolatore: verso il tramonto di un modello?*, in *Riv. reg. merc.*, n. 1, 2018;

CLARICH M., *Privatizzazioni e trasformazioni in atto nell'amministrazione italiana*, in *Dir. amm.*, n. 1, 1995;

CLARICH M., *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2020;

CLARICH M., *Servizi pubblici e diritto europeo della concorrenza: l'esperienza italiana e tedesca a confronto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003;

CLARICH M., *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 1998;

CLARIZIA A., *La Corte suona il de profundis per l'in house*, in *Giust. amm.*, n. 5, 2005;

CLARIZIA P., *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2020;

CLARIZIA P., *Piattaforme e strategie digitali per l'accesso al patrimonio culturale*, in *Lo Stato digitale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Roma, 2022;

CLARONI A., *Il trasporto pubblico locale. Funzione sociale e processi di riforma del settore*, Bologna, 2012;

CLARONI A., *Mezzogiorno, banda larga e divario digitale. Profili normativi e questioni aperte*, in *Riv. giur. mezz.*, n. 1, 2021;

CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Le carte dei servizi pubblici*, in ID. (a cura di), *L'atto amministrativo fonte del diritto obiettivo*, Napoli, 2003;

CLEMENTI F. - LANZILLOTTA L., *Il trasporto pubblico locale di linea e non di linea*, n. 11, 2022;

CLINI A. - PERFETTI L.R., *Class action, interessi diffusi, legittimazione a ricorrere degli Enti territoriali nella prospettiva dello statuto costituzionale del cittadino e delle autonomie locali*, in *Dir. proc. amm.*, n. 4, 2011;

CLUZEL-MÉTAYER L. - PRÉBISSY-SCHNALL C. - SÉE A. (a cura di), *La transformation numérique du service public: une nouvelle crise?*, Parigi, 2022;

COCCAGNA B., *Liberato accesso nelle politiche di open data: trasparenza, apertura e auto-organizzazione nel riutilizzo delle informazioni del settore pubblico*, in *Cib. dir.*, n. 2, 2011;

COCIMANO G., *L'illegittimità costituzionale dei limiti all'in house nei servizi pubblici locali*, in *Urb. app.*, n. 11, 2012;

COCOZZA V., *Una nozione oggettiva di "rilevanza economica" per i servizi pubblici locali*, in *Munus*, n. 1, 2011;

CODOGNO - VAN DEN NOORD P., *Assessing Next Generation EU*, in *LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series*, n. 166, febbraio 2021;

COGO G., *I social network nella P.A.*, Rimini, 2012;

COHEN J.E., *Law for the platform economy*, in *UC Davis Law Review*, vol. 51, n. 1, 2017;

COHEN T., *Being ready for the next Uber: can local government reinvent itself?*, in *European Transport Research Review*, n. 10, 2018;

COLAPIETRO C., *Il complesso bilanciamento tra il principio di trasparenza e il diritto alla privacy: la disciplina delle diverse forme di accesso e degli obblighi di pubblicazione*, in *Federalismi*, n. 14, 2020;

COLAPIETRO C., *La terza generazione della trasparenza amministrativa: dall'accesso documentale all'accesso generalizzato, passando per l'accesso civico*, Napoli, 2016;

COLAPIETRO C., *Le sfide del "Costituzionalismo digitale": un approccio originale al rapporto tra diritto e nuove tecnologie*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, n. 2, 2021, quad. n. 3, Atti del seminario "Diritto e nuove tecnologie tra comparazione e interdisciplinarietà", novembre 2021;

COLASANTE P., *Il punto di equilibrio nella tutela della concorrenza: la Corte rende più labili i confini fra i servizi di taxi e di noleggio con conducente*, in *Oss. AIC*, n. 4, 2020;

COLOMBARI S., *La disciplina dei servizi pubblici locali: carattere integrativo e non riformatore dell'art. 23-bis del D.L. n. 112/2008*, in *Giust. amm.*, n. 4, 2008;

COLOMBO F., *Il potere socievole. Storia e critica dei social media*, Milano, 2013;

COLUMPSI G. - LEONARDI M. - RICCI A., *UMTS. Tecniche e architetture per le reti di comunicazioni mobili multimediali*, Milano, 2005;

COMELLI A. - GIOVE L., *Il blocco delle app “Uber pop”: concorrenza sleale nei confronti del servizio pubblico di taxi*, in *Dir. ind.*, n. 3, 2015;

COMPORZI G.D. - LUCATTINI S. (a cura di), *Orizzonti del diritto dell’energia. Innovazione tecnologica, blockchain e fonti rinnovabili*, Napoli, 2020;

COMPORZI G.D. (a cura di), *Dalla giustizia amministrativa come potere alla giurisdizione amministrativa come servizio*, nella collana “A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana. Studi”, a cura di L. Ferrara, D. Sorace, Firenze, vol. VII, 2017;

COMPORZI G.D. (a cura di), *La giustizia amministrativa come servizio (tra effettività ed efficienza)*, nella collana “A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana. Studi”, a cura di L. Ferrara, D. Sorace, Firenze, vol. VII, 2017;

CONTALDI G., *La normativa per l’attuazione del programma Next Generation EU*, in *Studi sull’integrazione europea*, n. 2, 2021;

CONTALDO A., *Accessibilità dei siti web pubblici: dalla direttiva 2016/212/UE alle Linee guida Agid*, in *Riv. amm. rep. it.*, nn. 9-12, 2020;

CONTALDO A., *Il difensore civico nazionale per il digitale presso Agid: cenni su un’istituzione in fieri*, in *Riv. amm. rep. it.*, nn. 5-6, 2019;

CONTALDO A., *La Carta Nazionale dei Servizi e l’identità digitale dopo l’introduzione di Spid*, in *Riv. amm. rep. it.*, nn. 11-12, 2019;

CONTALDO A., *La disciplina dello SPID e la definizione giuridica dei suoi gestori (Nota a T.A.R. Lazio, Sez. III, 13 ottobre 2016, n. 10214)*, in *Riv. amm. rep. it.*, nn. 9-10, 2016;

CONTALDO A., *La disciplina organizzativa del sistema pubblico di connettività nelle amministrazioni pubbliche: profili giuridici e problematiche attuative*, in *Riv. amm. rep. it.*, n. 5-6, 2018;

CONTESSA C., *Il potere pubblico al tempo dei Big Data*, in *www.giustizia-amministrativa.it* (dottrina), 15 marzo 2021;

CONTESSA C., *La Corte di Giustizia legittima i limiti nazionali agli affidamenti in house*, in *Urb. app.*, n. 3, 2020;

COOKE P. - MORGAN K.J., *The associational economy: firms, regions, and innovation*, New York, 1998;

COOKE P. - URANGA M.G. - ETXEBARRIA G., *Regional systems of innovation: an evolutionary perspective*, 1998, in *Research Policy*, XXVI, nn. 4-5, 1997;

COOKE P., *Distinctive proximities: between implicit and explicit knowledge in ICT and technology innovation*, in *Revue d’Économie Régionale et Urbaine*, n. 3, 2008;

CORRADO A., *Il tramonto dell’accesso generalizzato come “accesso egoistico”*, in *Federalismi*, n. 11, 2021;

CORRADO A., *Il tramonto dell’accesso generalizzato come “accesso egoistico”*, in *Federalismi*, n. 11, 2021;

CORRALES COMPAGNUCCI M. - FORGÓ N. - KONO T. - TERAMOTO S. - VERMEULEN E.P. (a cura di), *Legal tech and the new sharing economy*, Singapore, 2020;

CORSO G. - MERLONI F. - NAPOLITANO G. - CLEMENTE DI SAN LUCA G. - PERFETTI L.R. - PERICU A., in *Riv. giur. quad. pubbl. serv.*, nonché gli Atti del Convegno di studi su “La nuova disciplina dei servizi pubblici locali”, Università di Venezia, 27 settembre 2002, pubblicati in *GiustAmm.it*, gennaio 2003;

CORSO G., *Considerazioni critiche sull'e-Government*, in *Dir. merc. tecn.*, n. 2, 2016;

CORSO G., *I servizi pubblici nel diritto comunitario*, in *Riv. giur. quadr. pubbl. serv.*, n. 1, 1999;

CORSO G., *La gestione dei servizi fra pubblico e privato*, in AA.VV., *Servizi pubblici locali e nuove forme di amministrazione*, Milano, 1997;

CORSO G., *Servizi pubblici e Costituzione*, in G. Marongiu, G.C. De Martin (a cura di), *Democrazia e amministrazione. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Milano, 1992;

COSTANTINO F., (voce) *Open government*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg., Torino, 2015;

COSTANTINO F., *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Napoli, 2012;

COSTANTINO F., *Gli open data come strumento di legittimazione delle istituzioni pubbliche?*, in *Dir. soc.*, n. 3, 2019;

COSTANTINO F., *Impresa e pubblica amministrazione: da Industria 4.0 al decreto Semplificazioni*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2020;

COSTANTINO F., *Lampi. Nuove frontiere delle decisioni amministrative tra open e big data*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2017;

COSTANTINO F., *Rischi e opportunità del ricorso delle amministrazioni alle predizioni dei big data*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2019;

COSTANZO P., (voce) *Internet (dir. pubbl.)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, app., Torino, 2000;

COSTANZO P., *Miti e realtà dell'accesso ad internet (in una prospettiva costituzionalistica)*, in P. Caretti (a cura di), *Studi in memoria di Paolo Barile*, Firenze, 2012;

COSTANZO P., *La «democrazia digitale» (precauzioni per l'uso)*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2019;

COX C., *An introduction to LTE: LTE, LTE-advanced, SAE and 4G mobile communications*, Chichester, 2012;

CREAZZA A. - PIZZURNO E - URBINATI A. (a cura di), *Economia circolare e management. Un nuovo approccio industriale per la gestione d'impresa*, Milano, 2020;

CREPALDI G., *Il ricorso per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni: ipotesi ricostruttive e criticità*, in *Resp. civ. prev.*, n. 5, 2012;

CRESCENZI R. - GIUA M. - SONZOGNO G.V., *Mind the Covid-19 crisis: an evidence-based implementation of Next Generation EU*, in *Journal of Policy Modeling*, n. 2, 2021;

CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, Padova, 1970;

CROCITTO R., *Banche dati pubbliche e attività di informazione economica: l'abuso di posizione dominante nuovamente al vaglio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in *Giur. comm.*, n. 1, 1999;

CUDIA C., *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Rimini, 2012;

CUDIA C., *Il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni: l'interesse diffuso (finalmente) si «concentra» sull'individuo*, in *Giustamm.it*, n. 4, 2011;

CUDIA C., *Legittimazione a ricorrere e pluralità delle azioni nel processo amministrativo (quando la cruna deve adeguarsi al cammello)*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2019;

CUNIBERTI M., *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Dir. inf. inform.*, n. 2, 2015;

CUOCOLO L., *La Corte costituzionale salva la disciplina statale dei servizi pubblici locali*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5, 2011;

CUOCOLO L., *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet, tra retoriche globali e dimensione sociale*, in *Pol. dir.*, 2012;

CUOCOLO L., *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2, 2008;

CURRAN K., *E-voting on the blockchain*, in *Journal of the British Blockchain Association*, n. 2, 2018;

CUSTERS B., *New digital rights: imagining additional fundamental rights for the digital era*, in *Computer Law & Security Review*, vol. 44, 2022;

D'AGOSTINO PANEBIANCO M., *La dimensione digitale dei rapporti con la Pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Annali dell'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa*, Napoli, 2019;

D'ALBERTI M. - D'ALESSIO G., *I servizi statistici fra Stato e Regioni. Profili giuridici*, in M. Crivellini, A. Niccoli (a cura di), *Regioni e informazione statistica. Problemi generali*, Milano, 1984;

D'ALBERTI M., *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 1981;

D'ALBERTI M., *Lezioni di diritto amministrativo*, 4a ed., Torino, 2019;

D'ALBERTI M., *Poteri pubblici, mercati e globalizzazioni*, Bologna, 2008;

D'ALESSANDRO D., *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004;

D'ALTERIO E., (voce) *Statistica*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022;

D'ALTERIO E., *Protezione dei dati personali ed accesso amministrativo: alla ricerca dell'“ordine segreto”*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1, 2019;

D'ANCONA S. - PROVENZANO P., *Gli strumenti della Carta della cittadinanza digitale*, R. Cavallo Perin, D. U. Galetta (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, 2020;

D'ARRIGO G. - DAVID P., *Next Generation EU e PNRR italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Catanzaro, 2022;

D'ELIA I., *La diffusione e il riutilizzo dei dati pubblici. Quadro normativo comunitario e nazionale: problemi e prospettive*, in *Dir. inf.*, n. 1, 2006;

D'IPPOLITO G., *Commercializzazione dei dati personali: il dato personale tra approccio morale e negoziale*, in *Dir. inf. inform.*, n. 3, 2020;

D'IPPOLITO G., *Il diritto di accesso a Internet in Italia: dal 21(bis) al 34 bis*, in *MediaLaws*, n. 1, 2021;

D'IPPOLITO G., *La proposta di un art. 34-bis in Costituzione*, M. Allegri, G. D'Ippolito (a cura di), *Accesso a internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Roma, 2018;

D'IPPOLITO G., *La tutela dell'effettività dell'accesso ad Internet e della neutralità della rete*, in *Rivista italiana informatica e di diritto*, n. 2, 2021;

D'ORLANDO E., *Politica, tecnica e scienza: il sistema delle fonti di fronte al dilemma della complessità*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2021;

D'ORLANDO E., *Profili costituzionali dell'amministrazione digitale*, in *Dir. inf.*, n. 2, 2011;

D'ORSOGNA D. - OCCHIENA M., *I servizi pubblici a rilevanza economica e sociale: un bilancio*, in *Munus*, n. 2, 2013;

D'ORTA C., *Il sistema pubblico di connettività: un approccio nuovo alle esigenze della rete delle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7, 2011;

DAHLMAN E. - PARKVALL S. - SKOLD J., *4G: LTE/LTE advanced for mobile broadband*, Londra, 2011;

DAHLMAN E. - PARKVALL S. - SKOLD J., *5G NR: the next generation wireless access technology*, II^a ed., Amsterdam, 2020;

DALLA CORTE L., *The european right to data protection in relation to Open Data*, in B. Van Loenen, G. Vancauwenberghe, J. Crompvoets (a cura di), *Open data exposed*, L'aia, 2018;

DALLE NOGARE F., *Regolazione e mercato delle comunicazioni elettroniche. La storia, la governance delle regole e il nuovo Codice europeo*, Torino, 2019;

DALMASTRO M. - NICITA A., *Big data. Come stanno cambiando il nostro mondo*, Bologna, 2019;

DAMERI R.P. - ROSENTHAL-SABROUX C., (a cura di), *Smart city. How to create public and economic value with high technology in urban space*, New York, 2014;

DAMONTE R., *La gestione dei servizi pubblici dopo la Finanziaria*, in *Urb. app.*, n. 3, 2002;

DANI F., *Nuova disciplina e adeguamento statutario delle società prestatrici di servizi pubblici*, in *Ist. fed.*, n. 1, 2009;

DAVIDSON N.M. - FINCK M. - INFRANCA J.J. (a cura di), *The law of the sharing economy*, Cambridge, 2018;

DAVIDSON N.M. - INFRANCA J.J., *Regulating the urban sharing economy*, in *The urban sharing economy as an urban phenomenon*, in *Yale Law & Policy Review*, n. 2, 2016;

DAVIDSON N.M. - INFRANCA J.J., *The sharing economy as an urban phenomenon*, in *Yale Law & Policy Review*, n. 2, 2016;

DAWES S.S., *The evolution and continuing challenges of e-governance*, in *Public Administration Review*, vol. 68, *Special Issues*, dicembre 2008;

DAWNES L. - NUNES P., *Big bang disruption: strategy in the age of devastating innovation*, New York, 2014;

DE ANDRADE SOARES V. - YUKARI IWAMA G. - GOMES MENEZES V. et al., *Evaluating government services based on user perspective*, in Y.C. Chen, F. Salem, A. Zuiderwijk (a cura di), *Proceedings of the 20th Annual International Conference on Digital Government Research*, Dubai, 2019;

DE CILLIS M., *Il voto elettronico tra democrazia e profili giuspubblicistici*, in P.L. Di Viggiano (a cura di), *Il governo dei moderni apparati pubblici*, Trento, 2013;

DE FALCO V., *Affidamenti in house, requisito del controllo analogo e cessione del capitale sociale: la Corte apre ai privati, ma rischia di destabilizzare il sistema interno*, *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 4, 2008;

DE FALCO V., *Il servizio pubblico tra ordinamento comunitario e diritti interni*, Padova, 2003;

DE FRANCESCHI A., *Uber Spain and the "identity crisis" of online platforms*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, n. 1, 2018;

DE GRAZIA D., *L'evoluzione della disciplina dei servizi pubblici nella prospettiva della tutela degli utenti*, in *Persona e mercato*, n. 3, 2012;

DE GREGORIO G., *Città, cittadino e diritti digitali*, in *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano, 2020;

DE LA PORTE C. - JENSEN M.D., *The next generation EU: an analysis of the dimensions of conflict behind the deal*, in *Social Policy & Administration*, n. 2, 2021;

DE LAUBADÈRE A. - DELVOLLÉ P., *Droit public économique*, Parigi, 1986;

DE LAURENTIIS R., *Economia digitale. Una regolamentazione da innovare*, Torino, 2021;

DE LAURENTIIS R., *Regolazione della sharing economy*, in ID. (a cura di), *Economia digitale. Una regolamentazione da innovare*, Torino, 2021;

DE LEONARDIS F., *I principi generali dell'attività amministrativa*, in A. Romano (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016;

DE LEONARDIS F., *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2021;

DE LEONARDIS F., *Soggettività privata e azione amministrativa. Cura dell'interesse generale e autonomia privata nei nuovi modelli di amministrazione*, Padova, 2000;

DE LISE P., discorso pronunciato in occasione del suo insediamento del 22 settembre 2010, in *I presidenti del Consiglio di Stato. Biografie e relazioni d'insediamento*, a cura del Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa, Milano, 2011;

DE LUCIA L., *La cittadinanza presa sul serio. Legittimazione a ricorrere al giudice amministrativo e tutela degli interessi diffusi e collettivi*, in *Pol. dir.*, n. 1, 2022;

DE LUCIA L., *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, Torino, 2002;

DE MARCO E., *Introduzione all'uguaglianza digitale*, in *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, Milano, 2008;

DE MAURO A. - GRECO M. - GRIMALDI M., *A formal definition of Big Data based on its essential features*, in *Library Review*, vol. 65, n. 3, 2016;

DE MINICO G., *Accesso a Internet tra mercato e diritti sociali nell'ordinamento europeo e nazionale*, in *Federalismi*, n. spec. 4, 2018;

DE MINICO G., *Big Data e la debole resistenza delle categorie giuridiche. Privacy e lex mercatoria*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2019;

DE MINICO G., *Diritti, Regole, Internet*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2011;

DE MINICO G., *Fundamental rights. European digital regulation and algorithmic challenge*, in *Eur. bus. law rev.*, n. 1, 2021;

DE MINICO G., ID., *Libertà digitali. Luci e ombre*, Torino, 2018;

DE MINICO G., *Internet. Regola ed anarchia*, Napoli, 2012;

DE MINICO G., *La società per azioni a prevalente partecipazione pubblica locale secondo l'art. 22, lett. e), legge 8 giugno 1990, n. 142*, in *Foro amm.*, 1994;

DE MINICO G., *Le regole sulle reti di nuova generazione: autorità e politica*, in *Oss. Fonti*, n. 1, 2012;

DE MINICO G., *Libertà digitali. Luci e ombre*, Torino, 2018;

DE MINICO G., *Libertà in Rete. Libertà dalla Rete*, Torino, 2020;

DE MINICO G., *Tecnica e diritti sociali nella regulation della banda larga*, in ID. (a cura di), *Dalla tecnologia ai diritti. Banda larga e servizi a rete*, Napoli, 2010;

DE MINICO G., *Uguaglianza e accesso a Internet*, in *Forum quad. cost.*, n. 3, 2013;

DE NICTOLIS R., *Codice del processo amministrativo commentato*, 4a ed., Milano, 2017;

DE NICTOLIS R., *I titoli abilitativi ed il procedimento per l'installazione di infrastrutture per impianti radioelettrici nel codice delle comunicazioni elettroniche*, in AA.VV., *La nuova disciplina dell'installazione di infrastrutture per telecomunicazioni*, Milano, 2004;

DE NICTOLIS R., *La riforma dei servizi pubblici locali*, in *Urb. app.*, n. 10, 2008;

DE NITTO S., *Il golden power nei settori rilevanti della difesa e della sicurezza nazionale: alla ricerca di un delicato equilibrio*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2022;

DE NOVA G. - INZITARI B. - TREMONTI G. - VISENTINI G. (a cura di), *Dalle res alle new properties*, Milano, 1991;

DE SIMONE C., *Dal riuso delle fonti pubbliche alla «European strategy of data»*, in *Ambienteditto.it*, n. 1, 2021;

DE STREEL A., *Contribution to growth: European Digital Single Market. Delivering improved rights for European citizens and businesses*, Lussemburgo, 2019;

DE VALLES A., *I pubblici servizi*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. VI, pt. I, Milano, 1924;

DE VERGOTTINI G., *Concorrenza e servizi agli utenti nel trasporto pubblico regionale e locale*, in ROVERSI MONACO F. - G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale*, vol. I (*Principi generali e disciplina di settore*) Napoli, 2018;

DE VRIES H. - BEKKERS V. - TUMMERS L., *Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda*, in *Public Administration*, vol. 94, n. 1, 2016;

DEHDARI EBRAHIMI Z.- BRIDGELALL R.- MOMENITABAR M., *Extending micromobility deployments: a concept and local case study*, in R. Stahlbock, G.M. Weiss, M. Abou-Nasr, C.Y. Yang, H.R. Arabnia, L.R. Deligiannidis (a cura di), *Advances in data science and information engineering. Transactions on computational science and computational intelligence*, Cham, 2021;

DEL GATTO S., *Le infrastrutture per la banda ultra larga e il piano per la copertura delle zone a fallimento di mercato*, in V. Bontempi (a cura di), *Lo Stato digitale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Roma, 2022;

DEL GATTO S., *Le infrastrutture per la banda ultra larga e il piano per la copertura delle zone a fallimento di mercato*, in *Lo Stato digitale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Roma, 2022;

DEL PRETE A., *Criticità e prospettive per la disciplina del diritto di accesso civico generalizzato*, in *Nuove auton.*, n. 3, 2017;

DELFINI F. - FINOCCHIARO G. (a cura di), *Identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno. Commento al regolamento UE 910/2014*, Torino, 2017;

DELGADO A. (a cura di), *Technoscience and citizenship: ethics and governance in the digital society*, Cham, 2018;

DELGADO I.M., *El acceso electrónico a los servicios públicos, hacia un modelo de administración digital auténticamente innovador*, in T. De La Quadra-Salcedo, J.L. Piñar Mañas (diretto da), M. Barrio Andrés, J. Torregrossa Vásquez (a cura di), *Sociedad digital y derecho*, Madrid, 2018;

DELLA CANANEA G., *E-government e infrastrutture essenziali per le comunicazioni elettroniche*, in *iCom.it*, a cura dell'Istituto per la competitività, n. 8, 2010;

DELLA CANANEA G., *Gli atti amministrativi generali*, Padova, 2000;

DELLA CANANEA G., *Regolazione del mercato e tutela della concorrenza nella risoluzione delle controversie in tema di comunicazioni elettroniche*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2005;

DELLA CAVE G., *«Comunità intelligenti», enti locali, mobilità sostenibile: le Smart City al cospetto del potere pubblico*, in *Dir. econ.*, n. 2, 2021;

DELLE CAVE G., *Micromobilità elettrica in sharing: il noleggio dei dispositivi free floating non costituisce servizio pubblico*, in *CERIDAP - Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, n. 3, 2020;

DELSIGNORE M., *La nozione di servizio pubblico locale a rilevanza economica*, in R. Villata (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Torino, 2011;

DELVOLVE P. - GENEVOIS B. (a cura di), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 23a edizione, Parigi, 2021;

DEODATO C. - COSENTINO M.G., *L'azione collettiva contro la P.A. per l'efficienza dell'Amministrazione*, Roma, 2010;

DEODATO C., *Gli ambiti dell'intervento pubblico nell'organizzazione e nella gestione dei servizi d'interesse economico generale*, in *GiustAmm.it*, n. 10, 2020;

DERRY T.K. - WILLIAMS T.I., *Tecnologia e civiltà occidentale: storia della tecnica e dei suoi effetti economico-sociali*, vol. I-II, Torino, 1968;

DI COSIMO G., *La partecipazione nell'era digitale*, in *Oss. fonti*, n. 2, 2022;

DI COSTANZO F., *PA Social. Viaggio nell'Italia della nuova comunicazione tra lavoro, servizi e innovazione*, Milano, 2017;

DI DONATO F., *Lo Stato trasparente. Linked open data e cittadinanza attiva*, Pisa, 2010;

DI GASPARE G., (voce) *Privatizzazioni. II) Privatizzazioni delle imprese pubbliche*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVII, Roma, 1995;

DI GASPARE G., *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, 3^a ed., Padova, 2017;

DI GASPARE G., *I servizi pubblici locali verso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, n. 5, 1999;

DI GASPARE G., *Servizi pubblici locali in trasformazione*, Padova, II^a ed. 2010;

DI GIANDOMENICO G. - DI GIANDOMENICO M.N., *Le ultime vicende delle società miste di gestione dei servizi pubblici locali*, in F. Fimmanò (a cura di), *Le società pubbliche: ordinamento, crisi ed insolvenza*, Milano, 2011;

DI GIOVANNI A., *I servizi di interesse generale tra poteri di autorganizzazione e concessione di servizi*, Torino, 2018;

DI RAUSO E., *Il caso Uber: la sharing economy tra common law e civil law e la Corte di giustizia europea*, in *Diritto e innovazione*, n. 4, 2020;

DI SABATO D. - LEPORE A. (a cura di), *Sharing economy. Profili giuridici*, Napoli, 2018;

DIJK M. - DE KRAKER J. - VAN ZEIJL-ROZEMA A. - VAN LENTE H. - BEUMER C. - BEEMSTERBOER S. - VALKERING P., *Sustainability assessment as problem structuring: three typical ways*, in *Sustainability Science*, XII, n. 2, 2017;

DIMESKI B., *New Public Management and digital era governance approaches in function of promoting entrepreneurship in the public sector*, in *Journal of Public Administration*, vol. 1, n. 1, 2019;

DOMENICHELLI V., *I servizi pubblici locali tra diritto amministrativo e diritto privato (a proposito del «nuovo» art. 113 T.U.E.L.)*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2002;

DONATI D., *Digital divide e promozione della diffusione delle ICT*, in *Introduzione all'eGovernment, Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, 2005;

DONATI D., *Il principio di trasparenza in Costituzione*, *ivi*, 98; F. Merloni - B. Ponti, *La trasparenza amministrativa*, in F. Merloni - L. Vandelli (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione, rimedi*, Firenze, 2011;

DONATI D., *La digitalizzazione del patrimonio culturale. Caratteri strutturali e valore dei beni, tra disciplina amministrativa e tutela opere d'ingegno*, *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2, 2019;

DONATI D., *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, *Ist. fed.*, n. 4, 2019;

DONATI F., *L'ordinamento amministrativo delle comunicazioni*, Torino, 2007;

DONATI F., *Verso una nuova regolazione delle piattaforme digitali*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2, 2021;

DONATIVI V., *Il rafforzamento dei poteri speciali dello Stato ("golden powers") nella legislazione di emergenza*, in S. Randazzo, R. Martino, V. Donativi, A. Panzarola, L. Laureti (a cura di), *Il diritto di fronte all'emergenza*, Napoli, 2020;

DONATO G., *Gli strumenti di democrazia partecipativa alla prova del digital switchover*, in *DPCE online*, n. 2, 2021;

DOORSAMY W. - PAUL B.S. - MARWALA T. (a cura di), *The disruptive Fourth industrial revolution. Technology, society and beyond*, Cham, 2020;

DOSI G., *Technological paradigms and technological trajectories. A suggested interpretation of the determinants and directions of technical change*, in *Research policy*, XI, n. 3, 1982;

DUBASQUE D., *Les réflexions, productions et recommandations du groupe de travail «Numérique et travail social» du Haut Conseil du travail social*, in *Vie Sociale*, n. 4, 2019;

DUGATO M., (voce) *I servizi pubblici locali*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022;

DUGATO M., *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità pubblica*, in *Aedon*, n. 2, 2007;

DUGATO M., *I servizi pubblici degli enti locali*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2002;

DUGATO M., *L'imperturbabile stabilità dei servizi pubblici e l'irresistibile forza dell'ente pubblico*, in *Munus*, n. 3, 2012;

DUGATO M., *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Munus*, n. 1, 2022;

DUGATO M., *La città metropolitana tra servizi pubblici e governo del territorio*, in *Munus*, n. 3, 2014;

DUGATO M., *La crisi del concetto di servizio pubblico locale tra apparenza e realtà*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2020;

DUGATO M., *La disciplina dei servizi pubblici locali*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2004;

DUGATO M., *La manovra finanziaria prevista dalla legge n. 133/2008 (commento a legge 6 agosto 2008, n. 133). I servizi pubblici locali (art. 23-bis)*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 12, 2008;

DUGATO M., *La riforma dei servizi pubblici locali tra concorrenza e conservazione*, in *Riv. trim. app.*, 2010;

DUGATO M., *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali*, Milano, 2001;

DUGATO M., *Proprietà e gestione delle reti nei servizi pubblici locali*, in *Riv. trim. app.*, n. 3, 2003;

DUGATO M., *Sul tema delle società a partecipazione pubblica per la gestione dei servizi locali. Costituzione della società, dismissioni, affidamento del servizio, rapporto tra ente e società*, in *Riv. trim. app.*, n. 2, 1996;

DUGUIT L., *Études de droit public. L'État, le droit objectif et la loi positif*, t. I, Parigi, 1901;

DUGUIT L., *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État. Conférences faites à l'École des Hautes Études Sociales*, Parigi, 1908;

DUGUIT L., *Les transformations du droit public*, Parigi, 1913, XI;

DUGUIT L., *The concept of public service*, in *Yale Law Journal*, vol. 32, n. 5;

DUNI G., (voce) *Teleamministrazione*, *Enc. giur.*, vol. XXX, Roma, 1993;

DUNI G., *Il documento informatico. Profili amministrativi*, Relazione al Convegno Corte di Cassazione - LUISS, Roma, 14 giugno 1994, poi pubblicato in *Inf. dir.*, n. 3, 1994;

DUNI G., *L'utilizzabilità delle tecniche elettroniche nell'emanazione degli atti e nei procedimenti amministrativi. Spunto per una teoria dell'atto amministrativo emanato nella forma elettronica*, *Riv. amm. rep. it.*, n. 6, 1978;

DUNI G., *La teleamministrazione come terza fase dell'informatica amministrativa. Dalla "informazione automatica" sulle procedure burocratiche al procedimento in forma elettronica*, in ID. (a cura di), *Dall'informatica amministrativa alla teleamministrazione*, Roma, 1992;

DUNLEAVY P. - MARGETTS H. - BASTOW S. - TINKLER J., *New Public Management Is Dead - Long Live Digital-Era Governance*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, n. 3, 2006;

DUNLEAVY P. - MARGETTS H., *Design principles for essentially digital governance*, in *LSE Research Online*, n.a., ottobre 2015;

DUPUY C. - TORRE A., *Local clusters, trust, confidence and proximity*, in C. Pitelis, R. Sugden, J.R. Wilson (a cura di), *Clusters and globalisation. The development of urban and regional economies*, Cheltenham, 2006;

DUTTON W.H., *La società on line. Politica dell'informazione nell'era digitale*, trad. it., Milano, 2001;

ECCLES R. - IOANNOU I. - SERAFEIM G., *The impact of corporate sustainability on organizational processes and performance*, in *Management Science*, LX, n. 11, 2014;

EDQUIST C. - HOMMEN L. - MCKELVEY M., *Innovation and employment: process versus product innovation*, Cheltenham, 2001;

EDQUIST C., *Innovation policy in the systems of innovation approach: some basic principles knowledge*, in M.M. Fischer - J. Frohlich (a cura di), *Knowledge, complexity and innovation systems*, Berlino (et al.);

EDQUIST C., *System of innovation. Perspectives and challenges*, in J. Fagerberg, D.C. Mowery, R.R. Nelson, (a cura di), *The Oxford handbook of innovation*, New York, 2004;

EINAUDI L., *La municipalizzazione dei pubblici servizi (1902)*, in ID., *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1902)*, vol. I, Torino, 1959;

EL ZARWI F. - VIJ WALKER A. - ELSEVIER J.L., *A discrete choice framework for modeling and forecasting the adoption and diffusion of new transportation services*, in *Transportation Research, Part C (II)*, vol. 79, 2017;

ELIA S., *Alcune questioni problematiche circa il voto elettronico*, in *Cib. Dir.*, nn. 1-2, 2016;

ELNASHAR A., EL-SAYDNY M.A. - SHERIF M.R., *Design, deployment and performance of 4G-LTE networks: a practical approach*, Hoboken, 2014;

ERNESTI G., *L'immagine della città italiana dalla fine dell'Ottocento agli anni Venti*, in M. Bigaran (a cura di), *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, Milano, 1986;

ESCUROLLE G., *Le novità sul Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE)*, in *Cib. dir.*, n. 3, 2020;

ETTER M. - FIESELER C. - WHELAN G., *Sharing economy, sharing responsibility? Corporate social responsibility in the digital age*, in *Journal of Business Ethics*, n. 4, 2019;

EVANS D. - SCHMALENSEE R., *Matchmakers: the new economy of multisided platforms*, Boston, 2016;

FABBI A., *La Corte costituzionale e il trasporto pubblico non di linea (sullo sfondo il caso Uber e la liberalizzazione del mercato)*, in *Corr. giur.*, n. 7, 2021;

FABRI A., *Le azioni collettive nei confronti della pubblica amministrazione nella sistematica delle azioni non individuali*, Napoli, 2011;

FAGERBERG J., *L'analisi dell'innovazione*, in J. Fagerberg, D.C. Mowery, R. Nelson (a cura di), *Innovazione: imprese, industrie, economie*, trad. it., Roma, 2007;

FAINI F., *Il volto dell'amministrazione digitale nel quadro della rinnovata fisionomia dei diritti in rete*, in *Dir. inf. inform.*, nn. 4-5, 2019;

FAINI F., *La strada maestra dell'open government: presupposti, obiettivi, strumenti*, in *Cib. dir.*, n. 2, 2013;

FAINI F., *Social open government: l'utilizzo dei social media nell'amministrazione digitale e aperta*, in *Inf. dir.*, n. 1-2, 2017;

FALCON G., *La pubblica amministrazione e i cittadini*, in *Riformare la pubblica amministrazione. Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti*, Torino, 1995;

FALCON G.D., *Lezioni di diritto amministrativo*, vol. I, 5a ed., Padova, 2020;

FALCON G.D., *Sulla rappresentanza dell'ente locale azionista della società*, in *Foro amm.*, I, 1989;

FALCONE M., *Big data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2017;

FALCONE M., *Dati aperti e riutilizzo delle informazioni: la declinazione italiana del paradigma degli open data (art. 7)*, in B. Ponti (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Rimini, 2016;

FALCONE M., *La funzione conoscitiva nella rivoluzione dei dati*, in R. Cavallo Perin (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data. Da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, 2021;

FALLETTA P., *La trasparenza amministrativa in rete: le nuove piattaforme digitali per la diffusione di contenuti informativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2021;

FANTIGROSSI U., *Automazione e pubblica amministrazione. Profili giuridici*, Bologna, 1993;

FANTIGROSSI U., *I dati pubblici tra Stato e mercato*, in *Amministrare*, XXXVII, n. 1-2, 2007;

FANTIGROSSI U., *PNRR e riforma dei servizi pubblici*, in *Astrid*, 25 giugno 2021;

FARINA M., *Il diritto di voto alla fermata del "binario elettronico"*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2020;

FAVARO T., *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. ed.*, n. 2, 2020;

FEDERICO G. - SCOTT MORTON F. - SHAPIRO C., *Antitrust and innovation: welcoming and protecting disruption*, in *Innovation Policy and the Economy*, vol. 20, 2020;

FELIZIANI C., *Le funzioni amministrative di Province e Città metropolitane nella legge Delrio e nel quadro della riforma costituzionale in fieri*, in *GiustAmm.it*, n. 11, 2016;

FELSEBERGER S. - SUBRAMANIAN R. (a cura di), *Mobile technology and social transformation*, Londra, 2021;

FELT U. - FOUCHÉ R. - MILLER C.A. - SMITH-DOERR L., *The handbook of science and technology studies*, 4^a ed., Cambridge, 2017;

FERRARA L. - ORSO F., *Sulla legittimazione ad agire nel processo amministrativo. A proposito di due recenti monografie*, in *Dir. pubbl.*, n. 3, 2020;

FERRARA L., *Domanda giudiziale e potere amministrativo. L'azione di condanna al fare*, in *Dir. proc. amm.*, 2013;

FERRARA R., *Premessa ad uno studio sulle banche dati della pubblica amministrazione: fra regole della concorrenza e tutela della persona*, in *Dir. amm.*, n. 4, 1997;

FERRARA R., *The smart city and the green economy in Europe: a critical approach*, in *Dir. e proc. amm.*, nn. 2-3, 2015;

FERRARI E., *I servizi sociali. Introduzione, materiali e coordinate*, vol. I, Milano, 1986;

FERRARI G.F. (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, Milano, 2021;

FERRARI G.F. (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano, 2020;

FERRARO V., *Partenariati pubblico-privati e in house providing*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 6, 2010;

FERRERO E., *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, n. 4, 2015;

FERRETTI M. - PARMENTOLA A., *The creation of local innovation systems in emerging countries. The role of governments, firms and universities*, Heidelberg (et al.), 2015;

FICI A., *Cittadino-utente o cliente?*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 3, 2015;

FIDONE G., *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sulla qualità*, Torino, 2012;

FIDONE G., *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, 2017;

FINCK M. - LAMPING M. - MOSCON V. - RICHTER H. (a cura di), *Smart urban mobility. Law, regulation and policy*, Berlino, 2020;

FINCK M., *Distinguishing internet platforms from transport services: Elite Taxi v. Uber Spain*, in *Common Market Law Review*, vol. 55, n. 5, 2018;

FINGER M. - BERT N. - KUPFER D.E., *Mobility-as-a-service: from the Helsinki experiment to a European model?*, in *European Transport Regulation Observer*, n. 1, 2015;

FINOCCHIARO G., *Una prima lettura del reg. UE n. 910/2014 (c.d. eIDAS): identificazione on line, firme elettroniche e servizi fiduciari*, in *NLCC*, n. 3, 2015;

FISHMAN E. (a cura di), *The sharing economy and the relevance for transport*, Cambridge, 2019;

FLEW T. - MARTIN F. (a cura di), *Digital platform regulation. Global perspectives in internet governance*, Londra, 2022;

FLEW T., *Regulating platforms*, New York, 2021;

FLICK C. - AMBRIOLA V., *Dati nelle nuvole: aspetti giuridici del cloud computing e applicazioni alle amministrazioni pubbliche*, in *Federalismi*, n. 6, 2013;

FLORIDI L., *The fourth revolution: how the infosphere is reshaping human reality*, Oxford, 2014;

FLORIDIA G., *La giustizia come servizio pubblico essenziale*, Milano, 2010;

FOA M., *Il ruolo del digitale nel Servizio Pubblico radiotelevisivo*, in R. Razzante (a cura di), *La rete che vorrei. Per un web al servizio di cittadini e imprese dopo il Covid19*, Milano, 2a ed., 2022;

FOÀ S. - CARLUCCI S., *Tutela della concorrenza, servizio pubblico e scelta politica dell'ente locale*, in *Oss. AIC*, n. 6, 2020;

FOLIGNO A., (voce) *Telefono*, in *Dig. it.*, Torino, 1900-1904;

FONDERICO G., *Il comune regolatore. Le private e i diritti esclusivi nei servizi pubblici locali*, Pisa, 2012;

FONSECA I.S., *Smart cities and law, e-governance and rights: do we need a global digital transition strategy for the city?*, in *European review of Digital Administration & Law*, n. 1, 2021;

FORAY D., *L'économie de la connaissance*, 3^a ed., Parigi, 2018;

FOREMAN-PECK J. - MUELLER J., *European telecommunications organizations*, Baden-Baden, 1988;

FORGIONE I., Open government e open data, in E. Guarnaccia, M. Mancarella (a cura di), *Il Codice dell'amministrazione digitale 2018*, Roma, 2018;

FORNENGO G. - BARGERÒ C., *Mercato, concorrenza e governance nelle imprese pubbliche che gestiscono servizi locali*, in *Econ. pubbl.*, n. 1-2, 2008;

FORTE P., *Complessità e situazioni giuridiche. Notazioni teoriche*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, vol. III, Napoli, 2020;

FORTE P., *Il bene culturale pubblico digitalizzato. Note per uno studio giuridico*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2, 2019;

FRACCHIA F. - PANTALONE P., *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *Federalismi*, n. 22, 2015;

FRACCHIA F. - VERNILE S., *Nozione, principi e fonti: in house providing e diritto U.E. (principio di autorganizzazione, affidamenti diretti, in house verticale rovesciato, in house orizzontale)*, in M. Antonioli, A. Bellavista, M. Corradino, V. Donativi, F. Fracchia, S. Glinianski, A. Maltoni (a cura di), *Le società in house*, Napoli, 2020;

FRACCHIA F., *I servizi pubblici e la retorica della concorrenza*, in *Foro it.*, V, 2011;

FRACCHIA F., *I servizi pubblici nel governo dell'economia*, in S. Licciardello (a cura di), *Il governo dell'economia. In ricordo di Vittorio Ottaviano nel centenario della nascita*, Torino;

FRACCHIA F., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012;

FRACCHIA F., *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali, tra esternalizzazione e municipalizzazione*, in *Federalismi*, n. 14, 2016;

FRACCHIA F., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2010;

FRAGALE E.N., *Il problema dei centri storici tra le sfide poste dalla 'sharing economy' e le nuove istanze di salvaguardia*, in *Munus*, n. 3, 2020;

FRAGALE E.N., *La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2022;

FRANCA S., *L'intreccio fra disciplina delle pratiche commerciali scorrette e normativa in tema di protezione dei dati personali: il caso Facebook approda al Consiglio di Stato*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2, 2021;

FRANCARIO F. - SANDULLI M.A. (a cura di), *Profili oggettivi e soggettivi della giurisdizione amministrativa*, Napoli, 2017;

FRANCHINI C., *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2021;

FRANCHINI, *La disciplina pubblica dell'economia tra diritto nazionale, diritto locale e diritto globale*, Napoli, 2020;

FRANCIONI A. - SAGGINI P. - TONELLI E., *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale e i servizi demografici*, Rimini, 2018;

FREEMAN C., *Innovation and growth*, in ID. (a cura di), *Systems of innovation: selected essays in evolutionary economics*, Cheltenham, 2008;

FREEMAN C., *The economics of industrial innovation*, Londra, 1974;

FREGO LUPPI S., *Servizi sociali e diritto della persona*, Milano, 2004;

FRESA C., voce *Servizio pubblico*, in G. Guarino (a cura di), *Dizionario amministrativo*, Milano, 1983;

FRODERMANN L., *Exploratory study on circular economy approaches, A comparative analysis of theory exploitation*, Berlino (et al.), 2018;

FROSINI T.E. - POLLICINO O. - APA E. - BASSINI M. (a cura di), *Diritti e libertà in internet*, Milano, 2017;

FROSINI T.E., *Il costituzionalismo nella società tecnologica*, in *Dir. inf.*, n. 3, 2020;

FROSINI T.E., *Il costituzionalismo nella società tecnologica*, in AA.VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione*, vol. I, Genova, 2020;

FROSINI T.E., *Il diritto costituzionale di accesso a internet*, in *Munus*, n. 1, 2011;

FROSINI T.E., *Il diritto costituzionale di accesso ad internet*, in *Il diritto di accesso ad internet, Atti della tavola rotonda svolta nell'ambito dell'IGF Italia (Roma, 30 novembre 2010)*, Napoli, 2011;

FROSINI T.E., *Internet ai tempi del coronavirus*, in *Dir. inf.*, n. 2, 2020;

FROSINI T.E., *L'accesso a Internet come diritto fondamentale*, in O. Pollicino - E. Bertolini - V. Lubello (a cura di), *Internet: regole e tutela dei diritti fondamentali*, Roma, 2013;

FROSINI T.E., *L'accesso ad internet come diritto fondamentale*, in E. Castorina (a cura di), *Servizi pubblici, diritti fondamentali, diritto europeo*, Napoli, 2016;

FROSINI T.E., *Liberté, Égalité, Internet*, 2^a ed., Napoli, 2019;

FROSINI V., (voce) *Telematica e informatica giuridica*, *Enc. dir.*, XLIV, Milano, 1992;

FROSINI V., *Cibernetica, diritto e società*, Milano, 1968;

FROSINI V., *Il diritto nella società tecnologica*, Milano, 1980;

FROSINI V., *Informatica, diritto e società*, Milano, 1988;

FROSINI V., *L'orizzonte giuridico dell'Internet*, in *Dir. inf. inform.*, n. 2, 2000;

FROSINI V., *La giuritecnica: problemi e proposte*, in *Inf. e dir.*, n. 1, 1975;

FROSINI V., *Telematica e informatica giuridica*, in *Enc. dir.*, XLIV, Milano, 1992;

FROVA S. (a cura di), *Nozione ed evoluzione del Servizio Universale nelle telecomunicazioni*, Milano, 1999;

FROVA S. (a cura di), *Telecomunicazioni e servizio universale*, Milano, 1999;

FROVA S., *La banda larga in Italia. Storia probabile di un'altra occasione perduta*, in *Merc. conc. reg.*, n. 3, 2010;

FUCHS C., *Social media: a critical introduction*, II^a ed., Londra, 2017;

FURNER J., "Data": *the data*, in M. Kelly, J. Bielby (a cura di), *Information cultures in the digital age: a Festschrift in honor of Rafael Capurro*, Wiesbaden, 2016;

FURNO E., *La never ending story dei servizi pubblici locali di rilevanza economica tra aspirazioni concorrenziali ed esigenze sociali: linee di tendenza e problematiche aperte alla luce del d.l. n.138/2011, convertito nella L. n. 148/2011*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 1, 2012;

FURNO E., *La riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ovvero l'art. 23 bis dopo la l. 20 novembre 2009, n. 166*, *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 1, 2011;

FURNO E., *Le tortuose vie dei servizi pubblici locali di rilevanza economica tra legislatore, referendum e Corte costituzionale: «palla al centro»?* , in *GiustAmm.it*, n. 10, 2012;

G. CAMMAROTA (a cura di), *L'adozione della multicanalità e l'erogazione dei servizi nelle amministrazioni pubbliche*, Roma, 2007;

GAGLIONE F., *Strategies and guidelines for urban sustainability: the explosion of micro-mobility from Covid-19*, in *Journal of Land Use, Mobility and Environment*, vol. 13, n. 3, 2020;

GALETTA D.U. - GIAVAZZI M., *Trasporti terrestri*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti, G. Greco, t. IV, 2^a ed., Milano, 2007;

GALETTA D.U. *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (Il procedimento amministrativo, fra diritto UE e tecnologie TIC)*, in R. Cavallo Perin, D.U. Galetta (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, 2020;

GALETTA D.U., *Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall'entrata in vigore del Decreto FOIA: la trasparenza de "le vite degli altri"?*, in *Federalismi*, n. 10, 2018;

GALETTA D.U., *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del d.lgs. n. 33/2013*, in *Federalismi*, n. 5, 2016;

GALETTA D.U., *La Pubblica Amministrazione nell'era delle ICT: sportello digitale unico e intelligenza artificiale al servizio della trasparenza e dei cittadini*, in *Cib. dir.*, n. 3, 2018;

GALETTA D.U., *Le "Model Rules" di ReNEUAL e gli aspetti più innovativi della collaborazione fra amministrazioni nell'Unione Europea: procedimento amministrativo, scambio dei dati e gestione delle banche dati*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 2, 2018;

GALETTA D.U., *Open government, open-data e azione amministrativa*, in *Ist. fed.*, n. 3, 2019;

GALETTA D.U., *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal PNRR e problemi ancora da affrontare*, in *Federalismi*, n. 7, 2022;

GALLARATI F., *Il monopolio ungherese dei servizi di pagamento mobile all'esame della Corte di Giustizia: un "doppio bilanciamento" tra SIEG e libera prestazioni di servizi*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1, 2019;

GALLIANI D., *L'accessibilità ai siti internet delle pubbliche amministrazioni e la c.d. "Legge Stanca"*, in *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, E. De Marco (a cura di), Milano, 2008;

GALLO C.E., *Disciplina e gestione dei servizi pubblici economici: quadro comunitario e nazionale nella più recente giurisprudenza*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2005;

GALLO C.E., *La class action nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Urb. e app.*, n. 5, 2010;

GALLO C.E., *Servizio e funzione nella giustizia amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2020;

GAMBARO M. - RICCIARDI C.A., *Economia dell'informazione della comunicazione*, Bari, 1997;

GAMBILL A.B., *The future of voting reform with blockchain technology*, in *Idaho Law Review*, vol. 56, n. 2, 2020;

GAMBINO A.M. - GIARDA R., *L'accesso a Internet come diritto*, *MediaLaws*, n. 1, 2021, 103 ss.;

GANSKY L., *The mesh: why the future of business is sharing*, New York, 2010;

GARAU C. - DESOGUS G. - BARABINO B.E. - CONI M., *Accessibility and public transport mobility for a smart(er) island*, in *Sustainable Cities and Society*, vol. 87, n. 2, 2022;

GARDINI G. - MAGRÌ M. (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Rimini, 2019;

GARDINI G., *Le regole dell'informazione. L'era della post-verità*, 5^a ed., Torino, 2021;

GAROFOLI R., *Le privatizzazioni degli enti dell'economia. Profili giuridici*, Milano, 1998;

GARRONE P. - MARIOTTI S. (a cura di), *L'economia digitale*, Bologna, 2001;

GARUD R. - TUERTSCHER F. - VAN DE VEN A.H., *Perspective on innovation process*, in *The Academy of Management Annuals*, VII, n. 1, 2013;

GASCÓ-HERNÁNDEZ M. (a cura di), *Open government: opportunities and challenges for public governance*, New York, 2014;

GASPARI F., *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Dir. econ.*, n. 1, 2019;

GASPARI F., *Infrastrutture tecnologiche, inquinamento elettromagnetico ed esclusione sociale tra principio di precauzione e omissioni legislative*, in *Pol. dir.*, n. 4, 2020;

GASPARI F., *Smart city, agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Napoli, 2018;

GASPARI F., *L'agenda digitale europea e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico. Il riutilizzo dei dati ipotecari e catastali*, Torino, 2016;

GASPARI F., *The legal nature of big data and the twofold purpose of competition: in search for a new regulatory approach*, in *Dir. econ.*, n. 3, 2021;

GASPARI F., *Infrastrutture tecnologiche, inquinamento elettromagnetico ed esclusione sociale tra principio di precauzione e omissioni legislative*, in *Pol. dir.*, n. 4, 2020;

GASSMANN O. - BÖHM J. - PALMIÉ M., *Smart cities. Introducing digital innovation to cities*, Bingley, 2019;

GASTALDO V., *La class action amministrativa: uno strumento attualmente poco efficace*, in *Federalismi*, n. 10, 2016;

GATTI S. - DI CASTEL NUOVO M. - PANERAI M., *L'evoluzione delle utilities energetiche nell'era della smart city*, in *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano 2020;

GATTO COSTANTINO S., *Azioni collettive ed organizzazione dei servizi*, in www.giustizia-amministrativa.it, 16 aprile 2010;

GAUDEMET Y., *Regolazione e servizi pubblici: l'esperienza continentale*, in G. Tesauro, M. D'Alberti (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2000;

GAWER A.B. (a cura di), *Platform, new markets and innovation*, Cheltenham-Northampton, 2009;

GENNA A.A. - DI MARIA R., *L'interferenza fra competenze statali e regionali in materia di 'trattamento dei dati personali e coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale', in relazione al riparto costituzionale della potestà legislativa ed alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Nuove auton.*, n. 1-2, 2008;

GHIDINI G., *Profili evolutivi del diritto industriale*, 3^a ed., Milano, 2015;

GIAMPIETRO, *Missione 2 PNRR: uno sguardo d'insieme alla "rivoluzione verde" ed alla "transizione ecologica"*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 7, 2021;

GIANNELLI N., *Il cammino delle riforme della pubblica amministrazione nella svolta pragmatica del PNRR*, in *Studi Vrbinati*, nn. 3-4, 2021, numero speciale "Il diritto della resilienza. Legge, società e politiche economiche nel PNRR", a cura di G. Marra, P. Polidori, E.A. Rossi;

GIANNETTO M., *I tecnici delle comunicazioni fra Età liberale e Fascismo*, in A. Varni, G. Melis (a cura di), *Burocrazie non burocratiche. Il lavoro dei tecnici nelle amministrazioni tra Otto e Novecento*, Torino, 1999;

GIANNINI M.S., "Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato", in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 1982;

GIANNINI M.S., *Autonomie comunali e controlli statali*, in I. Zanni Rosiello (a cura di), *Gli apparati statali dall'unità al fascismo*, Bologna, 1976;

GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, 1970;

GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1993;

GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1993;

GIANNINI M.S., *I comuni*, in ID., (a cura di), *I comuni (Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione)*, Vicenza, 1967;

GIANNINI M.S., *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986;

GIANNINI M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981;

GIANNINI M.S., *Profili giuridici della municipalizzazione con particolare riguardo alle aziende*, in *Riv. amm. rep. it.*, 1953;

GIANNINI M.S., *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali*, in *Foro it.*, III, 1953;

GIANNINI M.S., *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1982;

GIGLIONI F., *L'accesso al mercato nei servizi di interesse generale. Una prospettiva per riconsiderare liberalizzazione e servizi pubblici*, Milano, 2008;

GIGLIONI F., *La "domanda" di amministrazione delle reti intelligenti*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2015, n. monotematico *Smart cities e amministrazioni intelligenti*;

GIGLIONI F., *La nuova disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale in attesa di esercizio della delega*, in *Federalismi*, n. 20, 2015;

GIGLIONI F., *La sfida dell'innovazione sulla regolazione pubblica. Il caso delle smart grid*, in *Munus*, 2013;

GIGLIONI F., *Le carte di pubblico servizio e il diritto alla qualità della prestazione dei pubblici servizi*, in *Pol. dir.*, n. 3, 2003;

GIGLIONI F., *Le garanzie degli utenti dei servizi pubblici locali*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2005;

GIGLIONI F., *Osservazioni sull'evoluzione della nozione di 'servizio pubblico'*, in *Foro amm. - CdS*, n. 7-8, 1998;

GILIBERTI B., *Contributo alla riflessione sulla legittimazione ad agire nel processo amministrativo*, Padova, 2020;

GILIBERTI B., *La legittimazione ad agire nel processo amministrativo di legittimità tra potere qualificatorio pubblico e forza legittimante della sovranità dell'individuo*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2, 2019;

GILIBERTI B., *Sulle previsioni in materia di durata degli affidamenti, periodo transitorio e divieto di partecipazione per affidamento di servizi pubblici locali di cui all'art. 23 bis D.L. 25 giugno 2008, n. 112*, in *Riv. amm. app.*, nn. 1-2, 2008;

GILLE B., *Storia delle tecniche*, Roma, 1985;

GILSING V. - BEKKERS R. - BODAS I.M. FREIDAS - VAN DER STEEN M., *Differences in technology transfer between science-based and development-based industries: transfer mechanisms and barriers*, in *Technovation*, XXXIII, n. 12, 2011;

GIOMI V., *Vecchi e nuovi spazi legislativi per il servizio NCC dopo il vaglio della Consulta: un'occasione per riflettere*, in *Forum Quad. Cost.*, n. 2, 2020;

GIORELLO M., *L'affidamento dei servizi pubblici locali tra diritto comunitario e diritto italiano*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004;

GIORGINI PIGNATIELLO G., *Il contrasto alle discriminazioni algoritmiche: dall'anarchia giuridica alle Digital Authorities?*, in *Federalismi*, n. 16, 2021;

GIOMI V., *Mercati in attesa del mercato. La trasferibilità del provvedimento amministrativo tra ragioni pubbliche dinamiche private*, Torino, 2019;

GIRELLI F., *La garanzia del diritto fondamentale all'istruzione delle persone con disabilità*, in *DirittiFondamentali.it*, n. 3, 2020;

GIUFFRIDA A., *La c.d. class action amministrativa: ricostruzione dell'istituto e criticità*, *Giustamm.it*, n. 10, 2010;

GIUNTINI A., *Infrastrutture urbane e ingegneria sociale. Prime note per una biografia di Amerigo Raddi (1853-1929)*, in *Ricerche Storiche*, nn. 2-3, 2003;

GIUNTINI A., *La modernizzazione delle infrastrutture e dei servizi urbani in Italia. Temi, risultati, obiettivi della ricerca*, in C.G. Lacaita (a cura di), *Scienza, tecnica e modernizzazione in Italia fra Otto e Novecento*, Milano, 2000;

GIUPPONI T.F., *Le frontiere del trasporto pubblico locale, tra competenze normative e situazioni giuridiche soggettive. Verso un "diritto alla mobilità"?*, in E. Castorina (a cura di), *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo*, Napoli, 2016;

GLADWIN T.N. - KENNELLY J.J. - KRAUSE T., *Shifting paradigms for sustainable development: implications for management theory and research*, in *The Academy of Management Review*, XX, n. 4, 1995;

GLAR E.D., *Toward development of a substantive theory of public sector organizational innovation*, in *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, XIII, n. 3, 2008;

GOBBATO S., *Verso l'attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 sul riutilizzo degli open data: nuove opportunità per le imprese*, in *MediaLaws*, n. 2, 2020;

GOGGIAMANI F., *Contratti di pubblico servizio e contratti tra privati a confronto*, in *Riv. giur. quad. pubbl. serv.*, 2001;

GOGGIAMANI F., *La doverosità della pubblica amministrazione*, Torino, 2005;

GOISIS F., *L'in house nella nuova disciplina dei servizi pubblici locali*, in R. Villata (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Torino, 2011;

GOLDFARB A. - TUCKER C., *Digital economics*, in *Journal of Economic Literature*, n. 1, 2019;

GOMETZ G. - TAWA FOLARIN M., *Voto elettronico presidiato e blockchain*, in *Ragion pratica*, n. 2, 2018;

GORLA N. - CHIRAVURI A., *Developing electronic government success models for G2C and G2B scenarios*, in AA.VV., *2nd International Conference on Information Management (ICIM)*, Londra, 2016;

GORLANI M., *L'attuazione della riforma delle Province tra legislazione regionale e prospettive di revisione costituzionale*, in AA.VV., *Studi in memoria del prof. Paolo Cavaleri*, Padova, 2016;

GOW J.I., *Public sector innovation theory revisited*, in *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, XIX, n. 2, 2014;

GRAHAM M. - DUTTON W.H. (a cura di), *Society and the internet. How networks of information and communication are changing our lives*, 2^a ed., Oxford, 2019;

GRAHAM S. - MARVIN S., *Telecommunications and the city: electronic spaces, urban places*, Londra-New York, 1996;

GRANIERI G., *La società digitale*, Roma-Bari, 2006;

GRASSO G., “Certificato verde digitale”, “passaporto vaccinale” e diritto costituzionale: prime considerazioni, in *Corti Supreme Salute*, n. 1, 2021;

GRATANI A., *La carta dei servizi nel settore idrico: da atto generale di indirizzo ad elemento integrativo contrattuale, inadempimenti, sanzioni e legittimazione a impugnare*, in *De Iustitia*, n. 3, 2019;

GRATTERI A., *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in *Forum cost.*, 25 marzo 2015;

GRE A G. - TORTORI U., *Le coordinate della mobilità intelligente dalla tecnologia alla condizione*, in L. Senn (a cura di), *Smart City, la città si reinventa: strumenti, politiche e soluzioni per un futuro sostenibile*, Milano, 2015;

GRECO G., *Dal dilemma diritto soggettivo-interesse legittimo alla differenziazione interesse strumentale-interesse finale*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2014;

GRECO G., *Dal dilemma diritto soggettivo-interesse legittimo alla differenziazione interesse strumentale-interesse finale*, in *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, vol. II, Napoli, 2017;

GRECO G., *Gli affidamenti “in house” di servizi e forniture, le concessioni di pubblico servizio e il principio della gara*, in *Riv. dir. pubbl. com.*, n. 6, 2000;

GRECO G., *Il rapporto amministrativo e le vicende della posizione del cittadino*, n. 4, 2014;

GRECO G., *Interesse legittimo ed effettività della tutela*, in *Giustamm.it*, n. 1, 2020;

GREENSTEIN S. - GOLDFARB A. - TUCKER C., *The economics of digitization*, Cheltenham, 2013;

GRIVEL G., *Un service public numérique pour tous*, in *Informations Sociales*, n. 1, 2022;

GRÖNROOS C., *Reforming public services: does service logic have anything to offer?*, in *Public Management Review*, vol. 21, n. 5, 2019;

GROZDANOVSKI L., *Les services fournis par les plateformes numériques: quelle qualification juridique pour quels enjeux?*, in *Journal des Tribunaux*, n.g. 6818, 2020;

GUALDANI A., *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano, 2007;

GUARINI C.P., *Una nuova stagione per l’in house providing? L’art. 192 co. 2 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, tra dubbi di legittimità costituzionale e sospetti di incompatibilità eurounitaria*, in *Federalismi*, n. 8, 2019;

GUARINO G., *Pubblico ufficiale ed incaricato di pubblico servizio*, in AA.VV., *Studi in memoria di Tullio Ascarelli*, vol. II, Roma, 1969, 1016;

GUARNACCIA E. - MANCARELLA M., *Evoluzione del C.A.D. e novità della riforma*, in *Il Codice dell’amministrazione digitale (Alla luce del d.lgs. 13 dicembre 2017 n. 217, in vigore dal 27 gennaio 2018)*, Roma, 2018;

GUARNACCIA E. - MANCARELLA M., *Il Codice dell’amministrazione digitale 2018 (Alla luce del d.lgs. 13 dicembre 2017 n. 217, in vigore dal 27 gennaio 2018)*, Roma, 2018;

GUARNACCIA E. - TRAINA F., *Carta della cittadinanza digitale e diritti del cittadino*, in *Il Codice dell’amministrazione digitale 2018*;

GUARNIERI E., *Città, trasporto pubblico locale e infrastrutture nella stagione della mobilità sostenibile: la sinergia dell’insieme*, in *Federalismi*, n. 16, 2022;

GUERRA M.P., (voce) *Ordinamento statistico*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, vol. IV, Milano, 2006;

GUERRA M.P., *Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico: profili giuridici dell'accesso interamministrativo telematico*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2005;

GUERRA M.P., *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, Milano, 1996;

GUERRA M.P., *La riorganizzazione del sistema statistico pubblico: il sistema statistico nazionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 1990;

GUERRA Y., *Il fenomeno delle smart city come esempio di co-regolazione delle nuove tecnologie. La democrazia locale di fronte alle sfide globali*, in AA.VV., *Processi di regolazione e tecnologie digitali. Il ruolo dei privati*, Torino, 2022;

GUERRIERI A., *Regolazione e concorrenza nelle comunicazioni elettroniche*, Padova, 2021;

GUGLIELM G.J. I - KOUBI G. - LONG M., *Droit du service public*, 4a ed., Parigi, 2016;

GUGLIELMI G.J., *Une introduction au droit du service public*, Parigi, 1994;

GUIDO G. - MASSARI S., *Lo sviluppo sostenibile. Ambiente, risorse, innovazione, qualità*, Milano, 2013;

GUSMEROTTI N.M. - FREY M. - IRALDO F., *Management dell'economia circolare. Principi, drivers, modelli di business e misurazione*, Milano, 2020;

HABERMAS J., *Technology and science as "ideology"*, trad. en., Francoforte, 1968;

HABERMAS J., *Teoria e prassi nella società tecnologica*, trad. it., Bari, 1978;

HACKETT E.J. - AMSTERDAMSKA O. - LYNCH M. - WAJCMAN J. (a cura di), *The handbook of science and technology studies*, 3^a ed., Cambridge, 2008;

HAËNTJENS J., *Smart city, ville intelligent: quels model pour demain?*, Parigi, 2021;

HALPIN E.F. - GRIFFIN D. - RANKIN C. et al. (a cura di), *Digital public administration and e-Government in developing nations: policy and practice*, Hershey, 2014;

HATT T. - KOLTA E., *5G energy efficiencies. Green is the new black*, Londra, 2020;

HATZOPOULOS V., *After Uber Spain: the EU's approach on the sharing Economy in need of review?*, in *European Current Law*, vol. 5, 2019;

HATZOPOULOS V., *La première prise de position de la Cour en matière d'économie collaborative*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 54, n. 2, 2018;

HAURIOU M., *Droit Administratif*, in *Répertoire du droit administratif*, diretto da L. Bequet, XIV, Parigi, 1897;

HEIN A. - SCHREIECK M. - RIASANOW T. - SOTO SETZKE D. – WIESCHE M. - BÖHM M. – KRCCMAR H., *Digital platform ecosystems*, in *Electronic Markets*, vol. 30, 2020;

HENNINGER M., *The value and challenges of public sector information*, in *Cosmopolitan Civil Societies Journal*, vol. 5, n. 3, 2013;

HENSHER D.A., *Future transport contracts under a mobility as a service (MaaS) regime in the digital age: are they likely to change?*, in *Transportation Research, Part A (I)*, vol. 98, 2017;

HESS C. - OSTROM E. (a cura di), *Understanding knowledge as a commons: from theory to practice*, Cambridge, 2007;

HIETANEN S., *'Mobility as a Service': the new transport model?*, in *Eurotransport*, vol. 12, n. 2, *ITS & Transport Management Supplement*, 2014;

HILLER J. - BÉLANGER F., *Privacy strategy for electronic government*, Arlington, 2001;

HO E., *Smart subjects for a smart Nation? Governing (smart)mentalities in Singapore*, in *Urban Studies*, vol. 54, n. 13, 2017;

HOFFHECKER E., *Local innovation: what it is and why it matters for developing economies (MIT D-Lab Working Paper)*, Cambridge, 2018;

HOLMA H. - TOSKALA A. (a cura di), *WCDMA for UMTS: radio access for third generation mobile communications*, III^a ed., Hoboken, 2002;

HOLMA H. - TOSKALA A., *LTE for UMTS: evolution to LTE-Advanced*, II^a ed., Hoboken, 2011;

HOLMES D., *e-Gov. Strategie innovative per il governo e la pubblica amministrazione*, Milano, 2002;

HOUSLEY W., *Digital society: an interactionist perspective*, Cardiff, 2021;

HOVENKAMP H.J., *Antitrust and innovation. Where we are and where we should be going*, in *Antitrust Law Journal*, n. 3, 2011;

IACOVONE G., *La class action tra efficienza amministrativa ed effettività processuale. Spunti critici*, in F. Astone, M. Caldarera, F. Manganaro, F. Saitta, N. Saitta, A. Tigano (a cura di), *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, vol. II, Napoli, 2017;

IAIONE C.F., *La regolazione del trasporto pubblico locale. Bus e taxi alla fermata delle liberalizzazioni*, Napoli, 2008;

IAIONE C.F., *Le società in house. Contributo allo studio dei principi di auto-organizzazione e di auto-produzione degli enti locali*, Napoli, 2007;

IAIONE C.F., *Sharing economy e diritto dell'innovazione. Il caso della mobilità urbana*, in *Munus*, n. 1, 2019;

IANNELLO C., *L' "idea" di servizio pubblico nella nuova disciplina interna e comunitaria*, Torino, 2005;

IANNONE C., *L'intervento pubblico nell'economia e le regole di concorrenza comunitarie*, Torino, 2009;

IBÁÑEZ-COLOMO P., *Restrictions on innovation in EU competition law*, in *European Law Review*, vol. 42, n. 2, 2016;

IBBA C. - PICOZZA E. - COSSU M. - PIRAS P., *Trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni*, in II.DD. (a cura di), *Commentario al d.l. n. 333/1992 conv. nella l. n. 474/1994*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1994;

IELO D., *Prime considerazioni sulla nuova riforma dei servizi pubblici locali*, in *Rass. giur. en. el.*, n. 1, 2002;

IEVA L., *Il principio della qualità del servizio pubblico e la 'Carta dei servizi'*, in *Foro amm.*, n. 3, 2001, 229 ss.;

IEVA L., *Tutela dell'utente e qualità del servizio pubblico. Dall'organizzazione alla Carta dei servizi*, Milano, 2002;

INGEGNATTI S., *Accesso civico generalizzato e appalti pubblici*, in *Giur. it.*, n. 1, 2021;

INTERLANDI M., *Efficienza pubblica e soggettività della tutela*, in *Gazz. amm.*, n. 1, 2018;

IPPOLITO M., *Il Patrimonio Digitale della Cultura: un'opportunità di fruizione dei beni culturali "senza barriere"*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2, 2021;

IPPOLITO M., *La disintermediazione dei processi nella pubblica amministrazione: l'impatto della tecnologia Blockchain*, in *AmbienteDiritto*, n. 2, 2021;

IRION K., *Government, cloud computing and national data sovereignty*, in *Policy & Internet*, n. 3-4, 2012;

IRTI N. - SEVERINO E., *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma-Bari, 2001;

IRTI N., *Dall'ente pubblico economico alla società per azioni*, in *Riv. soc.*, n. 3, 1993;

IRTI N., *Il diritto nell'età della tecnica*, Napoli, 2007;

JAIN E., *A review study on sustainable Development Goals: Un 2030 Agenda*, LXVIII, n. 5 (spec.), 2020;

JARKE J., *Co-creating digital public services for an ageing society. Evidence for user-centric design*, Cham, 2021;

JÈZE G., *Les principes généraux du droit administratif*, Parigi, 3a ed., 1925;

JING F. - WENTING Y., *A study of G2C e-government citizen's satisfaction: perspectives of online service quality and offline service quality*, in AA.VV., *11th International Conference on Service Systems and Service Management (ICSSSM)*, New York, 2014;

JONES E., *Next Generation EU: solidarity, opportunity, and confidence*, in *European Policy Analysis*, n. 11, 2021;

JØRGENSEN R.F., (a cura di), *Human rights in the age of platforms*, Cambridge, 2019;

JOSS S. - SENGERS F. - SCHRAVEN D. - CAPRIOTTI F. - DAYOT Y., *The smart city as global discourse: storylines and critical junctures across 27 cities*, in *Journal of Urban Technology*, vol. 26, n. 1, 2019;

KALVET T., *Innovation policy and development in the ICT paradigm: regional and theoretical perspectives*, Tallin, 2009;

KAPPLER L., *La sostenibilità dei sistemi di trasporto e della mobilità nelle città*, in *Munus*, n. 3, 2021;

KEONG CHOONG K.V. - LEONG P.V., *A critical review of the precursors of the knowledge economy and their contemporary research: implications for the computerized new economy*, in *Journal of the Knowledge Economy*, 26 marzo 2021;

KOBLENTZ E., *Abacus to smartphone: the evolution of mobile and portable computers*, Scotts Valley, 2015;

KOGUT B.M., *The global internet economy*, Cambridge, 2003;

KOMNINOS N., *The age of intelligent cities: smart environments and innovation-for-all strategies*, New York 2015;

KOSORUKOV A.A., *Digital government model: theory and practice of modern public administration*, in *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, vol. 20, n. 3, 2017;

KRANICH N., *The information commons. A public policy report*, New York, 2004;

KRASNA T. (a cura di), *Informazione e comunicazione della p.a. dopo la legge n. 150/2000*, Roma, 2003;

KUBICEK H. - CIMANDER R. - SCHOLL H.J., *Organizational interoperability in e-government: lesson from 77 european good-practice cases*, Berlino, 2011;

KUHN T., *The structure of scientific revolution*, Chicago, 1962;

KYROUZ M., *The new mobility handbook*, San Francisco, 2020;

L. GIROTTI, *Una vicinanza che divide, una distanza che non unisce: spunti di riflessioni a partire dalle criticità emerse nel corso dell'esperienza della didattica "casalinga"*, in G. Laneve (a cura di), *La scuola nella pandemia. Dialogo multidisciplinare*, Macerata, 2020;

LA ROSA E., *App immuni tra tutela della salute e protezione dei dati personali*, in *DirittiFondamentali.it*, n. 3, 2020;

LA SPINA A. - MAJONE G., *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000;

LACHAUME J.F. - PAULIAT H. - DEFFIGIER C. - VIROT-LANDAIS A., *Droit des services publics*, 4a ed., Parigi, 2021;

LACY P., *Waste to wealth, The circular economy advantage*, Londra, 2015;

LALLI A., *Effetti istituzionali e strutturali dell'espansione dei golden powers*, in *Dir. cost.*, n. 2, 2022;

LANG D.J. - WIEK A. - BERGMANN M. - STAUFFACHER M. - MARTENS P. - MOLL P. - SWILLING M. - THOMAS C.J., *Transdisciplinary research in sustainability science: practice, principles, and challenges*, in *Sustainability Science*, VII, (suppl. al) n. 2, 2012;

LANGLEY P. - LEYSHAN A., *Platform capitalism: the intermediation and capitalisation of digital economic circulation*, in *Finance & Society*, n. 1, 2017;

LANNA M., *Règlement général sur la protection des données et open data: enjeux et perspectives*, in *Ist. fed.*, n. 3, 2019; FAINI F., *Data society. Governo dei dati e tutela dei diritti nell'era digitale*, Milano, 2019;

LATHROP D. - RUMA L. (a cura di), *Open government: collaboration, transparency, and participation in practice*, Sebastopol, 2010;

LAUS F., *La posizione del cittadino nelle relazioni con la pubblica amministrazione in Italia*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 62, 2021;

LAUS F., *Preparedness e once only nella digitalizzazione della PA: focus sul settore sanitario*, in *European Review of Digital Administration & Law*, n. 2, 2021;

LAZZARA P., *Responsabilità pubbliche e private nel sistema dei servizi di interesse economico generale*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2020;

LAZZARO A., *Innovazione tecnologica e patrimonio culturale tra diffusione della cultura e regolamentazione*, in *Federalismi*, n. 24, 2017;

LAZZARO F.M., *Coordinamento informativo e pubbliche amministrazioni*, in *Ist. fed.*, n. 3, 2011;

LEE C.P. - CHANG K. - STOKES BERRY F., *Testing the development and diffusion of e-government and e-democracy: a global perspective*, in *Public Administration Review*, n. 3, 2011;

LEGGIO M., *L'obsolescenza dell'ordinamento delle comunicazioni elettroniche alla prova delle nuove tecnologie: il caso del 5G*, in *Dir. econ.*, n. 1, 2021;

LEGNAIOLI M., *Le prospettive di riforma del governo dei servizi idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti dopo la soppressione delle autorità d'ambito territoriali*, in *Foro amm. - CdS*, n. 11, 2015;

LEONE C., *Il principio "digital first": obblighi e diritti in capo all'amministrazione e a tutela del cittadino. Note a margine dell'art. 1 della legge 124 del 2015*, in *GiustAmm.it*, n. 6, 2016;

LEONE G., *Legittimazione ed interesse ad agire tra giurisdizione soggettiva e oggettiva del giudice amministrativo*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2, 2019, n. 2, 2019;

LEONELLI S., *The philosophy of data*, in L. Floridi (a cura di), *The Routledge handbook of philosophy of information*, Londra, 2016;

LEPORI B. - P. VAN DEN BESSELAAR - M. DINGES - B. POTÌ - E. REALE, S. SLIPERSÆTER - J. THÈVES - B. VAN DER MEULEN, *Comparing the evolution of national research policies: What patterns of change?*, in *Science and Public Policy*, XXXIV, n. 6, 2007;

LEUCCI S. - ORTALDA A., *Identità digitale e protezione dei dati personali: punti di incontro e rischi nelle discipline eIDAS e RGPD*, in *Riv. it. inf. dir.*, n. 1, 2022;

LEV-ON A. - STEINFELD N., *Local engagement online: municipal Facebook page as hubs of interactions*, in *Gov. Inf., Quart.*, vol. 32, n. 3, 2015;

LEVANTE G., *Il sistema pubblico di identità digitale*, in *Notariato*, n. 1, 2020;

LEVI F., *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967;

LI Y. – VOEGE T., *Mobility as a Service (MaaS): challenges of implementation and policy required*, in *Journal Transportation Technologies*, vol. 7, n. 2, 2017;

LIBERTINI M., *La tutela della concorrenza nella Costituzione. Una rassegna critica della giurisprudenza costituzionale italiana dell'ultimo decennio*, n. 3, 2014;

LIBERTINI M., *Regolazione e concorrenza nel sistema delle comunicazioni elettroniche*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2005;

LICATA G.F., *Partenariati e innovazione*, in A. Fioritto (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico-privato*, Torino, 2017;

LICCIARDELLO S., (voce) *Servizi pubblici locali*, in *Annuario delle autonomie locali*, vol. I, 1993;

LICCIARDELLO S., *Diritto amministrativo*, Firenze, 2020;

LICCIARDELLO S., *I servizi pubblici locali*, in S. Cognetti, A. Contieri, S. Licciardello, F. Manganaro, S. Perongini, F. Saitta (a cura di), *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, 2014;

LICCIARDELLO S., *I servizi pubblici*, in ID., *Diritto amministrativo*, Milano, 2020, 308.

LICCIARDELLO S., *I servizi pubblici*, in ID., *Percorsi di diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2008;

LICCIARDELLO S., *Informazione e servizi pubblici*, in F. Manganaro, A. Romano Tassone (a cura di), *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto di informazione*, Torino, 2005, nonché in *Servizi pubblici e appalti*, 2005;

LICCIARDELLO S., *La giustizia amministrativa come servizio pubblico*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3, 2015;

LICCIARDELLO S., *La tutela dei diritti dei disabili tra giudice ordinario e giudice amministrativo*, in G. Corso, F.G. Scoca, A. Ruggeri, G. Verde (a cura di), *Scritti in onore di Maria Immordino*, vol. xxx, Napoli, 2022;

LICCIARDELLO S., *Metodo giuridico e sistema a diritto amministrativo*, in *Dir. soc.*, n. 2, 2016;

LICCIARDELLO S., *Percorsi di diritto pubblico dell'economia. Territorio, beni e servizi*, Torino, 2008;

LICCIARDELLO S., *Profili della più recente evoluzione dei servizi pubblici locali*, in *Dir. reg.*, nn. 3-4, 2005;

LICCIARDELLO S., *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica: organizzazione per "autonomie" e "diritti" dei cittadini*, Torino, 2000;

LIGUORI F., *I modelli organizzativi e gestionali dei servizi metropolitani: prime considerazioni*, in *Munus*, n. 3, 2014;

LIGUORI F., *I servizi culturali come servizi pubblici*, in *Federalismi*, n. 1, 2018;

LIGUORI F., *I servizi pubblici locali. Contendibilità del mercato e impresa pubblica*, Torino, 2004;

LIGUORI F., *Il problema amministrativo in trent'anni di fermento normativo: dalla legge sul procedimento del 1990 al decreto semplificazioni del 2020. Una introduzione*, in ID. (a cura di), *Il problema amministrativo. Aspetti di una trasformazione tentata*, Napoli, 2021;

LIGUORI F., *Impresa privata e servizio sociale nella sanità riformata*, Napoli, 1995;

LINDGREN I. - JANSSON G., *Electronic services in the public sector: a conceptual framework*, in *Gov. Inf. Quart.*, vol. 30, n. 2, 2013;

LONGO A., *Le competenze degli enti locali in materia di trasporto pubblico locale davanti la Corte costituzionale*, in *Dir. econ.*, n. 2, 2022;

LONGOBARDI N., *Società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, azionariato degli enti locali territoriali e gestione di pubblici servizi*, in *Comuni d'Italia*, n. 9, 1992;

LOSANO M.G., (voce) *Giuscibernetica*, in *Noviss. Dig. It.*, app., III, Torino, 1982;

LOSANO M.G., (voce) *Informatica Giuridica*, in *Dig. civ.*, IX, Torino, 1993;

LOSANO M.G., (voce) *Informatica giuridica*, in *Enc. scienze sociali*, a cura dell'Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1994;

LOSANO M.G., *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, Torino, 1969;

LOTTA C., *Un nuovo diritto al tempo del Covid-19? Accesso a Internet e digital divide*, in *Riv. Gruppo Pisa*, n. 2, 2020;

LOTTINI M., *Green pass europeo: cooperazione e nuove tecnologie nel mercato unico*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche - CERIDAP*, n. 1, 2022;

LUCARELLI A., *Alcune riflessioni in merito ai beni comuni tra sotto categoria giuridica e declinazione di variabile*, in *Nomos*, n. 2, 2017;

LUCARELLI A., *Beni comuni. Contributo ad una teoria giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2014;

LUCARELLI A., *Crisi della democrazia e funzione sociale dei beni pubblici nella prospettiva costituzionale: verso i beni comuni*, in *Dir. soc.*, n. 3, 2016;

LUCARELLI A., *La corte costituzionale dinanzi al magma dei servizi pubblici locali: linee fondative per un diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2011;

LUCARELLI A., *La sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 e la questione dell'inapplicabilità del patto di stabilità interno alle s.p.a. in house e alle aziende speciali*, in *Federalismi*, n. 18, 2012;

LUCARELLI A., *Prmissime considerazioni a margine degli artt. 4 e 5 decreto legge n.138 del 13 agosto 2011 e relativo impatto sui servizi pubblici locali*, in *Riv. AIC*, n. 3, 2011;

LUCARINI F., *Scienze comunali e pratiche di governo in Italia (1890-1915)*, Milano, 2003;

LUCHENA G. - CAVALIERE S., *Il riutilizzo dei dati pubblici come risorsa economica: problemi e prospettive*, in *Riv. giur. mezz.*, n. 1, 2020;

LUCIANI F., *La gestione dei servizi pubblici locali mediante società per azioni*, in *Dir. amm.*, n. 2, 1995;

LUCIANÒ F., *La nuova disciplina in materia di taxi ed NCC alla prova della Corte costituzionale, tra tutela della concorrenza e vizi in ridondanza. Nota alla sentenza n. 56/2020*, in *Federalismi*, n. 26, 2020;

LUGARÀ R., *Sentenze additive di procedura ...legislativa? Il problematico seguito della sentenza n. 251/2016*, in R. Romboli (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte: le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, Torino, 2017;

LUNDVALL B.A., *National systems of innovation towards a theory of innovation and interactive learning*, Londra, 1992;

LUPO N., *La nuova vita "digitale" del referendum abrogativo. Origini e conseguenze*, in *School of Government LUISS - Policy Brief*, n. 31, 2021;

LUPTON D., *Digital sociology*, Londra, 2014;

LUSCH R. - VARGO S., *Service-dominant logic*, Cambridge, 2014;

LYON D., *La cultura della sorveglianza. Come la società del controllo ci ha reso tutti controllori*, trad. it., Roma, 2020;

LYON D., *The information society. Issues and illusion*, Cambridge, 1988;

LYU S., *Interactions between industrial development and environmental protection dimensions of sustainable development goals (SDGs): evidence from 40 countries with different income level*, in *Environment & Socio-economic Studies*, VIII, n. 3, 2020;

M. RENNA - S. VACCARI, *I servizi pubblici locali di interesse economico generale. Brevi riflessioni in tema di nozione, assunzione e forme di gestione a margine di un recente schema di testo unico*, in G. Sala, G. Sciullo (a cura di), *Procedimento e servizi pubblici nel diritto amministrativo in trasformazione*, Napoli, 2017;

M.B. ARMIENTO, *Amministrazione digitale e tutela della salute: il caso Immuni tra fallimenti e nuove prospettive*, in *Munus*, n. 1, 2021;

MAATUK A.M. - ELBERKAWI E.K - ALJAWARNEH S., RASHAIDEH H. - ALHARBI H., *The COVID-19 pandemic and E-learning: challenges and opportunities from the perspective of students and instructors*, in *Journal of Computing in Higher Education*, vol. 34, 2022;

MACIEJEWSKI M., *To do more, better, faster and more cheaply: using big data in public administration*, in *International Review of Administrative Sciences*, vol. 83, 2016;

MADDALENA M.L., *La digitalizzazione della vita dell'amministrazione e del processo*, in *Foro amm.*, III, n. 3, 2015;

MAELE A., *L'affidamento a società "in house" come eccezione all'esame della Corte di Giustizia*, in *Giur. it.*, n. 5, 2021;

MAESTRONI A., *La dimensione solidaristica dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2012;

MAGGIOLINO M., *Il riutilizzo dell'informazione detenuta dal settore pubblico: alcune riflessioni di politica e diritto della concorrenza*, in *Conc. merc.*, 2012;

MAGGIONI M.A., *La sharing economy. Chi guadagna e chi perde*, Bologna, 2017;

MAGLIONE P.S., *Il regime di tutela giurisdizionale della disabilità avverso l'inattuazione del sistema integrato di interventi assistenziali*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2019;

MAGRI M., *L'interesse legittimo oltre la teoria generale. Neutralità metodologica e giustizia amministrativa. "Per una piena realizzazione dello Stato di diritto"*, Rimini, 2017;

MAIERHOFER S. - SCHIMPE S., *Design principles for EU cross-border services*, in *Electronic government*, 2022;

MALERBA F., *Un'introduzione all'economia dell'innovazione*, in ID. (a cura di), *Economia dell'innovazione*, Roma, 2000;

MALTONI A. - MATTIOLI G., *Le privatizzazioni*, in G. Morbidelli (a cura di), *Codice delle società a partecipazione pubblica*, Milano, 2018;

MALTONI A., *Considerazioni in tema di attività procedurali a regime privatistico delle amministrazioni pubbliche*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2011;

MALTONI A., *Esercizio privato di pubbliche funzioni*, in *Enc. dir. - Annali*, vol. I, Milano, 2007;

MANCARELLA M., *Documenti informatici e firme elettroniche*, in *Il Codice dell'amministrazione digitale 2018*, cit.;

MALTONI A. - VENTURI A., *Investimenti e strumenti di investimento pubblici per la smart city*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Smart City. L'evoluzione di un'idea*, Milano, 2020

MANCINI L., *I contratti di utenza pubblica*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2002;

MANFREDI G., voce *Interessi diffusi e collettivi (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Ann., VII, Milano, 2014;

MANGANARO F. - ROMANO TASSONE A. (a cura di), *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto d'informazione*, Torino, 2005;

MANGANARO F., *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti della pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2019;

MANGANARO F., *L'azione di classe in un'amministrazione che cambia*, in *GiustAmm.it*, n. 1, 2010;

MANGANARO F., *L'intervento pubblico nell'economia al tempo della crisi pandemica*, consultato in *Astrid Rassegna*, n. 14, 2021;

MANGANARO F., *L'intervento pubblico nell'economia al tempo della crisi pandemica*, in corso di pubblicazione in *Liber amicorum per Marco D'Alberti*, consultato in *Astrid Rassegna*, n. 14, 2021;

MANGANARO F., *Trasparenza e digitalizzazione*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 1, 2019;

MANNI B., *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell'ambiente e inclusione socio-economica*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2022;

MANNORI L. - SORDI B., *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2001;

MARCHETTI B., (voce) *Amministrazione digitale*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022;

MARCHISIO S., (voce) *Servizi pubblici*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, 1990;

MARCIANÒ A., *L'azione di classe amministrativa e gli orientamenti desumibili dalle prime applicazioni giurisprudenziali*, in *Lavoro P.A.*, n. 1, 2012;

MARCONI F., *L'intervento pubblico nell'economia e il mutevole ruolo dello Stato: il nuovo golden power tra competizione geopolitica e valutazioni economico-strategiche*, in *Federalismi*, n. 20, 2021;

MARCONI F., *L'intervento pubblico nell'economia e il mutevole ruolo dello Stato: il nuovo golden power tra competizione geopolitica e valutazioni economico-strategiche*, in *Federalismi*, n. 20, 2021;

MARCONI P., *La carta dei servizi pubblici e la Citizen's charter. La normativa sulla Carta dei servizi*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1998;

MARESCA M. - MARESCA D., *Servizi di trasporto*, in M.A. Sandulli, R. De Nictolis (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. IV, *Esecuzione. Settori speciali. Appalti con regimi speciali*, Milano, 2019;

MARI A., *Diritto all'informazione e pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, I, 1992;

MARIA FLICK G., *Il museo: un ponte per l'innovazione, tra passato e futuro*, in *Federalismi*, n. spec. 2 novembre 2022;

MARINIELLO M.L., "Net neutrality e qualificazione dei servizi di accesso alla banda larga dopo il "caso Verizon": quale lezione per l'Europa?", in *Munus*, n. 3, 2014;

MARINO I.M., *Sul fondamento giuridico del servizio pubblico*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Auletta*, vol. III, Milano, 1988;

MARINO I.M., *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, Milano, 1986, ora in *Scritti giuridici* (a cura di A. Barone), tomo I, Napoli, 2015;

MARINO I.M., *Servizi pubblici locali*, in *Annuario autonomie locali*, Roma, 1979;

MARINO I.M., *Sul fondamento giuridico del servizio pubblico*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Auletta*, vol. III, Milano, 1988;

MARONGIU D., *Digitalizzazione e rapporti tra livelli di governo*, in *Amministrazione elettronica. Caratteri, finalità, limiti*, Torino, 2020;

MARONGIU D., *I dati delle pubbliche amministrazioni come patrimonio economico nella società dell'informazione*, in *Inf. dir.*, n. 1-2, 2008;

MARONGIU D., *L'intelligenza artificiale "istituzionale": limiti (attuali) e potenzialità*, in *European Review of Digital Administration & Law*, I, nn. 1-2, 2020;

MARONGIU G., (voce) *Funzione, II) Funzione amministrativa*, in *Enc. giur.*, XVI, Roma, 1989;

MARSHALL J., *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2016;

MARSOCCI P., *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Padova, 2002;

MARTELLI V., *Servizi pubblici locali e società per azioni*, Milano, 1997;

MARTIN G.C. - DI FOLCO M., *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane*, in *Giur. cost.*, II, 2009;

MARTINES F., *L'azione di classe del D.Lgs. 198/2009: un'opportunità per la pubblica amministrazione?*, in *Giustamm.it*, n. 8, 2010;

MARTINES F., *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *MediaLaws*, n. 2, 2018;

MARTINES F., *La rilevanza degli interessi meta-individuali nel diritto amministrativo (alla luce degli studi di Antonio Romano Tassone sulle situazioni giuridiche soggettive)*, in *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, vol. II, Napoli, 2017;

MARTINI F., *Il sistema informativo pubblico*, Torino, 2006;

MARTONI M., *Identità personale anagrafica (autorizzata) vs identità personale autorappresentativa (manifestata)*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 1, 2020;

MARTOS E. - CARRIÓN - C. MIGUEL, *Sharing economy: history, definitions and related concepts*, in B. Taheri, R. Rahimi, and D. Buhalis (a cura di), *The sharing economy: perspectives, opportunities and challenges*, Oxford, 2021;

MARZARO P., *Servizi pubblici locali: leale collaborazione e complessità del "fenomeno sociale"*, in *Munus*, n. 3, 2017;

MARZUOLI C. (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, 2003;

MARZUOLI C., *Gli enti territoriali e la scelta del modello per la gestione dei pubblici servizi locali*, in *Munus*, n. 1, 2011;

MARZUOLI C., *Società a partecipazione pubblica minoritaria per l'esercizio dei pubblici servizi locali e disciplina mediante regolamento*, in F. Trimarchi (a cura di), *Le società miste per i servizi locali*, Milano, 1999;

MASSARUTTO A., *La riforma dei servizi pubblici locali. Liberalizzazione, privatizzazione o gattopardismo?*, in *Mercato concorrenza regole*, 2002;

MASSERA A. - TACCOLA C., *L'uso del contratto nel diritto dei servizi pubblici*, in A. Massera (a cura di), *Il diritto amministrativo dei servizi pubblici tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, Pisa, 2004;

MASSERA A. (a cura di), *Il diritto amministrativo dei servizi pubblici tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, Pisa, 2004;

MASSERA A., *I servizi pubblici tra regola della concorrenza e responsabilità pubblica*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2019;

MASSERA A., *I servizi pubblici tra regole della concorrenza e responsabilità pubblica*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2019;

MASSERA A., *L' "in house providing": una questione da definire*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 8, 2004;

MASSERA A., *L'espletamento di funzioni e servizi pubblici tra esternalizzazione, autoproduzione e cooperazione*, in C. Marzuoli, S. Torricelli (a cura di), *La dimensione sociale della contrattazione pubblica*, Napoli, 2017;

MASUCCI A., *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici on line. Lineamenti del disegno normativo*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2019;

MASUCCI A., *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull'azione amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, n. 3, 2003;

MASUCCI A., *L'atto amministrativo informatico: primi lineamenti di una ricostruzione*, Napoli, 1993;

MATERNINI G. - PROTOSPATARO G. - ANDREONI A. (a cura di), *Monopattini elettrici e micromobilità*, Forlì, 2020;

MATERNINI G. (a cura di), *Micromobilità elettrica. Veicoli (monopattini) e dispositivi (monowheel, hoverboard, segway) - Disciplina nazionale e analisi fenomeno UE ed extra UE*, Forlì, 2020;

MATTARELLA B.G., (voce) *Informazione amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, vol. IV, 2004;

MATTARELLA B.G., (voce) *Informazione amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. IV, Milano, 2006;

MATTARELLA B.G., *Informazione amministrativa*, in *Diz. Cassese*, vol. IV, 2006;

MATTARELLA B.G., *L'attività*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da S. Cassese, 2a ed., t. II, Milano, 2003;

MATTARELLA B.G., voce *Attività amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, t. I, Milano, 2006;

MATTARELLA B.G., voce *Informazione amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, vol. IV, 2004;

MATTEI U., *Beni comuni. Un manifesto*, Bari, 2011;

MATTELART A., *Histoire de la société de l'information*, trad. it., Parigi, 2001;

MATTIOLI G., *L'affidamento in house del servizio di tpl di passeggeri su strada e per ferrovia: "eccezione che conferma la regola"? Alcune riflessioni circa l'interpretazione e l'applicazione europea e nazionale della relativa disciplina*, in *Federalismi*, n. 24, 2020;

MAURO C.A., *La sharing economy nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) tra Stato e mercato*, in *Riv. trim. dir. econ.*, n. 1, 2022;

MAYER V. - SCHONBERGER - CUKIER K., *Big Data: a revolution that will transform how we live, work and think*, Boston-New York, 2013;

MAYNTZ R., *Tecnica e tecnologia*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, a cura dell'Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1998;

MAZZAMUTO M., *Amministrazione e privato*, in F. Manganaro - A. Romano Tassone (a cura di), *Persona ed amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004;

MAZZAMUTO M., *Brevi note su normativa comunitaria e in house providing*, in *Dir. un eur.*, n. 2, 2001;

MAZZAMUTO M., *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, 2000;

MAZZANTINI G., *Il ruolo della Corte costituzionale nell'incentivare la diffusione dei principi di better regulation nella regolazione concorrenziale dei mercati: la sentenza n. 56/2020*, in *Oss. Fonti*, n. 2, 2021;

MAZZARELLA M., *I programmi scolastici e la transizione digitale del personale docente*, in *Lo Stato digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma, 2022;

MAZZARELLI M., *Le società per azioni con partecipazione comunale*, Milano, 1987;

MAZZARELLI M., *Note sull'utilizzazione delle società per azioni controllate da parte degli enti locali territoriali per la gestione di pubblici servizi: l'art. 22 lett. e) della legge n. 142 del 1990 a la normativa comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991;

MAZZIOTTI M., *La posta, il telegrafo e il telefono*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, vol. VII, pt. 2, Milano, 1914;

MAZZUCATO M., *Lo Stato innovatore*, trad. it., 3^a ed., Roma-Bari, 2020, e ora anche ID., *Missione economia: una guida per cambiare il capitalismo*, trad. it., Roma-Bari, 2021;

MAZZUCCATO M., *Missione economia: una guida per cambiare il capitalismo*, trad. it., Roma-Bari, 2021;

MCLAREN D. - AGYEMAN J., *Sharing cities. A case for truly smart and sustainable cities*, Cambridge, 2015;

MEDINA C. - MOLINA - PÉREZ-MACÍAS N. - GISMERA-TIERNO L., *The multilevel perspective and micromobility services*, in *Journal of Innovation and Knowledge*, vol. VII, n. 2, 2022;

MELI M., FRANZONI M. - GAMBARO A. - BATTELLI E. - MEZZANOTTE F., *La disciplina dei beni del Libro III del codice civile*, in V. Cuffaro, A. Gentili (a cura di), *Materiali per una revisione del codice civile*, vol. II, Milano, 2022;

MELI V., *Concorrenza tra piattaforme di smistamento della domanda di taxi e concorrenza tra tassisti: l'applicazione del diritto "antitrust" al conflitto tra Mytaxi e le cooperative radiotaxi*, in *Orizzonti Dir. comm.*, n. 1, 2019;

MELIS G., *La cultura e il mondo degli impiegati*, in S. Cassese (a cura di), *L'amministrazione centrale*, Torino, 1984;

MELL P. - GRANCE T., *The NIST definition of cloud computing. Recommendations of National Institute of Standards and Technology*, settembre 2011, a cura del NIST, *Special Publication 800-145*;

MELONCELLI A., *L'informazione amministrativa*, Rimini, 1983;

MELONI G., *Autonomia costituzionalmente garantita e esercizio associato delle funzioni comunali*, in G.C. DE MARTIN (a cura di), *L'intercomunalità in Italia e in Europa*, Padova, 2014;

MELONI V., *Il crepuscolo dei media: informazione, tecnologia e mercato*, Bari-Roma, 2017;

MENEGUS G., *Processi di regolazione della sharing economy: oltre la self-regulation*, in *Oss. fonti*, n. 3, 2021;

MENÉNDEZ SEBASTIÁN E.M. - BALLINA DÍAZ J., *Digital citizenship: fighting the digital divide*, in *European Review of Digital Administration & Law*, n. 1, 2021;

MENSAH J., *Sustainable development: meaning, history, principles, pillars, and implications for human action: literature review*, in *Cogent Social Sciences*, V, n. 1, 2019;

MERGEL I. - BRETSCHNEIDER S., *A three-stage adoption process for social media use in government*, in *Public Administration Review*, vol. 73, n. 3;

MERGEL I., *A framework for interpreting social media interactions in the public sector*, in *Gov. Inf. Quart.*, vol. 30, n. 4, 2013;

MERLONI F. (a cura di), *Introduzione all'e-government. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, 2005, spec. ID., *Sviluppo dell'e-government: la dispersione normativa*;

MERLONI F. (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2002;

MERLONI F., *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in E. Carloni (a cura di), *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, Rimini, 2008;

MERLONI F., *Data analysis e capacità conoscitive delle pubbliche amministrazioni*, in *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale* R. Cavallo Perin (a cura di), Università degli Studi di Torino, Torino, 2021;

MERLONI F., *L'assunzione/istituzione dei servizi pubblici (locali) tra ordinamento italiano e ordinamento comunitario*, in E. Follieri, L. Iannotta (a cura di), *Scritti in ricordo di Francesco Pugliese*, Napoli, 2010;

MERLONI F., *La disciplina statale dei servizi pubblici locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Riv. giur. quad. pubbl. serv.*, nn. 2-3, 2002;

MERLONI F., *La documentazione amministrativa digitalizzata. Aspetti giuridici*, in ID. (a cura di) *Introduzione all'e-Government. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, 2005;

MERLONI F., *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, in ID. (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2002;

MERLONI F., *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, in ID. (a cura di), *L'informazione amministrativa*, Rimini, 1983;

MERLONI F., *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in ID. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008;

MEROLA F. et al., *Export, internazionalizzazione, globalizzazione e apertura dei sistemi economici. Le politiche pubbliche di sostegno tra cambiamento e tradizione in Astrid*, IRPA Working paper, nn. 1-5, 2021.

MERUSI F., (voce) *Servizio pubblico*, *Noviss. dig. it.*, vol. XVII, Torino, 1970;

MERUSI F., *Cent'anni di municipalizzazione dei servizi pubblici*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2004;

MERUSI F., *I modelli di gestione dei servizi pubblici locali*, in *Amministrare*, n. 1, 1988;

MERUSI F., *La nuova disciplina dei servizi pubblici*, in *Ann. AIPDA 2001*, Milano, 2002;

MERUSI F., *Le modalità ordinarie di gestione dei servizi pubblici locali*, in *Nuove auton.*, nn. 2-3, 2009;

MERUSI F., *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990;

MERUSI F., voce *Servizio pubblico*, in *Noviss. dig. it.*, XVII, Torino, 1970;

MEYER-KRAHMER F. - SCHMOCH U., *Science-based technologies: university-industry interactions in four fields*, in *Research Policy*, XXVII, n. 8, 1998;

MEZZANOTTE C., *Municipalizzazione dei servizi pubblici: legge e regolamento riguardanti l'assunzione diretta dei servizi municipali*, Milano, 1905;

MEZZANOTTE P., *Class action e Costituzione: dimensione metaindividuale dei diritti e ruolo della giurisprudenza*, in *Nomos*, n. 1, 2022;

MFENE P.N., *A service delivery perspective on public administration*, in *Journal of Public Administration*, vol. 44, n. 1, 2009;

MICHIELI A., *Città e capitalismo delle piattaforme*, in F. Pizzolato - G. Rivosecchi - A. Scalone (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Torino, 2022;

MICONI S., *Comunicazione e pubblicità istituzionale: classificazione e regolamentazione*, in *Dir. inf. inform.*, n. 6, 2016;

MIDIRI M., *Evoluzione tecnologica, anacronismi legislativi e nuove esigenze di regolazione*, *Giur. cost.*, n. 6, 2016;

MIDIRI M., *La Corte apre (con prudenza) alle piattaforme digitali d'intermediazione*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2020;

MIDIRI M., *Le piattaforme e il potere dei dati (Facebook non passa il Reno)*, in *Dir. inf. inform.*, n. 2, 2021;

MIDIRI M., *Nuove tecnologie e regolazione: il caso Uber*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2018;

MIDIRI M., *Servizi pubblici locali e sviluppo economico: la cornice istituzionale*, in M. Midiri, S. Antoniazzi (a cura di), Napoli, 2015;

MIDIRI M., *Trasformazione digitale e riorganizzazione dei servizi pubblici alla luce del PNRR*, in *Studi parl. pol. cost.*, vol. 209, 2021;

MIELE G. (a cura di), *La giustizia amministrativa*, Milano, 1968;

MIELE G., (voce) *Funzione pubblica*, in *Noviss. dig. it.*, VII, Torino, 1961;

MIELE G., *Principi di diritto amministrativo*, Padova, vol. I, 1953

MIELE G., *Pubblica funzione e servizio pubblico*, in *Arch. giur.*, II, 1933, poi in *Scritti giuridici*, Milano, vol. I, 1987;

MILANACCIO A., *Dallo sviluppo alla società sostenibile. Appunti per una teoria*, in *Quaderni di Sociologia*, n. 16, 1998;

MILAZZO S., *La comunicazione della pubblica amministrazione tra mutate esigenze "sociali" e necessità di nuove figure professionali*, in *Munus*, n. 1, 2020;

MILLER D. - HORST H., *The digital and the human: a prospectus for digital anthropology*, in ID. (a cura di) *Digital Anthropology*, Oxford, 2012;

MILLER T.R., *Constructing sustainability science: emerging perspectives and research trajectories*, in *Sustainability Science*, VIII, n. 2, 2013;

MINALDI G., *Il fallimento della riforma delle province in Sicilia fra vincoli, opportunità e crisi dell'autonomia*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, n. 2, 2017;

MINAZZI F. - RAGONE M., *La dicotomia tra trasparenza e dati aperti*, in *Dir. merc. tecn.*, n. 2, 2013;

MINERVINI L., *Qualità dei servizi pubblici e promozione dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici: partecipazione, controllo e tutela*, in *De Iustitia*, n. spec. aprile, 2021;

MIRATE S., *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo: un'analisi alla luce della dicotomia giurisdizione soggettiva/giurisdizione oggettiva*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3, 2020;

MIRATE S., *La tutela del cittadino utente/consumatore*, in P. Cendon, C. Pongibò (a cura di), in *Il risarcimento del danno al consumatore*, Milano, 2014;

MIRATE S., *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, 2018;

MIRATE S., *La tutela del cittadino utente consumatore: profili pubblicistici*, in *Resp. civ. prev.*, n. 1, 2020;

MISHRA A.R., *Fundamentals of cellular network planning and optimization: 2G/2,5G/3G*, Hoboken, 2004;

MISURACA G. (a cura di) et al., *Assessing the impacts of digital government transformation in the EU. Conceptual framework and empirical case studies*, Lussemburgo, 2020;

MOBILIO G., *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale ed attuazione statutaria*, Torino, 2017;

MOCETTI S. - ROMA G., *Il trasporto pubblico locale: passato, presente e futuro*, in *Questioni di Economia e Finanza*, a cura della Banca d'Italia, Roma, aprile 2021;

MODUGNO F., (voce) *Funzione*, in *Enc. dir.*, XVIII, Milano, 1969;

MOLASCHI V., *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, 2008;

MOLITERNI A., *Il problema del metodo e il diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2020;

MOLITERNI A., *La natura giuridica dell'accesso civico generalizzato nel sistema di trasparenza nei confronti dei pubblici poteri*, *Dir. amm.*, n. 3, 2019;

MOLITERNI A., *Pluralità di accessi, finalità della trasparenza e disciplina dei contratti pubblici*, *Giorn. dir. amm.*, n. 4, 2020;

MONICA A., *Lo sportello digitale unico: uno strumento che può unire cittadini e amministrazioni europee*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 3, 2019;

MONTANARI A., *Digitalizzazione e servizi pubblici per l'impiego*, in AA.VV., *Scritti giuridici*, Torino, 2019;

MONTANARI A., *Tecnologie digitali e servizi pubblici per il lavoro: l'esperienza italiana*, in *Estudos de direito desenvolvimento e novas tecnologias*, Porto, Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos, Universidade Lusófona do Porto, 2020;

MONTEMARTINI G., *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, Milano, 1902;

MONTEROSSO M.W., *Estrazione e (ri)utilizzo di informazioni digitali all'interno della rete internet. il fenomeno del c.d. web scraping*, in *Dir. inf. inform.*, n. 2, 2020;

MONZANI S., *L'affidamento in house providing e il richiamo alle origini euro-unitarie in nome delle prioritarie esigenze di semplificazione ed accelerazione funzionali alla ripresa economica dopo la crisi pandemica*, in *Giustiziainsieme.it*, 26 gennaio 2022;

MOORE M. - TAMBINI D. (a cura di), *Digital dominance: the power of Google, Amazon, Facebook, and Apple*, New York, 2018;

MORA RUIZ M. (a cura di), *Smart cities, innovación social y jurídica o el reto de la transición ecológica*, Valencia, 2021;

MORA S. - MINC A., *L'informatisation de la société*, Parigi, 1978, poi in versione aggiornata con titolo *Computerization of society*, Cambridge, 1981;

MORANDI C. - ROLANDO A. - DI VITA S. (a cura di), *From smart city to smart region. Digital services for an internet of places*, Cham, 2016;

MORBIDELLI G. - BARTOLINI A. (a cura di), *L'immateriale economico dei beni culturali*, Torino, 2018;

MORBIDELLI G. - DONATI F. (a cura di), *L'evoluzione del sistema delle comunicazioni elettroniche tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 2005;

MORBIDELLI G. - DONATI F. (a cura di), *Comunicazioni: verso il diritto della convergenza?*, Torino, 2003;

MORBIDELLI G. (a cura di), *Fascismo e modernizzazione*, Firenze, 2019;

MORGESE G., *La governance europea del Next Generation EU*, in *PasSaggi cost.*, n. 2, 2021;

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1969;

MOSTACCI E. - ROMEO G., *La regolamentazione del trasporto pubblico locale in Europa: un'analisi comparata*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2, 2007;

MOSTACCI E. - SOMMA A. (a cura di), *Il caso Uber: la sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, Milano, 2016;

MOSTACCI E., *Critica della ragione algoritmica: internet, partecipazione politica e diritti fondamentali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2019;

MOSTERT F., 'Digital due process': a need for online justice, in *Journal of intellectual property law & practice*, n. 5, 2020

MUGELLINI E. - PETTENATI M.C. - ABOU KHALED O., *Requirements analysis and general functional model of seamless citizen-oriented service delivery*, in *Global e-Government. Theory, application and banchmarking*, Hersey-Londra, 2008;

MULA D., *Open data e libertà di iniziativa economica*, in *Dir. merc. tecn.*, n. 2, 2016;

MULLEY C., *Mobility as a Services (MaaS): does it have a critical mass?*, *Transport Reviews*, vol. 37, n. 3, 2017;

MUNARI F., *L'economia circolare e le nuove regole dell'Unione europea sui rifiuti*, in *Studi sull'integrazione europea*, XIV, n. 1, 2019;

MURATAJ I. - SCHULTE M., *No-stop government: expected benefits and concerns*, in M. Janssen, C. Csáki, I. Lindgren et al. (a cura di), *Electronic government*, Cham, 2022;

MURATORE F., *Umts: mobile communications for the future*, Hoboken, 2000;

MURGOLO L., *L'arduo assenso tacito alle infrastrutture di telefonia mobile*, in *Urb. app.*, n. 3, 2021;

MURRAY A. - SKENE K. - KAYNES K., *The circular economy, An interdisciplinary exploration of the concept and application in a global context*, in *Journal of Business Ethics*, n. 140, 2017;

MUTI M., *Spunti per una riflessione su un nuovo modo di essere cittadino: utente digitale*, in *Inf. dir.*, n. 1, 2016;

NAPOLI C., *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana*, in *Le Regioni*, n. 2, 2019;

NAPOLITANO G., (voce) *Servizi pubblici*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. VI, Milano, 2006;

NAPOLITANO G., *Dieci anni di riforme amministrative. I servizi pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7, 2004;

NAPOLITANO G., *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2015;

NAPOLITANO G., *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005;

NAPOLITANO G., *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, 2001;

NAPOLITANO L., *La comunicazione elettronica ed il diritto all'informazione. Data protection nel cloud e nella gestione ed implementazione dei servizi sanitari*, in R. Bellotti (a cura di), *Il cloud computing nelle imprese e nella pubblica amministrazione. Profili giuridico-economici e applicazioni nel campo sanitario*, Milano, 2019;

NAPPO A., *La sfida digitale del PNRR: il digital divide*, in *Osservatorio Istituzionale del Centro Studi d'Europa*, n. 1, 2022;

NASTRI M., *Identità digitale e identità personale: un percorso di sintesi*, in *Il diritto nell'era digitale. Persona, mercato, amministrazione, giustizia*, R. Giordano, A. Panzarola, A. Police, S. Preziosi, M. Proto (a cura di), Milano, 2022;

NASTRI M., *Identità digitale, identità personale e identificazione elettronica alla luce del decreto semplificazioni*, in *Notariato*, n. 6, 2020;

NATALI G., *Passato, presente e futuro dell'in house nel recente parere interlocutorio del Consiglio di Stato sullo schema di linee guida Anac*, in *Riv. CdC*, n. 5, 2021;

NATALINI A. - VESPERINI G., *Le troppe trasparenze*, in ID. (a cura di), *Il big bang della trasparenza*, Napoli, 2015;

NATALINI A., *L'e-Government nell'ordinamento italiano*, in *E-Government*, G. Vesperini (a cura di), Milano, 2004;

NEGROPONTE N., *Being digital*, New York, 1995;

NEGROTTI M. (a cura di), *Uomini e macchine: scenari tecnologici e culturali*, Roma, 2017;

NELSON R.R., *National innovation system: a comparative analysis*, New York, 1993;

NICITA A. - VALENTINI V., *Algoritmi, concorrenza e pluralismo on line. La prospettiva del Digital Service Act*, in R. Giordano, A. Panzarola, A. Police, S. Preziosi, M. Proto (a cura di), *Il diritto nell'era digitale. Persona, mercato, amministrazione, giustizia*, Milano, 2022;

NICITA A., *Has the time come for a Digital Regulatory Authority? - Legacy and challenges*, in AA.VV., *International Institute of Communication 50th Anniversary Book*, 3 dicembre 2019;

NICITA A., *L'economia del dato tra mercato e privacy*, in *Riv. pol. econ.*, n. 1, 2020;

NICOLETTI G., *I servizi pubblici locali gestiti in economia*, in *Reg. e gov. loc.*, nn. 1-2, 1992;

NIGRO M. - CASTIGLIONE M. - COLASANTI F.M. - DE VINCENTIS R. - LIBERTO C. - VALENTI G. - COMIC A., *Investigating potential electric micromobility demand in the city of Rome, Italy*, in *Transportation Research Procedia*, vol. 62, 2022;

NIGRO M., *L'edilizia popolare come servizio pubblico (considerazioni generali)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n.a., 1957, ora in ID, *Scritti giuridici*, vol. I, Milano, 1996;

NIGRO M., *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957;

NIGRO M., *L'edilizia popolare ed economica (evoluzione legislativa e problematica)*, in A. Sandulli (a cura di), *I lavori pubblici*, Vicenza, 1967;

NIOSI J., *Science-based industries: a new schumpeterian taxonomy*, in *Technology in Society*, XXII, n. 4, 2000;

NIRO R., *Piattaforme digitali e libertà di espressione fra autoregolamentazione e coregolazione: note ricostruttive*, in *Oss. fonti*, n. 3, 2021;

NIUTTA A. - POLICE A., *Forma e realtà nelle società per la gestione dei servizi pubblici locali*, in *Riv. dir. comm.*, n. 1, 1999;

NIXON P.G. - KOUTRAKOU V.N. - RAWAL R. (a cura di), *Understanding E-government in Europe. Issues and challenges*, Londra-New York, 2010;

NOCELLI F.M., *L'accessibilità totale nel quadro della trasparenza amministrativa*, in *Foro amm.*, n. 10, 2020;

NORRIS D.F., *E-government 2020: plus ça change, plus c'est la meme chose*, in *Public Administration Review*, vol. 70, *Special Issue*, 2010;

NOTARI F., *La trasformazione digitale al servizio dello sviluppo sostenibile*, Roma, 2021;

NOTARMUZI C., *La governance dell'e-government: l'e-governance*, in S. Cassese, G. Della Canea (a cura di), *I mercati dell'amministrazione*, Milano, 2006;

NOTO LA DIEGA G., *Il cloud computing. Alla ricerca del diritto perduto nel web 3.0*, in *Eur. dir. priv.*, n. 2, 2014;

NUNZIATA M., *Concorrenza e mercato nel sistema delle comunicazioni*, in *GiustAmm.it*, n. 3, 2013;

NUNZIATA M., *Concorrenza e regolazione del mercato nel sistema delle comunicazioni*, in G. Bruno (a cura di), *Diritto delle comunicazioni*, Torino, 2019;

OCCHINI G., *L'informatica nella gestione aziendale: aspetti e prospettive di impiego*, Milano, 1982;

ODAT A. - KHAZAALEH M., *E-government challenges and opportunities*, in *International Journal of Computer Science Issues*, vol. 9, n. 2, 2012;

OESCHGER G. - CARROL P. - CAULFIELD B., *Micromobility and public transport integration: the current state of knowledge*, in *Transportation Research (Part D: Transport and Environment)*, vol. 80, 2020;

OETTINGER A.G., *Communications in the national decision-making process*, in M. Greenberger (a cura di), *Computers, communications and public interest*, Baltimora, 1971;

OLIVEIRA T. - COELHO V.N. - RAMALHINHO H. - OLIVER M., *Digital cities and emerging technologies*, in V.N. Coelho, I.M. Coelho, T.A. Oliveira, L. Satoru (a cura di), *Smart and digital cities. From computational intelligence to applied social sciences*, Cham, 2019;

OLIVETTI M., *Diritti fondamentali e nuove tecnologie: una mappa del dibattito italiano*, in *Journal of Institutional Studies/Revista de Estudos Institucionais*, n. 2, 2020;

OLIVIERI G. - FALCE V. (a cura di), *Smart cities e diritto dell'innovazione*, Milano, 2016;

OREFICE M., *Gli open data tra principio e azione: lo stato di avanzamento*, in *Forum quad. cost.*, n. 4, 2015;

ORLANDO V.E., *Principii di diritto amministrativo*, Firenze, 5^a ed., 1919;

OROFINO A.G. - GALLONE G., *Pubblici servizi, digitalizzazione e intelligenza artificiale*, in R. Giordano, A. Panzarola, A. Police, S. Preziosi, M. Proto (a cura di), *Il diritto nell'era digitale. Persona, mercato, amministrazione, giustizia*, Milano, 2022;

OROFINO A.G., *L'espressione elettronica del suffragio*, in *Dir. int.*, n. 2, 2006;

OROFINO A.G., *La semplificazione digitale*, in *Dir. econ.*, n. 3, 2019;

OROFINO M., *Il Telecoms package: luci ed ombre di una riforma molto travagliata*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 2, 2010;

OROFINO M., *La "multilevel" governance delle comunicazioni elettroniche 20 anni dopo il Framework 2002*, in *Federalismi*, n. 4, 2022;

OROFINO M., *La politica europea delle telecomunicazioni (comunicazioni elettroniche): la nuova sfida della net-neutrality*, in *Eurojus.it*, n. 2, 2017;

OROFINO M., *Profili costituzionali delle comunicazioni elettroniche nell'ordinamento multilivello*, Milano, 2008;

OSBORNE S.P. - RADNOR Z. - KINDER T. - VIDAL MARTINEZ I., *The service framework: a public-service-dominant approach to sustainable public services*, in *British Journal of Management*, vol. 26, n. 3, 2015;

OSBORNE S.P. - RADNOR Z. - NASI G., *A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach*, in *American Review of Public Administration*, vol. 43, n. 2, 2013;

OSBORNE S.P., *Public service logic: creating value for public service users, citizens, and society through public service delivery*, New York, 2021;

OSNAGHI A., *Pubblica amministrazione che si trasforma: «Cloud Computing», federalismo, interoperabilità*, in *Amministrare*, XLIII, n. 1, 2013;

OTRANTO P., *Decisione amministrativa e digitalizzazione della p.a.*, in *Federalismi*, n. 2, 2018;

OTRANTO P., *Internet nell'organizzazione amministrativa. Reti di libertà*, Bari, 2015;

OTRANTO P., *La garanzia di accesso alla rete e la "città connessa"*, in *Riv. giur. ed.*, n. 3, 2021;

OTTAVIANO V., (voce) *Impresa pubblica*, in *Enc. dir.*, XX, 1970;

OTTAVIANO V., *Le società miste per i servizi locali*, in F. Trimarchi (a cura di), *Le società miste per i servizi locali*, Milano, 1999;

OTTAVIANO V., *Note sulle società miste per la gestione dei servizi pubblici locali*, in *Riv. soc.*, n. 1, 1999;

OTTAVIANO V., *Sull'impiego a fini pubblici della società per azioni*, in *Riv. soc.*, 1960;

OTTAVIANO V., *Sulla sottoposizione dell'impresa pubblica alla medesima regolamentazione di quella privata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, 267, poi in *Scritti giuridici*, vol. II, Milano, 1992;

PACE A., *I progetti "PC ai giovani" e "PC alle famiglie": esercizio di potestà esclusiva statale o violazione della potestà regionale residuale?*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2004;

PACINI F., *Verso un mutamento costituzionale tecnicamente indotto? Note sulla digitalizzazione delle firme per il referendum*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2021;

PAGALLO U., *Il diritto nell'età dell'informazione. Il riposizionamento tecnologico degli ordinamenti giuridici tra complessità sociale, lotta per il potere e tutela dei diritti*, Torino, 2014;

PAGNANELLI V., *Accesso, accessibilità, open data. Il modello italiano di open data pubblico nel contesto europeo*, in *Giorn. storia cost.*, XXXI, 2016;

PAIS I., *Nuove comunità tra economia e società*, in G. Arena, C. Iaione (a cura di) *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, 2015;

PAJNO A., *Gli enti locali e gli strumenti di diritto privato*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2010;

PAJNO A., *Servizi pubblici e tutela giurisdizionale*, in *Dir. amm.*, n. 1, 1995;

PALIANI A. - CAPPIELLO G. - DI PASQUALE G., *Smart development and smart utilities*, in G. Antonelli, G. Cappiello (a cura di), *Smart development in smart communities*, Londra-New York, 2017;

PALLADINO A., *I servizi di trasporto pubblico non di linea all'esame dei nuovi paradigmi della mobilità urbana e della sharing economy*, in *Munus*, n. 2, 2018;

PALLADINO A., *PagoPA e pagamenti digitali*, in *Lo Stato digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma, 2022;

PALLADINO A., *Public transportation in the era of the sharing economy: towards a reconceptualization of urban mobility*, in *Eur. rev. pub. law*, n. 1, 2020;

PALLANTE F., *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*, in *Oss. Cost.*, n. 6, 2021;

PALLI E.M., *La (prorogata) soppressione delle Autorità d'ambito territoriale ottimale nei servizi pubblici locali ambientali*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2012;

PALMIERI A., *In tema di blocco cautelare di un servizio di trasporto non autorizzato*, in *Foro it.*, 2015;

PALMIERI A., *Uber Pop: fine delle corse in (mezza) Europa?*, in *Foro it.*, n. 5, 2018;

PALMIRANI M. - GIRARDI D. - MARTONI M. - ROSSI M. - RAGONE M. - FAINI F., *Le licenze per il rilascio degli Open Data della Pubblica Amministrazione. Prime riflessioni alla luce della Direttiva UE 2019/1024*, in *Dir. merc. tecn.*, N/A, 14 novembre 2018;

PANAYIOTOU N.A. - STAVROU V.P., *Government to business e-services - A systematic literature review*, in *Gov. Inf. Quart.*, vol. 38, n. 3, 2021;

PANETTIE., *The dynamics of local innovation systems: structures, networks and processes*, Londra/New York, 2019;

PANTALONE P., *Città metropolitane e riordino degli enti locali: forse è la volta buona?*, in *Dir. econ.*, 2015;

PAOLANTONIO N., *La dicotomia tra giurisdizione soggettiva e oggettiva nella sistematica del codice del processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2, 2020;

PAPA A., *Il principio di uguaglianza (sostanziale) nell'accesso alle tecnologie digitali*, in *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, E. De Marco (a cura di), Milano, 2008;

PAPA A., *La problematica tutela del diritto all'autodeterminazione informativa nella big data society*, in AA.VV. (a cura di), *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, vol. I, Padova, 2020;

PAPPA D. - STERGIOULAS L., *G2C and C2G: emerging principles and architectures in e-government and e-participation*, Working Paper, Brunel University, Londra, 2006;

PARDI A., *La relazione di una commissione di studio sul trasporto pubblico locale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2022;

PARYCEK P. - GLASSEY O. - JANSSEN M. et al. (a cura di), *Electronic government*, Cham, 2018;

PASCUZZI G., *La creatività del giurista. Tecniche e strategie dell'innovazione giuridica*, II^a ed., Bologna, 2018;

PASINI N. (a cura di), *Le carte dei servizi. Per migliorare la qualità dei servizi pubblici*, Milano, 1999;

PASSAGLIA P., *Ancora sul fondamento costituzionale di internet. Con un ripensamento*, in AA.VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione*, vol. I, Genova, 2020;

PASSALACQUA M. (a cura di), *Il «disordine» dei servizi pubblici locali. Dalla promozione del mercato ai vincoli di finanza pubblica*, Torino, 2016;

PASSALACQUA M., *La regolazione amministrativa degli ATO per la gestione dei servizi pubblici locali a rete*, in *Federalismi*, n. 1, 2016;

PASSALACQUA M., *Le aporie delle forme di gestione dei servizi pubblici locali nel T.U. partecipate: organizzazione amministrativa e tutela della concorrenza*, in L. Ammannati, R. Cafari Panico (a cura di), *I servizi pubblici: vecchi problemi, nuove regole*, Torino, 2018;

PASTORI G., *Tendenze recenti della pubblica amministrazione italiana*, in *Scritti Scelti*, Napoli, 2010;

PATRITO P. - PAVONI F., *La disciplina del riutilizzo dei dati pubblici dal punto di vista del diritto amministrativo: prime riflessioni*, in *Dir. inf.*, n. 1, 2012;

PATRONI GRIFFI F., *Class action e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici*, in *Federalismi*, n. 13, 2010;

PATRONI GRIFFI F., *Profili di full jurisdiction: il diritto di azione nel processo amministrativo*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2, 2019;

PAVANI G., *European sharing and collaborative cities: the Italian way*, in *Eur. pub. law*, n. 1, 2022;

PAVITT K. - WALKER W., *Government policies towards industrial innovation: a review*, in *Research Policy*, V, n. 1, 1976;

PAVITT K., *Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory*, in *Research Policy*, XIII, n. 6, 343 ss., 1984;

PEDRINI A., *La città moderna ad uso degli ingegneri, dei sanitari e degli ufficiali tecnici di pubbliche amministrazioni*, Milano 1905;

PEITZ M. - WALDFOGEL J. (a cura di), *The Oxford handbook on the digital economy*, Oxford, 2012;

PELLEGRINI D., *Sharing economy. Perché l'economia collaborativa è il nostro futuro*, Milano, 2017;

PELLERITI S., *La governance privata di Facebook e la presa di coscienza del regolatore europeo: qualcosa sta cambiando?*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2, 2021;

PELTON J.N. - SINGH I.B. (a cura di), *Smart Cities of today and tomorrow. Better technology, infrastructure and security*, Cham, 2019;

PENSI A., *L'inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, in *GiustAmm.it.*, n. 9, 2015;

PEREZ R. (a cura di), *Il nuovo ordinamento delle comunicazioni elettroniche*, Milano, 2004;

PEREZ R. (a cura di), *Statistica e pubblica amministrazione: ordinamento, struttura, compiti e prospettive di lavoro*, vol. II, in AA.VV., *I servizi pubblici*, Milano, 1985;

PEREZ R., *Telecomunicazioni e concorrenza*, Milano, 2002;

PERFETTI L.R., *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Padova, 2001;

PERFETTI L.R., *I servizi pubblici locali. La riforma del settore operata dall'art. 35 della l. n. 448 del 2001 ed i possibili profili evolutivi*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2002;

PERFETTI L.R., *L'affidamenti diretto di servizi pubblici locali a società partecipate dai comuni, tra amministrazione indiretta e privilegi extra legem*, in *Foro amm.-CdS*, III, 2004;

PERFETTI L.R., *La disciplina dei servizi pubblici locali ad esito del referendum e il piacere dell'autonomia locale*, in *Urb. app.*, n. 8, 2011;

PERFETTI L.R., *La legittimazione processuale come parte della teoria del diritto di azione. Il problema della limitazione della tutela dalle condizioni dell'azione al contenuto della giurisdizione e ritorno*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2, 2019;

PERFETTI L.R., *Le procedure di affidamento dei trasporti pubblici locali*, in *Munus*, n. 1, 2015;

PERICU A., *Impresa e obblighi di servizio pubblico: l'impresa di gestione di servizi pubblici locali*, Milano, 2001;

PERICU G., *Note in tema di attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Milano, 1966;

PERNICE I., *The global dimension of multilevel constitutionalism: a legal response to the challenges of globalization*, in C. Tomuschat, P.M. Dupuy, B. Fassbender, M.N. Shaw, K.P. Sommermann (a cura di), *Völkerrecht als Wertordnung / Common values in International law. Festschrift für Christian Tomuschat / Essays in honour of Christian Tomuschat*, Kehl (et al.), 2006;

PERRUCCI A., *L'ecosistema delle apps ed il ruolo della regolamentazione*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2, 2014;

PESCE G., *Digital first. Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive*, Napoli, 2018;

PETERSON L. - SUNAY O., *5G mobile networks: a systems approach*, San Rafael, 2020;

PETRILLO P.L. - HONORARI C., *Diritti e libertà alla prova dell'economia della condivisione. Prime note di confronto tra Europa e America Latina*, in *Federalismi*, n. 13, 2018;

PETTIROSSI S., *Smart city: la città autonoma*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 3, 2020;

PETTIROSSI S., *Tra smart city e smart land: le agende urbane delle Regioni italiane*, in *Ist. fed.*, n. 1, 2020;

PIAZZA I., *L'organizzazione dell'accesso generalizzato: dal sistema di governance all'attuazione amministrativa*, *Dir. amm.*, n. 3, 2019;

PICA N., *Attività sottoposte a regolamentazione amministrativa e sharing economy. Il caso delle locazioni turistiche (cd. Home sharing)*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2020;

PIERONI M., *Informatica e coordinamento dei dati*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, vol. II, Milano, 2006;

PIETRANGELO M. (a cura di), *Il diritto di accesso ad internet*, Napoli, 2011;

PIETRANGELO M., *Accesso a internet: un diritto ancora diseguale? Aggiornamenti e ripensamenti*, in M.R. Allegri, G. D'Ippolito, *Accesso a internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Roma, 2017;

PIETRANGELO M., *Brevi note sul coordinamento informativo informatico e statistico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*, in *Inf. dir.*, n. 1-2, 2004;

PIETRANGELO M., *Cittadinanza digitale e diritto all'uso delle tecnologie*, in *Amministrazione elettronica. Caratteri, finalità, limiti*, in G. Cammarota, P. Zuddas (a cura di), Torino, 2020;

PINARDI R., *Volontà referendaria e legislazione successiva tra regime formale e forza politica della pronuncia popolare abrogativa*, in *Giur. cost.*, n. 4, 2012;

PINI O., *Le nuove frontiere del servizio pubblico locale: Uber tra regolazione, giurisprudenza e ruolo delle autonomie*, in *Nuove auton.*, n. 3, 2015;

PIOGGIA A., *Il Fascicolo sanitario elettronico: opportunità e rischi dell'interoperabilità dei dati sanitari*, in R. Cavallo Perin (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data, da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Università degli Studi di Torino, Torino, 2021;

PIOGGIA A., *Note sulla configurabilità di un "servizio pubblico informatico"*, in *Riv. quad. serv. pubbl.*, n. 2, 2000;

PIOGGIA A., *Servizi e disservizi. Piccolo contributo alla ricerca del senso pubblico del servizio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2017;

PIPERATA G., *Cittadini e imprese di fronte all'amministrazione digitale*, in *Dir. merc. tecn.*, n. 2, 2016;

PIPERATA G., *Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3, 2020;

PIPERATA G., *Gli spazi mobili dell'autonomia nell'ordinamento locale italiano*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2020;

PIPERATA G., *I servizi pubblici locali tra ri-municipalizzazione e de-municipalizzazione*, in *Munus*, n. 1, 2016;

PIPERATA G., *Il lento e incerto cammino dei servizi pubblici locali dalla gestione pubblica al mercato liberalizzato*, in *Munus*, n. 1, 2011;

PIPERATA G., *Infrastrutture, strade e mobilità*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022;

PIPERATA G., *La disciplina dei servizi pubblici locali negli ultimi interventi legislativi di stabilità economica*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1, 2012;

PIPERATA G., *Le società a partecipazione pubblica nella gestione dei servizi degli enti locali*, in M. Cammelli - M. Dugato, *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Torino, 2008;

PIPERATA G., *Semplificazione e digitalizzazione nelle recenti politiche di riforma della Pubblica Amministrazione italiana*, in F. Mastragostino, G. Piperata, C. Tubertini (a cura di), *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforme*, Bologna, 2016;

PIPERATA G., *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, 2005;

PIPIA U., *La questione telefonica. Il governo concede a Roma quello che nega a Milano*, in *L'elettricità. Rivista trimestrale*, n. 20, 1900;

PIRAS A., *La municipalizzazione (problemi delle municipalizzazioni)*, in M.S. Giannini (a cura di), *I Comuni*, Vicenza, 1967;

PIRAS P., *Comunicazione e innovazione nell'amministrazione gattopardo. I social media per un nuovo rapporto cittadino-PA: nulla di fatto?*, in *Dir. econ.*, n. 2, 2020;

PIRAS P., *Innovazione tecnologica e divario digitale*, in *Dir. econ.*, n. 2, 2022;

PIRAS P., *Le società per azioni a partecipazione comunale*, in *Riv. amm.*, 1995;

PIRAS P., *Servizi pubblici e nuove tecnologie*, in *Dir. inf.*, n. 2, 2006;

PIRAS P., *Servizi pubblici e società a partecipazione comunale*, Milano, 1994;

PIVA S., *Facebook è un servizio pubblico? La controversia su CasaPound risolve la questione dell'inquadramento giuridico dei social network*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2020;

PIZZANELLI G., *Innovazione tecnologica e regolazione incompiuta*, *Munus*, n. 1, 2016;

PIZZETTI F. (a cura di), *Protezione dei dati personali in Italia tra GDPR e codice novellato*, Torino, 2021;

PIZZETTI F., *La Legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, in *Riv. AIC*, n. 3/2015;

PIZZETTI F., *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Milano, 2015;

PIZZETTI F., *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi*, n. 12, 2015;

PIZZETTI F., *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali. Dalla direttiva 95/46 al nuovo Regolamento europeo*, vol. I, Torino, 2016;

PIZZETTI F.G., *Il progetto "pc ai giovani" nel quadro della promozione dell'eguaglianza digitale da parte dello stato e delle regioni*, in E. De Marco (a cura di), *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, Milano, 2008;

PIZZI M., *Affidamenti in house*, in M.A. Sandulli, R. De Nictolis (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. I, Milano, 2019;

PIZZUTI M., *Dossier 5G*, Milano, 2020;

POGGI A. - BOGGERO G., *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016*, in *Federalismi*, n. 25, 2016;

POGGI A., *Diritto a internet o diritto alla libertà di manifestazione del pensiero?*, in AA. VV., *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, Genova, 2020;

POLETTI C., *Loi d'orientation des mobilités: du droit au transport au droit à la mobilité*, in *Droit Administratif*, n. 11, 2020;

POLICE A. - GIULIETTI W., *Servizi pubblici, servizi sociali e mercato: un difficile equilibrio*, in *Serv. pubbl. e app.*, n. 4, 2004;

POLICE A. - TEDESCHI E., *La “class action” pubblica. L’interesse individuale e collettivo alla buona amministrazione e la sua giustiziabilità*, in *Amministrativamente*, n. 3, 2021;

POLICE A., *L’interesse collettivo alla buona amministrazione e la sua giustiziabilità: riflessioni sulla c.d. class action pubblica*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, vol. V, Napoli, 2020;

POLICE A., *Spigolature sulla nozione di «servizio pubblico locale»*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2007;

POLICE A., *Sulla nozione di «servizio pubblico locale»*, in S. Mangiameli (a cura di), *Servizi pubblici locali*, Torino, 2008;

POLIZZI E. - BASSOLI M. (a cura di), *Le politiche della condivisione. La sharing economy in-
contra il pubblico*, Milano, 2016;

POLLICINO O. - BERTOLINI E. - V. LUBELLO (a cura di), *Internet: regole e tutela dei diritti
fondamentali*, Roma 2013;

POLLICINO O. - LUBELLO V., *Un monito complesso ed una apertura al dibattito europeo ri-
levante: Uber tra giudici e legislatori*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2016;

POLLICINO O., *Judicial protection of fundamental rights on the internet. A road towards digital
constitutionalism?*, Oxford-New York, 2021;

POLLICINO O., *L’ “autunno caldo” della Corte di giustizia in tema di tutela dei diritti fonda-
mentali in rete e le sfide del costituzionalismo alle prese con i nuovi poteri privati in ambito digi-
tale*, in *Federalismi*, n. 19, 2019;

POLLICINO O., *The right to Internet access*, in A. Von Arnould, K. Von der Decken, M. Susi (a
cura di), *The Cambridge Handbook of new human rights*, Cambridge, 2020;

POLLICINO O., *Tutela dei diritti fondamentali nell’era digitale e contesto valoriale: una inda-
gine transatlantica*, in *MediaLaws*, n. 2, 2018;

PONTI B. (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni.
Commento sistematico al d.lgs. 33/2013 dopo le modifiche apportate dal d.lgs. 25 maggio 2016,
n. 97*, Rimini, 2016;

PONTI B., *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa. I limiti del regime italiano di riuti-
lizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, n. 3, 2007;

PONTI B., *Il regime dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria: i tempi, le modalità ed i limiti
della diffusione; l’accesso civico; il diritto di riutilizzo*, in ID. (a cura di), *La trasparenza ammi-
nistrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Rimini, 2013;

PONTI B., *Informazione pubblica, trasparenza e potere conoscitivo: come proseguendo sui per-
corsi indicati da Francesco Merloni*,

PONTI B., *L’amministrazione come fornitore e come fruitore di dati personali pubblici: sono
praticabili soluzioni basate sulla Big Data Analytics/Machine learning, L’amministrazione pub-
blica con i big data*;

PONTI B., *Open Data and transparency: a paradigm shift*, in *Inf. dir.*, n. 1-2, 2011;

PONTI B., *The concept of Public Data*, in J.B. Auby (a cura di), *Droit comparé de la procédure
administrative/Comparative law of administrative procedure*, Parigi, 2016;

PONTI B., *Titolarità e riutilizzo dei dati pubblici*, in ID., *Il regime dei dati pubblici. Esperienze
europee e ordinamento nazionale*, Rimini, 2008;

POPPER K.R., *Tecnologia ed etica*, trad. it., Catanzaro, 2013;

PORTALUPI M., *La municipalizzazione dei servizi pubblici*, Torino, 1900;

PORTALURI P.L., *Ascendenze del creazionismo giurisprudenziale e ricadute sul processo am-
ministrativo: il controllabile paradigma dell’accesso al giudice*, *Dir. proc. amm.*, n. 2, 2021;

PORTALURI P.L., *La cambiale di Forsthoff. Creazionismo giurisprudenziale e diritto al giudice amministrativo*, Napoli, 2021;

POSTERARO N., *Il fascicolo sanitario elettronico*, in *Lo Stato digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma, 2022;

POSTERARO N., *La telemedicina*, in V. Bontempi (a cura di), *Lo Stato digitale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Roma, 2022;

POSTMAN N., *Come sopravvivere al futuro. Dalla tecnologia al progresso, dalla democrazia all'informazione*, trad. it, Milano, 2006;

POTOTSCHNIG U., *I pubblici servizi*, Padova, 1964;

POTTER J., *Consumerism and the public sector: how well does the coat fit?*, in *Public Administration*, vol. 66, n. 2, 1988;

POTTS J. – KASTELL T., *Public sector innovation research: what's next?*, in *Innovation: management, policy & practice*, XII, n. 2, 2010;

PRADI A. - ROSSATO A. (a cura di), *I beni comuni digitali. Valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino*, Trento, 2014;

PREDIERI A., *Premessa ad uno studio dello Stato come produttore di informazioni*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Milano, vol. II, 1974;

PREVIATO A., *Il Caso Uber al vaglio della Corte di Giustizia europea: una sentenza che ridefinisce i termini della sharing economy*, in *Dir. pubbl. eur.*, n. 1, 2018;

PREVITI L., *Smart city, mobilità, energia: nuove prospettive di sviluppo urbano al tempo della transizione*, in *Munus*, n. 1, 2022;

PRIORA G. - SGANGA C., *Smart urban mobility: a positive or negative IP space? A case study to test the role of IP in fostering digital data-driven innovation*, in M. Finck, M. Lamping, V. Moscon, H. Richter (a cura di), *Smart urban mobility. Law, regulation, and policy*, Berlino, 2020;

PROFETI S. - TARDITI V., *Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli enti locali?*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2019;

PROVENZANO P., *Decreti Madia e nuova disciplina del c.d. "domicilio digitale": quali prospettive?*, in *Federalismi*, n. 11, 2016;

S. D'ANCONA - P. PROVENZANO, *Gli strumenti della Carta della cittadinanza digitale*, in R. Cavallo Perin, D.U. Galetta (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, 2020

PUGLIESE F.P., *La normazione comunale*, in M.S. Giannini (a cura di), *I Comuni*, Vicenza, 1967;

PULVIRENTI M., *Patrimonio culturale e ordinamento pluralista*, Torino, 2022;

PURVIS B. - MAO Y. – ROBINSON D., *Three pillars of sustainability: in search of conceptual origins*, in *Sustainability Science*, XIV, (suppl. al) n. 5, 2019;

QUARTA A., *Il ruolo delle piattaforme digitali nell'economia collaborativa*, in *Contr. impr. eur.*, n. 2, 2017;

RACCA G.M., *Questioni sulla partecipazione degli enti territoriali a società di capitali*, in *Dir. econ.*, n. 2, 1998;

RADICATI DI BROZOLO L.G., *Convergenza, concorrenza, regolazione e asimmetria nel nuovo quadro comunitario delle comunicazioni elettroniche*, in *Mercato concorrenza regole*, n. 3, 2002;

RADICATI DI BROZOLO L.G., *Il diritto delle telecomunicazioni. Un modello di liberalizzazione di un servizio pubblico*, Torino, 1999;

RAFFIOTTA E.C., *Trasporti pubblici locali non di linea e nuove tecnologie: il caso Uber nel diritto comparato*, in *Munus*, n. 1, 2016;

RAGGI L., *Servizio pubblico e demanialità*, in *Il Filangieri*, 1909;

RAGUSA M., *Reti e servizi di pubblica utilità. Il caso delle comunicazioni elettroniche*, in *Dir. soc.*, n. 2, 2007;

RAGUSA MAGGIORE G., *Comune azionista e reintegrazione del capitale*, in *Dir. fall.*, nn. 2-3, 1970, pt. II;

RALLET A. - TORRE A. (a cura di), *Quelles proximités pour innover?*, Parigi, 2007;

RAMACIOTTI L., *New economy*, in *Dizionario di economia e finanza*, a cura dell'Istituto dell'Enciclopedia italiana, vol. II, Roma, 2012;

RAMAJOLI M., *Concessioni di pubblico servizio e diritto comunitario*, in G. Pericu, A. Romano, T. Spagnuolo Vigorita (a cura di), *La concessione di pubblico servizio*, Milano, 1995, 337;

RAMAJOLI M., *L'esigenza sistematica del diritto amministrativo attuale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010;

RAMAJOLI M., *La tutela degli utenti nei servizi a carattere imprenditoriale*, in *Dir. amm.*, nn. 3-4, 2000;

RAMAJOLI M., *Legittimazione a ricorrere e giurisdizione oggettiva*, in V. Cerulli Irelli (a cura di), *La giustizia amministrativa in Italia e in Germania. Contributi per un confronto*, Milano, 2017;

RAMAJOLI M., *Sui molteplici criteri di riparto della giurisdizione in materia di servizi di sostegno scolastico alle persone con disabilità*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2, 2020;

RAMAJOLI M. - TONOLETTI B., *Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, in *Dir. amm.*, nn. 1-2, 2013

RAMOTTI C., *Gli interventi di riqualificazione e digitalizzazione dell'edilizia scolastica, Lo Stato digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma, 2022;

RANDAZZO A., *Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)*, in corso di pubblicazione in *MediaLaws*, n. 2, 2022;

RANELLETTI O., *Il concetto di "pubblico" nel diritto*, in *Riv. it. sc. giur.*, XXXIX, 1905;

RANELLETTI O., *Istituzioni di diritto pubblico*, VII, Padova, 1940;

RANELLETTI O., *Per la distinzione degli atti di imperio e degli atti di gestione*, in *Studi in onore di V. Scialoja*, vol. I, Milano, 1905;

RANELLETTI O., *Principii di diritto amministrativo*, vol. I, Napoli, 1912;

RANELLETTI O., *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, Parte I: *Concetto e natura delle autorizzazioni amministrative*, in *Giur. it.*, XLVI, 1894;

RANELLETTI O., *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, Parte II, *Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Riv. it. sc. giur.*, XVII, 1894;

RANELLETTI O., *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, Parte III, *Facoltà create dalle autorizzazioni e concessioni amministrative*, *ivi*, XIX, 1985, XX, 1896, XXI;

RANGONE N., *I servizi pubblici*, Bologna, 1999;

RANGONE N., *I servizi pubblici: nozioni e regole*, in *Ann. AIPDA 2001*, Milano, 2002;

RANGONE N., *I trasporti pubblici di linea*, in *Trattato di diritto amministrativo (Cassese)*, t. III, *Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003;

RANGONE N., *Intelligenza artificiale e pubbliche amministrazioni: affrontare i numerosi rischi per trarne tutti i vantaggi*, in *BioLaw Journal*, n. 2, 2022;

RANGONE N., *Le telecomunicazioni*, in AA.VV. (a cura di), in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da S. Cassese, vol. III, Milano, 2003;

RANTISI N.M., *The Local Innovation System as a source of 'variety': openness and adaptability in New York City's Garment District*, in *Regional Studies*, XXXVI, n. 6, 2002;

RAUCH D.E.- SCHLEICHER D., *Like Uber, but for local government law: the future of local regulation of the sharing economy*, in *Ohio State Law Journal*, vol. 76, n. 4, 2015;

RAVA L., *Il telefono nella legislazione italiana*, Bologna, 1900;

RAVŠELJ D. - UMEK L. - TODOROVSKI L. - ARISTOVNIK A., *A review of digital era governance research in the first two decades: a bibliometric study*, in *Future Internet*, vol. 14, n. 5, 2022;

RAZZANTE R. (a cura di), *La rete che vorrei. Per un web al servizio di cittadini e imprese dopo il Covid19*, Milano, 2^a ed., 2022;

RECINTO G., *Efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici e ruolo della c.d. "class action" pubblica*, in *Rass. dir. civ.*, n. 3, 2013;

RENDERS D. - DE VALKENEER D., *Arrêt 'Asociación Profesional Elite Taxi': Uber, un service de transport freiné dans sa course?*, in *Journal de droit européen*, vol. 246, n. 2, 2018;

RENNA M. - VACCARI S., *Dalla "vecchia" trasparenza amministrativa al c.d. open government*, in *GiustAmm.it*, n. 1, 2019;

RENNA M. - VACCARI S., *I servizi pubblici locali di interesse economico generale. Brevi riflessioni in tema di nozione, assunzione e forme di gestione a margine di un recente schema di testo unico*, in G. Sala, G. Sciuillo (a cura di), *Procedimento e servizi pubblici nel diritto amministrativo in trasformazione*, Napoli, 2017;

RESTA D., *Il ricorso alla s.p.a. per la gestione dei pubblici servizi da parte degli enti locali*, in *Cons. Stato*, II, 1995;

RESTA D., *Profili giuridici delle società per azioni a partecipazione comunale*, in *TAR*, II, 1983;

RESTA G., *Uber di fronte alle Corti europee*, in *Dir. inf. inform.*, n. 2, 2017;

RICCA SALERNO G., *Finanze locali*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. IX, Milano, 1915;

RICCIARDI G.C. - VENTURI A., *Investimenti e finanziamenti in infrastrutture digitali per le smart cities in una prospettiva comparata ed europea. Uno studio introduttivo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 4, 2020;

RICE M.F., *A post-modern cultural competency framework for public administration and public service delivery*, in *International Journal of Public Sector Management*, vol. 20, n. 7, 2007;

RICOLFI M. - VAN EECHOUD M. - MORANDO F. - TZIAVOS P. - FERRAO L., *The "licensing" of public sector information*, in *Inf. dir.*, n. 1-2, 2011;

RIFKIN J., *L'era dell'accesso: la rivoluzione della new economy*, trad. it., Milano, 2000;

RIFKIN J., *La terza rivoluzione industriale: come il "potere laterale" sta trasformando l'energia, l'economia, il mondo*, trad. it., Milano, 2011;

RIFKIN J., *The green new deal*, New York, 2020;

RIJSHOUWER E.A. - LECLERCQ E.M. - VAN ZONEN L., *Public views of the smart city: towards the construction of a social problem*, in *Big Data & Society*, vol. 9, n. 1, 2022;

RIVA SANSEVERINO E. - RIVA SANSEVERINO R. - VACCARO V. (a cura di), *Atlante delle smart city. Comunità intelligenti europee ed asiatiche*, 3a ed., Milano, 2015;

RIVIEZZO A., *Pubblica funzione, pubblico servizio, servizio universale: da 'suddito' a 'utente', passando per 'cittadino'*, in *Nomos*, n. 1, 2020;

RIVOSECCHI G., *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene 'imposta' nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, in *Forum quad. cost.*, 2 febbraio 2017;

RIZZO I., *Brevi considerazioni a seguito dell'abrogazione dell'art. 23-bis L. 133/2008*, in *Urb. app.*, n. 8, 2011;

RIZZO I., *I servizi pubblici dopo il D.L. 138/2011*, in *Urb. app.*, n. 12, 2011;

RODIO R.G., *Banche dati e pubblica amministrazione. Profili di diritto italiano e comparato*, Bari, 2000;

RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012;

RODOTÀ S., *Il mondo nella rete. Quali diritti, quali vincoli*, Roma-Bari, 2014;

RODOTÀ S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013;

RODOTÀ S., *Una Costituzione per Internet?*, in *Pol. dir.*, n. 3, 2010;

ROGERS E.M. - EVELAND J.D., *Diffusion of innovations in public organizations, perspectives on national R&D assessment: communication and innovation in organizations*, in P. Kelly, M. Kranzberg (a cura di), *Technological innovation: a critical review of current knowledge*, San Francisco, 1978;

ROGERS E.M. - JOUNG-IM K., *Diffusion of innovations in public organizations*, in R. Merritt, A.J. Merritt (a cura di), *Innovation in the public sector*, Beverley Hills (et al.), 1985;

ROMAN A., *Realizing e-Government: delineating implementation challenges and defining success*, in E. F. Halpin, D. Griffin e.a. (a cura di), *Digital Public administration and E-Government in Developing Nations: Policy and Practice, United States*, Idea Group, 2014;

ROMANO A., *Efficienza della gestione ed affidabilità del servizio nel trasporto pubblico regionale e locale*, in Roversi Monaco F. - G. Caia (a cura di), *Il trasporto pubblico locale*, vol. II (Situazione ordinamentale e prospettive), Napoli, 2018;

ROMANO A., *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo degli anni '80*, Milano, 1987;

ROMANO A., *La concessione di un pubblico servizio*, in G. Pericu, A. Romano, T. Spagnuolo Vigorita (a cura di), *La concessione di pubblico servizio*, Milano, 1995;

ROMANO A., *Profili della concessione di pubblici servizi*, in *Dir. amm.*, n. 4, 1994;

ROMANO A., *Profili della concessione di pubblici servizi*, in G. Pericu, A. Romano, T. Spagnuolo Vigorita (a cura di), cit., con titolo *La concessione di un pubblico servizio*, Milano, 1995;

ROMANO M.C., (voce) *Atti amministrativi generali*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. I, 2006, Milano;

ROMANO S., *Il Comune*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, pt. 1, 1908;

ROMANO S., *Principi di diritto amministrativo*, 3^a ed., Milano, 1913;

ROMANO TASSONE A., *I servizi pubblici locali: aspetti problematici*, in *Dir. proc. amm.*, nn. 2-3, 2013;

ROMANO TASSONE A., *Il contratto di servizio*, in *Dir. trasp.*, 1998;

ROMANO TASSONE A., *La concessione a terzi dei servizi pubblici locali*, in *Reg. e gov. loc.*, nn. 1-2, 1992;

ROMANO V.C., *Nuove tecnologie per il mitridatismo regolamentare: il caso Uber Pop*, in *Merc. conc. reg.*, n. 1, 2015;

ROMEO A., *Servizio meteorologico*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, cit.,

ROMEO L., *La s.p.a. a prevalente capitale pubblico locale nella legge n. 142/1990*, in *Nuova rass.*, 1992;

ROSENBERG N., *Perspectives on technology*, Cambridge, 1976;

ROSINI M., *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Riv. AIC*, n. 1, 2021;

ROSPI M., *La digital transformation e l'esercizio di diritti fondamentali e delle libertà personali: compressione o miglioramento?*, in *P.A. Persona e amministrazione*, n. 2, 2020;

ROSSA S., *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali. Il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione e il ruolo dei dati aperti*, Padova, 2022;

ROSSA S., *L'impiego dei social network nella pubblica amministrazione: quid iuris?*, in *Media-Laws*, n. 1, 2020;

ROSSA S., *Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione a partire dall'esperienza della Regione Piemonte*, in *Dir. inf.*, n. 4, 2019;

ROSSI A., *La partecipazione dei comuni a società commerciali ed i suoi limiti*, in *Riv. dir. comm.*, I, 197;

ROSSI E., *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum quad. cost.*, n. 3, 2020;

ROSSI E.A., *Rilievi internazionalistici su concorrenza e valori sociali a margine del PNRR*, in *Studi Urbani*, nn. 3-4, 2021, numero speciale "Il diritto della resilienza. Legge, società e politiche economiche nel PNRR", a cura di G. Marra, P. Polidori, E.A. Rossi;

ROSSI G., *Diritto amministrativo*, Milano, vol. II, 2005;

ROSSI G., *Ricomporre il quadro normativo delle società di gestione dei servizi pubblici locali. Alla ricerca del filo di Arianna*, in *GiustAmm.it*, n. 6, 2011;

ROSSI N., *Firma digitale per referendum e leggi di iniziativa popolare. Una meditata rivoluzione o un improvvisato azzardo?*, in *QuestioneGiustizia*, 15 settembre 2021;

ROSSI P., *La nuova disciplina dei servizi pubblici locali nell'articolo 23 bis della legge 133/2008*, in G. Di Gaspare, *Servizi pubblici locali in trasformazione*, Padova, 2001;

RØSTE R., *Studies of innovation in the public sector: a literature review (PUBLIN Working Paper)*, Oslo, 2005;

ROTELLI E., *Le istituzioni politiche e amministrative dell'Italia unita*, in ID. (a cura di), *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, 1982;

ROVATI M.A., *Prime note su proprietà intellettuale e riutilizzo dei dati pubblici*, in *Inf. dir.*, n. 1-2, 2011;

ROVERSI MONACO F. - G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale*, vol. I (*Principi generali e disciplina di settore*) e vol. II (*Situazione ordinamentale e prospettive*), Napoli, 2018;

ROVERSI MONACO F.A., *Società con partecipazione minoritaria degli enti locali e gestione dei servizi pubblici*, in AA.VV., *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, vol. I, Milano, 1993;

RUFFINI R., *La carta dei servizi. Valutazione e miglioramento della qualità nella pubblica amministrazione*, Milano, 1999;

RUGGE F., “*Saperi speciali*” e cultura della municipalizzazione agli inizi del secolo. *Ipotesi di ricerca*, in *Amministrare*, XX, n. 1, 1990;

RUGGE F., *Comuni e nuove tecnologie. Le macchine da scrivere e il telefono tra '800 e '900*, in ID. (a cura di), *Comuni e nuove tecnologie tra '800 e '900*, in *Amministrare*, XXX, n. 3, 2000;

RUGGE F., *Gli esordi della municipalizzazione in Italia. Appunti su Stato, autonomie e «socialismo municipale»*, in *Jus*, nn. 1-2, 1984;

RUGGE F., *Trasformazioni delle funzioni dell'amministrazione e cultura della municipalizzazione*, in *L'amministrazione nella storia moderna*, a cura dell'ISAP, arch. 3 n.s., II, Milano, 1990;

RUGGEIRO C.A., *Sustainability and sustainable development: A review of principles and definitions*, in *Science of The Total Environment*, DCCLXXXVI, art. n. 147481, 2021;

RUKANOVA B. - ZINNER HENRIKSEN H. - HEIJMANN F. - ARIFAH ARMAN S.A. - TAN Y.H., *Public funding in collective innovations for public-private activities*, in AA.VV., *Electronic government*, Cham, 2018;

RUOTOLO M., *Non “ce la chiede l'Europa” e non “la vogliono i cittadini”. Brevi note sulla privatizzazione dei servizi pubblici locali (sull'aggiramento del referendum da parte della normativa posteriore)*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2012;

RUSSO R., *La legittimità della normativa nazionale dell'affidamento in house*, *GiustAmm.it*, n. 10, 2020;

RUTKOWSKA A. - GURAK -ADAMSKA A., *Sharing economy and the city*, in *International Journal of Management and Economics*, vol. 55, n. 4, 2019;

SABBIONI P., *La corte equipara SPL di rilevanza economica e SIEG, ma ammette soltanto tutele più rigorose della concorrenza*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2010;

SABBIONI P., *Servizi pubblici locali: il cambio di paradigma*, in *Amministrare*, n. 1, 2015;

SACCO GINEVRI A., *I golden powers fra Stato e mercato ai tempi del Covid-19*, in *Giur. comm.*, n. 2, 2021;

SAITTA F., *La legittimazione a ricorrere: titolarità o affermazione?*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2019;

SALTARI L., (voce) *Trasporto pubblico*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022;

SALVI C., *Gestione di servizi pubblici e società per azioni con partecipazione comunale*, in *Amm. it.*, I, 1989;

SALVIA F., *Il servizio pubblico: una particolare conformazione dell'impresa*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2000;

SAN MAURO C., *I nuovi strumenti di regolazione dei servizi pubblici: la carta dei servizi pubblici e il contratto di servizio*, Rimini, 2004;

SÁNCHEZ-VERGARA J.I. - GINIEIS M. – PAPAIOIKONOMOU E., *The emergence of the sharing city: a systematic literature review to understand the notion of sharing city and explore future research paths*, in *Journal of Cleaner Production*, vol. 295, n. 1, 2021;

SANDULLI A. - BALDASSARRE A., *Profili costituzionali della statistica in Italia*, in *Dir. soc.*, n. 1, 1973;

SANDULLI A., (voce) *Scuola e istruzione*, in *Funzioni amministrative*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022;

SANDULLI A., *Le città metropolitane e la debolezza di Atlante*, in *Munus*, n. 3, 2013;

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

SANDULLI A., *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, in AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, vol. II, Padova, 1957, e ora in *Scritti giuridici*, vol. I, Napoli, 1990;

SANDULLI M.A. - DROGHINI L., *La trasparenza amministrativa nel FOIA italiano. Il principio della conoscibilità generalizzata e la sua difficile attuazione*, in *Federalismi*, n. 19, 2020;

SANDULLI M.A., *Affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su strada e riforma dei servizi pubblici locali*, in *Federalismi*, n. 13, 2010;

SANDULLI M.A., *Il procedimento amministrativo e la semplificazione*, in *Jus Publicum*, n. 4, 2012;

SANDULLI M.A., *Profili soggettivi e oggettivi della giustizia amministrativa: il confronto*, in *Federalismi*, n. 3, 2017;

SANNA R., *Dalla trasparenza amministrativa ai dati aperti. Opportunità e rischi delle autostrade informatiche*, Torino, 2018;

SANTANIELLO G., *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Giuffrè, Milano, 1963;

SANTANIELLO M., *La regolazione delle piattaforme e il principio della sovranità digitale*, in *Rivista di Digital Politics*, n. 3, 2021;

SANTORO M.P., *L'in house tra riforma delle società partecipate e diritto dei contratti pubblici*, in *Federalismi*, n. 6, 2018;

SANTOSUOSSO A. - AZZINI S., *Scienza, tecnologia e gli attuali flussi giuridici transnazionali*, in S. Rodotà, M. Tallacchini (a cura di), *Ambito e fonti del biodiritto (Trattato di biodiritto, diretto da S. Rodotà e P. Zatti, vol. I)*, Milano 2010;

SANTOSUOSSO A. - GOODENOUGH O.R. - TOMASI M. (a cura di), *The challenge of innovation law. The impact of technology and science on legal studies and practice*, Pavia, 2015;

SANVITI G. (a cura di), *I modelli di gestione dei servizi pubblici locali*, Bologna, 1995;

SAPORITO A., *L'intelligenza artificiale nel procedimento amministrativo: il sistema della tecnologia Blockchain*, in *AmbienteDiritto*, n. 4, 2021;

SAPORITO A., *L'organizzazione delle funzioni amministrative delle province e delle città metropolitane dopo la cosiddetta 'riforma Delrio'*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1, 2018;

SAPPA C., *Diritti di proprietà intellettuale e dati pubblici nell'ordinamento italiano*, *Inf. dir.*, n. 1-2, 2011;

SARAI A., *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Bologna, 2008;

SARCONI V., *Alcune considerazioni in merito al diritto all'informazione pubblica*, in *Riv. trim. scien. amm.*, n. 1, 2004;

SARTOR G., *Human rights and information technologies*, Oxford, 2017;

SARTORI L., *Il divario digitale. Internet e le nuove disuguaglianze sociali*, Bologna, 2006;

SARTORI L., *Open government: what else?*, in *Ist. fed.*, n. 3-4, 2013;

SARZANO F. - MARINI BALESTRA F., *Comunicazioni elettroniche europee. Direttiva (UE) 2018-1972. 5G, fibra, cybersecurity, concorrenza e tutela degli utenti*, Milano, 2019;

SATTA V., *Potere regolamentare del Governo e servizi pubblici locali a rilevanza economica nell'art. 23-bis del d.l. n. 112/2008. Problemi costituzionali*, in *Dir. econ.*, n. 1, 2010;

SAUTER M., *From GSM to LTE advanced pro and 5G: an introduction to mobile networks and mobile broadband*, Hoboken, 2017;

SAUTER W. - SCHEPEL H., *State and market in European Union law*, Cambridge, 2009;

SAVINO M., *Il FOIA italiano e i suoi critici: per un dibattito scientifico meno platonico*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2019;

SAVINO M., *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5, 2016;

SBRESCIA V.M., *Infrastrutture, reti a banda ultralarga e governo democratico nell'economia europea*, in *Riv. giur. mezz.*, n. 3, 2013;

SBRESCIA V.M., *L'Europa delle comunicazioni elettroniche*, Napoli, 2011;

SCAGLIARINI S., *Tecnologie informatiche e procedimento elettorale: un matrimonio che s'ha da fare*, in AA.VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo - ConsultaOnline*, 2020;

SCARAFIOCCA G., *In house providing, società mista e Ambiti Territoriali Ottimali. A proposito della sentenza della Corte di Giustizia UE, Sez. IV, 12 maggio 2022, Causa C-719/20, Comune di Lerici*, in *Federalismi*, n. 29, 2022;

SCARAFIOCCA G., *L'in house providing di nuovo all'attenzione delle Corti. L'occasione per uno sguardo di insieme*, in *Federalismi*, n. 14, 2021;

SCARLATTI P., *Gli orientamenti sulla giurisprudenza costituzionale sulla ripartizione delle competenze in materia di servizi pubblici locali*, in *Dir. pubbl.*, n. 3, 2020;

SCATASSA G., *Il dipartimento della funzione pubblica e il coordinamento dell'informatica nella P.A.*, in G. Duni (a cura di), *Dall'informatica amministrativa alla teleamministrazione*, Roma, 1992;

SCHAUB M.Y., *Why Uber is an information society service*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, vol. 7, n. 3, 2018;

SCHIMANK U., *Politische steuerung und selbstregulation system organisierter forschung*, 101 ss., in R. Mayntz, F. Scharpf (a cura di), *Gesellschaftliche selbstregelung und politische steuerung*, Francoforte/New York, 1995.

SCHINAIA M.E., *Relazione sulla giustizia amministrativa*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2007;

SCHNEIDER H., *Uber: innovation in society*, New York, 2017;

SCHOLTA H. - MERTENS W. - KOWALKIEWICZ M. - BECKER J., *From one-stop shop to no-stop shop: an e-government stage model*, in *Inf. Gov. Quart.*, n. 1, 2019;

SCHREIECK M. - HEIN A. - WIESCHE M. - KRCMAR H., *The challenge of governing digital platform ecosystems*, in C. Linnhoff-Popien, R. Schneider, M. Zaddach (a cura di), *Digital marketplaces unleashed*, Berlino-Heidelberg, 2017;

SCHUMPETER J.A., *Business cycles: a theoretical, historical and statistical analysis of the capitalist process*, Philadelphia, 1939;

SCHUMPETER J.A., *The theory of economic development*, Oxford, 1934;

SCIANNELLA L.G., *E-government e accessibilità ai servizi: il "single digital gateway"*, in *AmbienteDiritto*, n. 1, 2021;

SCIULLO G., *Profili generali della direttiva 27 gennaio 1994 (Principi sull'erogazione dei servizi pubblici)*, in *Dir. econ.*, n.a., 1996;

SCOCA F.G. *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Milano, 1990;

SCOCA F.G., (voce) *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, agg. VI, Milano, 2000;

SCOCA F.G., *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, 2017;

SCOCA F.G., *La concessione come strumento di gestione dei servizi pubblici*, in F.A. Roversi Monaco (a cura di), *Le concessioni di servizi pubblici*, Rimini, 1988;

SCOCA F.G., *Provvedimenti e comportamenti*, in ID., *Diritto amministrativo*, 4a ed., Torino, 2019;

SCOCA F.G., voce *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, agg. VI, Milano, 2000;

SCOCA S.S., *L'amministrazione condivisa nei servizi sociali: una complessa strada ancora da percorrere*, in *Dir. econ.*, n. 3, 2021;

SCOGNAMIGLIO A., *Diritto di accesso e banche dati pubbliche*, in *Foro Amm. - CdS*, n. 2, 2005;

SCOTTI E., (voce) *Servizi pubblici locali*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg. V, Torino, 2012;

SCOTTI E., *Il pubblico servizio: tra tradizione nazionale e prospettive europee*, Padova, 2003;

SCOTTI E., *Le società miste tra in house providing e partenariato pubblico privato: osservazioni a margine di una recente pronuncia della Corte di giustizia*, in *Foro amm. CdS*, IV, 2005;

SCUTO F., *L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economia e Next Generation EU*, in *Federalismi*, n. 4, 2022;

SEBASTIANI M., *Note sparse sui servizi pubblici locali nel disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza*, in *Astrid*, n. 7, 2022;

SEBASTIANI M., *Uber contro tutti. Tutti contro Uber*, in *Astrid*, n. 9, 2017;

SEPE S. - MAZZONE L. - PORTELLI I. - VETRITTO G., *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2006)*, Roma, 2007;

SERAFINI S., *La concorrenza sleale per violazione della normativa pubblicistica del trasporto urbano non di linea: il caso Uber*, in *Corr. giur.*, 2015;

SERVETTI D., *Social network, deliberazione pubblica e legislazione elettorale di contorno*, *MediaLaws*, n. 1, 2020;

SEVERINI G., *L'interesse legittimo nella realtà attuale della giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3, 2018;

SEVERO SEVERI F., voce *Funzione pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII, Torino, 1991;

SGUEO G., *I servizi pubblici digitali*, in V. Bontempi (a cura di), *Lo Stato digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma, 2022;

SGUEO G., *I tre problemi della Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2022;

SGUEO G., *Il piano per la formazione delle competenze digitali e il programma «repubblica digitale»*, in *Lo Stato digitale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Roma, 2022;

SGUEO G., *L'identità digitale*, in *Lo Stato digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma, 2022;

SGUEO G., *La comunicazione di un Ministro attraverso un social network integra gli estremi di un atto amministrativo?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4, 2015;

SHITTU A.K., *Public service and service delivery*, in A. Farazmand (a cura di), *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance*, 2020, Cham;

SICLARI D., *Effettività della tutela dei diritti e sistema integrato dei servizi sociali*, Napoli, 2016;

SIERADZKA M., *Asociación Profesional Elite Taxi vs Uber Systems Spain SL: differences between the internet platform and the transport service*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 1, nn. 5-6, 2020;

SIGLER T. - CORCORAN J. (a cura di), *The urban sharing economy*, Northampton, 2021;

SILVANO C., *Efficiency and digital divide within online public services: the smart mobility case*, in *CERIDAP - Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, n. 1, 2022;

SILVESTRI M., *I frammenti di una giurisdizione oggettiva nel processo amministrativo*, in *Giustamm.it*, n. 5, 2015;

SILVIA G., *I servizi museali come servizi pubblici essenziali: ratio e conseguenze dell'intervento normativo*, in *Nuove auton.*, n. 3, 2015;

SIMEOLI D., *La «rete» tra beni a destinazione pubblica e regolazione*, in E. Castorina (a cura di), *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo*, Napoli, 2017;

SIMONATI A., *I diritti di accesso "a contenuto generale": spunti per un'analisi in parallelo*, in *Dir. econ.*, n. 1, 2022;

SINGH R.K. - MURTY H.R. – GUPTA S.K. – DIKSHIT A.K., *An overview of sustainability assessment methodologies*, *Ecological Indicators*, XV, n. 1, 2012;

SINISI M., *La tutela della concorrenza nell'affidamento del servizio e nella scelta del partner privato ai sensi dell'art. 35, l. n. 448 del 2001*, in *Foro amm. - TAR*, 2003;

SIRAGUSA M. - RIZZA G.C., *Politiche pubbliche di finanziamento dello sviluppo delle reti a banda larga e ultralarga e regole UE sul controllo degli aiuti di Stato*, in G. Olivieri, V. Falce (a cura di), *Smart cities e diritto dell'innovazione*, Milano, 2016;

SISMONDO S., *An introduction to sciences and technology studies*, Oxford, 2004;

SMITSON R., *Digital government as-a-service for businesses*, in *Australian Review of Administrative Law*, vol. 45, n. 1, 2020;

SMORTO G. - BONINI T., *Sharable! L'economia della condivisione*, Roma, 2017;

SMORTO G., *Autonomie locali e politiche pubbliche per l'economia digitale*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2019;

SMORTO G., *Economia della condivisione ed antropologia dello scambio*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1, 2017;

SMORTO G., *Sharing economy e modelli di organizzazione*, in AA.VV., *Atti del IX Colloquio scientifico sull'impresa sociale*, Trento, 2015;

SMORTO G., *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in *Merc. conc. reg.*, n. 2, 2015;

SMORTO G., *Verso una disciplina giuridica della sharing mobility nell'Unione europea*, in *Diritto & Questioni pubbliche, Special Issue*, giugno 2020;

SODDU F., *Tayloristi della scrivania: dalla «Rivista delle Comunicazioni» all'«Organizzazione scientifica del lavoro»*, in A. Varni, G. Melis, *Le fatiche di Monsù Travet. Per una storia del lavoro pubblico in Italia*, Torino, 1997;

SOLDA-KUTZMANN D., *Public Sector Information commons*, in *Inf. dir.*, n. 1-2, 2011;

SOMMA A., *Uber nei Paesi di civil law: tra democrazia economica, ordoliberalismo e venti neo-liberali*, in E. Mostacci, A. Somma (a cura di), *Il caso Uber: la sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, Milano, 2016;

SORACE D. - TORRICELLI S., *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 10a ed., 2021;

SORACE D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, 9a ed., Bologna, 2018;

SORACE D., *I servizi "pubblici" economici nell'ordinamento nazionale ed europeo, alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2010;

SORACE D., *I servizi pubblici*, in *Amministrare*, XXXI, n. 3, 2001;

SORACE D., *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali mediante società per azioni*, in F. Trimarchi (a cura di), *Le società miste per i servizi locali*, Milano, 1999;

SORACE D., *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali mediante società per azioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 4, 1997;

SORACE D., *Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 1999;

SORDI B., *Servizi pubblici e concorrenza: su alcune fibrillazioni tra diritto comunitario e tradizione continentale*, in *Quaderni fiorentini*, XXI, tomo I, Milano, 2002;

SØRENSEN E. - TORFING J., *Enhancing collaborative innovation in the public sector*, in *Administration & Society*, XXVII, n. 1, 2012;

SORICELLI G., *Contributo allo studio della class action nel sistema amministrativo italiano*, Milano, 2012;

SORRENTINO S., *La scelta del modello di gestione dei servizi pubblici locali*, in *Munus*, n. 2, 2016;

SOVOVÁ O., *Healthcare in the era of digitization: legal possibilities, limits, and borders*, in *Common Law Review*, n. 16, 2020;

SPAGNUOLO A.F. - SORRENTINO E., *Alcune riflessioni in materia di trasformazione digitale come misura di semplificazione*, in *Federalismi*, n. 8, 2021;

SPAGNUOLO VIGORITA R., *Semplificazione e sostituzione dalla legge “Madia” al decreto legge 76/20. Il ruolo dell’amministrazione nelle politiche di sviluppo economico e sociale*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, vol. V, Napoli, 2020;

SPAMPINATO B., *Interesse legittimo e dintorni*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2019;

SPAVENTA S., *Giustizia nell’amministrazione (1880)* in *La politica della Destra, Scritti e discorsi raccolti da Benedetto Croce*, Bari, 1910;

SPAVENTA S., *Le Ferrovie e lo Stato (1876)*, in *La politica della Destra, Scritti e discorsi raccolti da Benedetto Croce*, Bari, 1910;

SPICKER P., *The nature of a public service*, in *International Journal of Public Administration*, vol. 32, n. 11, 2009;

SPULBERG D.F., *Antitrust and innovation competition*, in *Oxford Journal of Antitrust Enforcement*, 27 maggio 2022;

SRNICEK N., *Platform capitalism*, Cambridge, 2017;

STAIANO S., *I servizi locali nel decreto legge 138 del 2011. Esigenze di stabile regolazione e conflitto ideologico immaginario*, in *Federalismi*, n. 16, 2011;

STAIANO S., *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi*, n. 14, 2021;

STELLA RICHTER P., *Dall’ente pubblico all’ente a legittimazione democratica necessaria*, in *Foro amm. - CdS*, n. 12, 2002;

STERPA A. (a cura di), *Il nuovo governo dell’area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2015, n. 56*, Napoli, 2014;

STOLTERMAN E. - CROON FORS A., *Information technology and the good life*, in B. Kaplan, D.P. Truex et al. (a cura di), *Information System Research. Relevant theory and informed practice*, Boston;

STUMPO G., *L’appalto di servizi, la concessione di servizi e l’affidamento della gestione di servizi pubblici locali a società miste: alcune riflessioni sul quadro comunitario di riferimento*,

importanti anche in relazione al disposto di cui all'art. 35 della legge finanziaria 2002, in *Riv. trim. app.*, n. 3, 2002;

SUNDARARAJAN A., *The sharing economy. The end of employment and the rise of crowd-based capitalism*, Cambridge, 2016;

SUSI M., (a cura di) *Human rights, digital society and the law: a research companion*, New York, 2019;

SWANTEE O. - JACKSON S., *The 4G mobile revolution: creation, innovation and transformation*, Londra, 2016;

SZERB L. - KOMLOSI E.S. - ACS Z. - LAFUENTE E. - SONG A.K., *The digital platform economy index (2020)*, Cham, 2022;

TAGLIANETTI G., *Discrezionalità amministrativa e servizi pubblici locali. Contributo allo studio del potere decisionale degli enti locali nella gestione dei servizi pubblici*, Napoli, 2018;

TANZARELLA P., *Accesso a internet: verso un nuovo diritto sociale?*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, 2013;

TANZARELLA P., *L'accesso a Internet è fondamentale, ma è davvero un diritto (fondamentale)?*, in *MediaLaws*, n. 1, 2021;

TARZIA A., *Chiusura della scuola, allontanamento dalla Costituzione. Preoccupazione per il confinamento della comunità scolastica in un non luogo virtuale*, in S. Randazzo, R. Martino, V. Donativi, A. Panzarola, L. Laureti (a cura di), *Il diritto di fronte all'emergenza*, Napoli, 2020;

TEGA D., *La Corte di giustizia qualifica i servizi offerti da Uber*, in *Federalismi*, n. 3, 2018;

TEGA D., *Uber in Piazza del Quirinale n. 41: la «gig economy» arriva alla Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3, 2017;

TESSAROLO C., *La specialità dell'azienda speciale*, in *Impr. pubbl.*, n. 7, 1991;

TIBERII M., *Lo statuto unico del rapporto tra privato e pubblica amministrazione: dalla legge n. 241 del '90 alle carte per gli utenti dei servizi pubblici*, in G. Clemente di San Luca (a cura di), *La tutela delle situazioni soggettive nel diritto italiano, europeo e comparato. La tutela delle situazioni soggettive nell'amministrazione giustiziale*, Napoli, 2012;

TITOMANLIO R., *Considerazioni introduttive sul Sistema Pubblico per la Gestione dell'Identità digitale (SPID)*, in *GiustAmm.it*, n. 3, 2015;

TIZZANO A., *L'azione comunitaria nelle telecomunicazioni: interventi recenti e prospettive future*, in *Dir. inform.*, 1998, n. 6;

TIZZANO A., *Nuovi orientamenti comunitari nel settore delle telecomunicazioni*, in S. Amoroso, G. Morbidelli, M. Morisi (a cura di), *Istituzioni, mercato, democrazia. Liber amicorum. Per gli ottanta anni di Alberto Predieri*, Torino, 2002;

TOMEI R., (a cura di), *L'ordinamento della statistica ufficiale*, Milano, 2006;

TOMEI R., (voce) *Statistica (dir. pubbl.)*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 1993;

TOMEI R., *Il sistema statistico nazionale. Un bilancio a quasi vent'anni dalla sua istituzione*, in *Riv. amm. rep. it.*, n. 14, 2004;

TOMEI R., *La statistica bene pubblico*, in *Il nuovo diritto*, n. 2-3, 2005;

TOMMASINI M.F., *The rental contract. Bike sharing and car sharing as sustainable forms of mobility*, in *Italian Law Journal*, n. 1, 2019;

TONETTI A., *La nuova disciplina per lo sviluppo della banda larga: vera semplificazione?*, in *Merc. conc. reg.*, n. 1, 2011;

TORCHIA L., *Autonomia dei soggetti e funzionalità del sistema: condizioni di qualità dell'informazione statistica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 2, 1999;

TORCHIA L., *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009, 24;

TORCHIA L., *Lo Stato digitale e il diritto amministrativo*, in AA.VV., *Liber amicorum per M. D'Alberti*, 2022;

TORFING J., *Collaborative innovation in the public sector*, Washington DC, 2016;

TORRE A. - RALLET A., *Proximity and localization*, in *Regional Studies*, XXXIX, n. 1, 2005;

TORRICELLI S., *I servizi pubblici*, in G. Pizzanelli (a cura di), *Passato e presente del diritto amministrativo. Liber amicorum in onore di Alberto Massera*, Napoli, 2017;

TORRICELLI S., *Il mercato dei servizi di pubblica utilità. Un'analisi a partire dal settore delle «reti»*, Milano, 2007;

TORRICELLI S., *Uber nel mercato italiano del trasporto pubblico non di linea. Un ospite senza invito*, in *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, n. 13, 2017;

TOSI E. (a cura di), *Privacy digitale. Riservatezza e protezione dei dati personali tra GDPR e nuovo Codice Privacy*, Milano, 2019;

TOURAINÉ A., *La société post-industrielle. Naissance d'une société*, Parigi, 1969;

TRAVI A., *La disciplina di riferimento dei servizi pubblici di rilevanza economica, diversi dal servizio idrico*, in M. Dugato, F. Mastragostino (a cura di), *Partecipazione, beni e servizi pubblici tra dismissioni e gestione*, Bologna, 2014;

TRAVI A., *Nota a parere del Consiglio di Stato n. 1943/2009*, in *Foro it.*, III, n. 2, 2010;

TRAVI A., *Utenza di beni pubblici e utenza di servizi pubblici: un confine in evoluzione*, in *Urb. app.*, n. 10, 2001;

TRESCA M., *Big data, open data e algoritmi: i dati al servizio della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2021;

TRILLO PÁRRAGA F., *Uber ¿Sociedad de la información o prestadora de servicios de transporte? Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 20 de diciembre de 2017*, in *Revista de derecho social*, n. 80, 2017;

TRIMARCHI BANFI F., *Considerazioni sui “nuovi” servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5, 2002;

TRIMARCHI BANFI F., *I servizi pubblici nel diritto comunitario: nozione e principi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5, 2008;

TRIMARCHI BANFI F., *Il “principio di concorrenza”: proprietà e fondamento*, in *Dir. amm.*, n. 1-2, 2013;

TRIMARCHI BANFI F., *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, 7ª ed., Torino, 2021;

TRIMARCHI BANFI F., *Procedure concorrenziali e regole di concorrenza nel diritto dell'Unione e nella Costituzione (all'indomani della dichiarazione di illegittimità delle norme sulla gestione dei servizi pubblici economici)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5, 2012;

TRIMARCHI F., *Profili organizzativi della concessione di pubblici servizi*, Milano, 1967, 31, e poi in I.M. Marino, *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, Milano, 1986;

TRIMARCHI M., *I servizi di interesse economico generale nel prisma della concorrenza*, in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, vol. V, Napoli, 2020;

TRIMARCHI M., *I servizi di interesse economico generale nel prisma della concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 1, 2020, e in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, vol. V, Napoli, 2020;

TRIMARCHI M., *L'affidamento in house dei servizi pubblici locali (nota a Corte costituzionale 27 maggio 2020, n. 100)*, in *GiustiziaInsieme.it*, 11 giugno 2020;

TROJANI F., *Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale dopo il d.lgs. n. 179/2016 e il Regolamento eIDAS*, Maggioli, Rimini, 2017;

TROPEA G., *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo: una rassegna critica della letteratura recente*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2, 2021;

TROPEA M.F., *Affidamento in house del servizio di trasporto pubblico locale: sulla auspicata straordinarietà del ricorso a tale procedura*, in *Nuove auton.*, n. 2, 2021;

TRUBIANI F., *I contratti di cloud computing: natura, contenuti e qualificazione giuridica*, in *Dir. inf. inform.*, n. 2, 2022;

TRUCCO L., *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, in T.E. Frosini, O. Pollicino, E. Apa, M. Bassini (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Firenze, 2017;

TRUCCO L., *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Dir. inf. inform.*, n. 1, 2011;

TUCCILLO R., *La tutela dell'interesse pubblico nell'era digitale: assets strategici e golden power*, in R. Giordano, A. Panzarola, A. Police, S. Preziosi, M. Proto (a cura di), *Il diritto nell'era digitale. Persona, mercato, amministrazione, giustizia*, Milano, 2022;

TUOMI I., *Networks of innovation: change and meaning in the age of the internet*, Oxford, II^a ed., 2006;

TURCHINI V., *Il caso Uber tra libera prestazione dei servizi, vincoli interni e spinte corporative*, *Munus*, n. 1, 2016;

TURCI M., *Sulla natura dei servizi offerti dalle piattaforme digitali: il caso Uber*, *Nuova giur. civ. comm.*, nn. 7-8, 2018;

URBANO G., *Le "Città intelligenti" alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Ist. fed.*, n. 2, 2019;

URSI R., *Brevi osservazioni sui presupposti dell'approvvigionamento in house di servizi pubblici locali alla luce del nuovo testo dell'art. 113, comma 5, lett. c) del testo unico sugli enti locali*, in *Foro it.*, III, 2004;

URSI R., *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica tra outsourcing e in house providing*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2005;

USAI A., *Le prospettive di automazione delle decisioni amministrative in un sistema di teleamministrazione*, in *Dir. inform.*, 1993;

VACCARI L. - POSADA M. - BOYD M. - SANTORO M., *APIs for EU Governments: a landscape analysis on policy instruments, standards, strategies and best practices*, in *Data Journal*, vol. 59, n. 6, 2021;

VALAGUZZA S., *Nuovi scenari per l'impresa pubblica nella sharing economy*, in *Federalismi*, n. 27, 2020;

VALAGUZZA S., *Società miste a partecipazione comunale*, Milano, 2012;

VALASTRO A., *Le garanzie di effettività del diritto di accesso ad Internet e la timidezza del legislatore italiano*, in M. Pietrangelo (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet. Atti della tavola rotonda svolta nell'ambito dell'IGF Italia (Roma, 30 novembre 2010)*, Napoli, 2011;

VALASTRO A., *Le telecomunicazioni al "servizio" dell'informazione pubblica? Spunti per un ripensamento del servizio universale*, in F. Merloni (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2002;

VALENTINO L., *Gli affidamenti in house tra principi di concorrenza e prerogative statali alla luce della recente giurisprudenza nazionale e comunitaria (Commento al d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito in l. 24 novembre 2003, n. 326)*, in *Dir. un. eur.*, n. 4, 2005;

VAN DE VEN A.H. - POLLEY D. - GARUD R. - VENKATARAMAN S., *The innovation journey*, II^a ed., New York, 2008;

VAN DICK J. - POELL T. - DE WAAL M.I., *The platform society: public values in a connective world*, Oxford, 2018;

VAN DIJK J., *The digital divide*, Cambridge, 2020;

VAN LOENEN B. - VANCAUWENBERGHE G. - CROMPVOETS J. (a cura di), *Open data exposed*, L'aia, 2018. Sugli aspetti perlopiù economico-sociali del fenomeno, J. Gurin, *Open data now*, New York, 2014;

VANDELLI L. (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La Legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 45, commentata comma per comma*, Rimini, 2014;

VANNICELLI F., *La disciplina delle s.p.a. miste. Considerazioni sull'art. 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498*, in *Riv. amm. rep. it.*, n.a., 1992;

VARONE S., *Note in tema di affidamenti in house e diritto comunitario*, in *Foro amm. CdS*, III, 2004;

VARONE S., *Servizi pubblici locali e concorrenza*, Torino, 2004;

VASTA S., *Diritti e obblighi dei passeggeri nel trasporto pubblico locale*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 4, 2015;

VENCHI CARNEVALE M.A., *La «privatizzazione» dei servizi pubblici locali. Spunti e riflessioni sulle s.p.a. locali a capitale misto*, in AA.VV., *Scritti in Memoria di Aldo Piras*, Milano, 1996;

VENTURINI D., *Tesoreria, pagoPA, finanziamenti. Servizi bancari e finanziari per le pubbliche amministrazioni*, Torino, 2020, pt. II;

VENTURINI F., *La banca dati Normattiva*, in *Le Carte e la Storia. Rivista di storia delle istituzioni*, vol. XVI, n. 1, 2010;

VENTURINI G., *Servizi di telecomunicazione e concorrenza nel diritto internazionale e comunitario*, Torino, 1999;

VERNILE S., *Verso un'amministrazione efficiente. Una nuova tutela processuale tra innovazioni mancate e utilità effettive*, in *Dir. proc. amm.*, n. 4, 2012;

VESPERINI G. - BATTINI S., *Le carte dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, Rimini, 1997;

VESPERINI G. (a cura di), *L'e-Government*, Milano, 2004;

VESPERINI G., *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giorn. dir. amm.*, nn. 8-9, 2014;

VESPERINI G., *L'attuazione della carta dei servizi pubblici in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1998;

VETRÒ F., *Il servizio pubblico a rete. L'esempio paradigmatico dell'energia elettrica*, Torino, 2005;

VETRÒ F., *Lotta ai cambiamenti climatici e "Stato innovatore-impresa pubblica"*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, vol. V, Napoli, 2020;

VIANELLO M., *Smart cities. Gestire la complessità urbana nell'era di internet*, Rimini, 2013;

VIDAL V. - FUSTER M., *Sharing cities: overview of public policies of platform economy*, in M. Fuster (a cura di), *Sharing cities: a worldwide cities overview on platform economy policies with a focus on Barcelona*, Barcellona, 2018;

VIGEVANI G.E., *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale, tra autonomia e pluralismo*, Torino, 2018;

VIGNERI A., *Le funzioni della città metropolitana*, in *Astrid*, n. 6, 2013;

VIGNERI A., *Servizi pubblici locali al bivio*, in *Dir. reg.*, 2002;

VIGNUDELLI A., *La comunicazione pubblica*, Rimini, 1992;

VILLATA R., *Considerazioni in tema di pubblici servizi e di riparto di giurisdizione*, in *Riv. giur. quad. pubbl. serv.*, n. 3, 2001;

VILLATA R., *Pubblica amministrazione e servizi pubblici*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2003;

VILLATA R., *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, V^a ed., Milano, 2008;

VILLATA R., voce *Legittimazione processuale. II (Diritto processuale amministrativo)*, in *Enc. giur.*, XVIII, Roma, 1990;

VILLONE M., *La Costituzione e il "diritto alla tecnologia"*, in *Dalla tecnologia ai diritti. Banda larga e servizi in rete*, G. De Minico (a cura di), 2010;

VINOD KUMAR T.M. (a cura di), *E-Governance for Smart Cities*, Singapore, 2015;

VIPIANA P.M., *In tema di società a partecipazione pubblica locale*, in *Dir. econ.*, 1992;

VITH S. - OBERG A. - HÖLLERER M.A. - MEYER, R.E. *Envisioning the "sharing city": governance strategies for the sharing economy*, in *Journal of Business Ethics*, vol. 159, n. 4, 2019;

VIVANI C. - SECONDO R., *La nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica: la concorrenza tra liberalizzazione e diritto di esclusiva*, in *Urb. app.*, n. 1, 2012;

VIVARELLI M.G., *Ancora sui servizi pubblici: dall'art. 23 bis al D.L. n. 1 del 2012, convertito in l. 24 marzo 2012, n. 27*, in *Riv. trim. app.*, n. 1, 2012;

VOLPE C., *Appalti pubblici e servizi pubblici. Dall'art. 23 bis al decreto legge manovra di agosto 2011 attraverso il referendum: l'attuale quadro normativo*, in *Giurisd. amm.*, n. 5, 2011;

VOLPE C., *La «nuova normativa» sui servizi pubblici locali di rilevanza economica. Dalle ceneri a un nuovo effetto «Lazzaro». Ma è vera resurrezione?*, in *GiustAmm.it*, n. 1, 2013;

VOLPE C., *Servizi pubblici locali e legge di stabilità 2012. Il dinamismo normativo continua*, in *Foro amm. CdS*, n. 11, 2011;

WALKER R.M., *Innovation type and diffusion: an empirical analysis of local government*, in *Public Administration*, LXXXIV, n. 2, 2006;

WALKER R.M., *Internal and external antecedents of process innovation: a review and extension*, in *Public Management Review*, XVI, n. 1, 2014;

WEBER M., *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, vol. I, Tubinga, 1922;

WERHANE P.H. - FREEMAN R.E., *Business ethics*, in R.G. Frey, C.H. Wellman (a cura di), *A companion to applied ethics*, Oxford, 2005;

WERHANE P.H. - FREEMAN R.E., *Business ethics: the state of the art*, in *International Journal of Management Reviews*, I, n. 1999;

WINKLER M.M. - MOSCA J., *Cloud computing e protezione dei dati personali*, in M. Fumagalli Meraviglia (a cura di), *Diritto alla riservatezza e progresso tecnologico. Coesistenza pacifica o scontro di civiltà?*, Napoli, 2015;

WITTMAYER J.M. - SCHÄPKE N., *Action, research and participation: roles of researchers in sustainability transitions*, in *Sustainability Science*, IX, n. 4, 2014;

WOYKE E., *The smartphone: anatomy of an industry*, New York, 2014;

YANNACOPOULOS D. - MANOLITSAS D. - SPYRIDAKOS A., *E-Government: a comparative study of the G2C online service progress using multi-criteria analysis*, in *International Journal of Decision Support System Technology*, vol. 2, n. 4;

ZAFFARONI E., *L'informaticizzazione della pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, nn. 7-8, 1996;

ZAMMARTINO F., *Città metropolitane e servizi pubblici locali: considerazioni generali*, in *GiustAmm.it*, n. 7, 2015;

ZAMMARTINO F., *Le privatizzazioni in Italia tra Stato e Mercato: quale bilancio?*, in *Riv. AIC*, n. 2, 2021;

ZAMPETTI E., *Riflessioni in tema di soggettività e attività amministrativa di diritto privato e principio di sussidiarietà orizzontale*, in *P.A. persona e amministrazione*, n. 2, 2019;

ZANETTINI L., *L'installazione di reti e di impianti ad uso pubblico*, in M. Clarich, G.F. Cartei (a cura di) *Codice delle comunicazioni elettroniche*, Milano, 2004;

ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, *Principi generali*, 8^a ed., Milano, 1958;

ZANOBINI G., *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, cit., vol. II, pt. 3, Milano, 1935;

ZAVATTARO S.M. - SEMENTELLI A.J., *A critical examination of social media adoption in government. Introducing omnipresence*, in *Gov. Inf. Quart.*, vol. 31, n. 2, 2014;

ZENO ZENCOVICH V. - SANDICCHI G., *L'economia della conoscenza*, in *Dir. inf.*, n. 6, 2002;

ZENO ZENCOVICH V., [voce] *Informazione (profili civilistici)*, in *Dig. disc. priv.*, sez. dir. civ., vol. IX, Torino, 1993;

ZENO ZENCOVICH V., *Uso a fini privati dei dati personali in mano pubblica*, in *Dir. inf.*, n. 2, 2003;

ZINGALES U.G., *Una singolare forma di tutela del cittadino nei confronti della p.a.: la class action*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3, 2010;

ZINS C., *Conceptual approaches for defining data, information, and knowledge*, in *Journal of the American society for information science and technology*, vol. 58, n. 4, 2007;

ZITO A., *I riparti di competenze in materia di servizi pubblici locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2003;

ZUBOFF S., *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, trad. it., Roma, 2019;

ZUDDAS P., *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Oss. fonti*, n. 3, 2020;

ZUELLI F., *Servizi pubblici ed attività imprenditoriale*, Milano, 1973.