amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2025

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĭnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

La rete dei servizi di facilitazione digitale e il servizio civile digitale come interventi pubblici per l'alfabetizzazione digitale

di Isabella Alberti

(Ricercatrice di tipo A, Dipartimento di Giurisprudenza, presso l'Università degli Studi di Torino)

Sommario

1. L'obbligo di utilizzo delle tecnologie da parte della pubblica amministrazione e i terzi. – 2. soluzione e strumenti accessibili - 3. Le competenze informatiche di base e la vulnerabilità digitale – 4. La risposta della Repubblica per l'alfabetizzazione digitale: cenni introduttivi. -4.1. (segue) La rete dei servizi di facilitazione digitale. – 4.2. (..segue) Il servizio civile digitale. – 5. Considerazioni conclusive.

Abstract

The paper deals with the introduction of mandatory use of technology by public administrations for internal and external activities from the perspective of individuals without IT skills. The paper analyses the Digital Facilitation Services Network and the Digital Civil Service as public interventions aimed at providing digital literacy to ensure the effective exercise of the right to use digital services.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. L'obbligo di utilizzo delle tecnologie da parte della pubblica amministrazione e i terzi.

L'introduzione dell'obbligo di utilizzo delle tecnologie da parte della pubblica amministrazione per lo svolgimento delle attività interne ed esterne (art. 3-*bis*, legge 7 agosto 1990, n. 241; art. 2, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82)[1] produce effetti nei confronti dei terzi.

Si tratta di strumenti che via via sono stati adottati dall'amministrazione pubblica per adeguarla al più generale processo tecnologico in atto nella società, come parte di un più ampio processo di riforme amministrative[2] (c.d. *e-government*)[3], nella considerazione che le tecnologie possano agevolare lo svolgimento delle attività istruttorie, dell'attività amministrativa in genere e dell'erogazione dei servizi pubblici.

Seppur non sono mezzi esclusivi di relazione con la pubblica amministrazione[4], le tecnologie consentono ai terzi di conoscere attività e funzioni attribuite (artt. 53, 54, d.lgs. 82/2005), di avviare un procedimento amministrativo con invio digitale di istanze (art. 65, d.lgs. 82/2005), o di parteciparvi (art. 10 e art. 8, co. II, lett. d, l. 241/1990), del pari permettono di accedere a un servizio pubblico - sanitario (come la prenotazione di visite mediche), sociale e previdenziale (richiesta di benefici, come l'assegno di inclusione, l'assegno unico, i congedi parentali, solo per citarne alcuni);

---

[1] Cfr. F. COSTANTINO, *Uso della telematica*, in *L'azione amministrativa*, a cura di A. Romano, Giappichelli, Torino, 2016, 242-260; G. PIPERATA, *Semplificazione e digitalizzazione nelle recenti politiche di riforma della Pubblica amministrazione italiana*, in *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforme*, a cura di F. Mastragostino, G. Piperata, C. Tubertini, Bononia University Press, Bologna, 2016, spec. 259, laddove il processo di digitalizzazione è inteso come correlato a consentire la "riduzione della complessità burocratica"; F. CARDARELLI, *L'uso della telematica*, in *Codice dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. Sandulli, Giuffrè, Milano, 2017, 421 e s.; di recente: B. MARCHETTI, *Amministrazione digitale*, in *Enc. dir., Funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, spec. 77-79; sia consentito in tema rinviare a I. ALBERTI, *L'istruttoria nel procedimento amministrativo. Prospettive di acquisizione digitale della conoscenza*, Giappichelli, Torino, 2024, spec. 47 e s.

[2] Cfr. di recente R. CAVALLO PERIN, *Dalle riforme astratte dell'amministrazione pubblica alla necessità di amministrare le riforme*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2021, 73-82; F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Dir. Pubb.*, 1, 2018, 81 e ss.; S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 82 e s. A tal scopo si segnalano già il *Piano di azione e-government* del 2000, parte del *Piano e-Europe* e, il più recente, *Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020*.

[3] Cfr. *ex multis* F. MERLONI, *Introduzione all'e-government. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Giappichelli, 2005; D.-U. GALETTA, *Open Government, Open Data e azione amministrativa*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 3, 2019, spec. 663-664 ove il concetto è polivalente e generico; di recente, cfr. R. CAVALLO PERIN, D.-U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2025, *passim*; di recente sul tema: cfr. G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. Pluralismo e libertà nell'era dell'intelligenza artificiale*, sesta edizione, Giappichelli, Torino, 2024, spec. 385-386.

[4] Soluzioni alternative al digitale sono garantite dall'amministrazione pubblica, a esempio, nei confronti di chi non ha un domicilio digitale, perché in quel caso i documenti informatici sono inviati per posta ordinaria o raccomandata con avviso di ricevimento (art. 3-*bis*, co. IV-bis, d.lgs. 82/2005).

ISSN 2036-7821

per l'istruzione (l'iscrizione alle scuole)[5] – (es. art. 7, d.lgs. 82/2005) e di pagare le prestazioni ricevute (art. 5, d.lgs. 82/2005).

Anzitutto l'obbligo di utilizzo delle tecnologie ha inciso sull'attività di comunicazione verso i terzi[6], con definizione delle finalità (art. 1, co. V, l. 7 giugno 2000, n. 150)[7] e di una organizzazione che assegna all'ufficio relazioni con il pubblico un particolare ruolo (art. 2, co. II, l. 150/2000)[8]. Nello specifico, ad esso sono attribuite un insieme di attività indirizzate ai cittadini singoli e associati (art. 8, l. 150/2000), anzitutto di supporto: all'esercizio dei diritti di partecipazione e all'utilizzazione dei servizi offerti da ciascuna amministrazione (art. 8, co. II, l. 150/2000)[9], più in genere alla ricerca di informazioni su atti e sullo stato dei procedimenti (art. 11, co. II, lett. b), d.lgs. 165/2001).

Come è noto, infatti, l'insieme di informazioni pubblicate è talvolta corposo e confuso reso conoscibile verso i terzi perlopiù[10] attraverso l'obbligo di adozione di un sito web che ne consenta il facile reperimento (artt. 7, 53, 54, d.lgs. 82/2005)[11] a

[5] Si è utilizzato efficacemente il termine *welfare digitale* che raccoglie esperienze seppur diversificate di applicazioni di AI e nuove tecnologie nell'erogazione o nella gestione dei servizi sociali, cfr. in tema S. DEL GATTO, *Potere algoritmico, digital welfare state e garanzie per gli amministrati. I nodi ancora da sciogliere*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6, 2020, 170 e s.; proprio le iscrizioni agli asili nido sono state oggetto di sperimentazioni di applicazioni di tecnologie come la *blockchain*.

[6] Cfr. già E. ZUANELLI, *La comunicazione istituzionale: profili teorici, sistemici e normativi*, in *Amministrare*, 3, 1997, 367-382; di recente, cfr. A.G. OROFINO, G. GALLONE, *La comunicazione telematica degli atti amministrativi*, in *Il Processo*, 2, 2024, spec. 293 e s.; riflessioni simili già in A.G OROFINO, *La pubblicità telematica nell'impianto del Codice dell'amministrazione digitale*, in *Informatica e diritto*, 1, 2005; cfr. A. PAPA, *Il principio di uguaglianza sostanziale nell'accesso alle tecnologie digitali*, in *Federalismi*, 2008, 6 laddove identifica la "comunicazione istituzionale come forma di partecipazione popolare". Di recente, G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. Pluralismo e libertà nell'era dell'intelligenza artificiale*, sesta edizione, Giappichelli, Torino, 2024, spec. 379 e s.

[7] Come si vedrà le finalità coincidono con quelle identificate diffusamente dalla disciplina di dettaglio sugli obblighi di pubblicazione (d.lgs. 33/2013).

[8] Sono previsti altresì determinati uffici come "gli sportelli per il cittadino, gli sportelli unici della pubblica amministrazione, gli sportelli polifunzionali e gli sportelli per le imprese" (art. 6, co. I, l. 150/2000).

[9] Questa finalità consente di mantenere distinta l'attività di comunicazione da quella di informazione, per la quale, infatti, è prevista una diversa organizzazione di uffici a ciò preposti, cioè portavoce e ufficio stampa (art. 6, co. I, l. 150/2000), seppur non vi sia dubbio che questi diversi competenti uffici debbano coordinarsi (art. 6, co. II, l. 150/2000). In punto cfr. F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, a cura di F. Merloni, Rimini 2002.

[10] Si intende qui tenere distinti altri mezzi che l'amministrazione pubblica utilizza per diffondere alcune tipologie di informazioni, per una finalità di pubblicità (legale o di notizia), e cioè i pubblici registri, gli albi ufficiali, cfr. in punto senza pretesa di esaustività: sulle misure di pubblicità come strumento che crea certezze giuridiche, A. DE ROBERTO, voce *Foglio legale*, in *Enc. dir.*, XVII, Giuffrè, Milano, 1968, spec. 772; A. MELONCELLI, voce *Pubblicazione*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Giuffrè, Milano, 1988, 927 s.; ID., voce *Pubblicità (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Giuffrè, Milano, 1988, 1027 s.; G. FERRARI, voce *Affissioni (parte generale)*, in *Enc. dir.*, I, Giuffrè, Milano, 1958, 701 s.

[11] Si fa riferimento in tal caso alla logica degli *open data*, che risponde a ben vedere non solo a una logica di conoscibilità dell'attività dell'amministrazione pubblica, ma più in generale confermano l'idea di un valore economico dei dati, che perciò possono essere riutilizzati per finalità commerciali e non commerciali per lo sviluppo di attività economiche o di interesse generale; per approfondimenti in tema si rimanda a S. ROSSA, *Trasparenza e accesso all'epoca dell'amministrazione pubblica digitale*, in *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, a

ISSN 2036-7821

ciascuno, senza discriminazioni (l. 9 gennaio 2004, n. 4)[12]. Le informazioni ivi raccolte riguardano le funzioni attribuite e i servizi erogati che ciascuno si può attendere da una certa amministrazione pubblica (d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33); i procedimenti e la modulistica necessaria per avanzare un'istanza alla stessa o per assolvere agli obblighi documentali che sono richiesti in quel procedimento (art. 15, co. II, d.lgs. 82/2005); gli atti relativi ad attività, organizzazione e gestione delle risorse pubbliche (d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33)[13].

In tal senso, si è detto che le tecnologie hanno consentito una "apertura" dell'amministrazione pubblica, con l'obiettivo di aumentare la partecipazione – non necessariamente procedimentale – dei terzi, ma soprattutto la trasparenza e la collaborazione (*opengoverment*) [14].

L'integrazione delle tecnologie nell'attività e nell'organizzazione dell'amministrazione pubblica nei modi suddetti sottintendono una concezione dei terzi che con esse si relazionano quali utenti mediamente informati[15] e alfabetizzati digitalmente[16].

---

cura di R. Cavallo Perin, D.-U. Galetta, Giappichelli, Torino, 2025, 292 e s.; F. COSTANTINO, *Impresa e pubblica amministrazione: da Industria 4.0 al decreto semplificazioni,* in *Diritto amministrativo,* 4, 2020, spec. 895 e s. per gli effetti sulle imprese della condivisione del patrimonio informativo pubblico.

[12] Cfr. D. GALLIANI, *L'accessibilità dei siti Internet delle pubbliche amministrazioni e la c.d. legge Stanca,* in *Federalismi,* 12, 2008, spec. 2 che ne individua una prima correlazione tra barriere architettoniche e barriere digitali, anche laddove distingue tra "una cosa è il contenuto e un'altra cosa è la possibilità che il contenuto possa essere fruito dalla generalità degli utenti senza discriminazione", così individuando i limiti di questa legge.

[13] Cfr. F. COSTANTINO, *Open government*, in *Dig. Disc. Pubb.*, Agg., Utet, Torino, 2015, spec. 279-280 ove la pubblicazione dei dati come nuova attività di "informazione e comunicazione nelle pubbliche amministrazioni".

[14] Si può menzionare la definizione elaborata dall'OCSE nella *Recommendation of the Council on Open Government* (2017) come "a culture of governance that promotes the principles of transparency, integrity, accountability and stakeholder participation in support of democracy and inclusive growth", cfr. anche OCSE, *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, Oecd Publishing, Paris, 2016. Per l'influenza dei processi di *e-government* e *open-government*, cfr. F. COSTANTINO, *Open government*, in *Dig. Disc. Pubb.*, Agg., Utet, Torino, 2015, 268-292, spec. 277 per l'analisi dei tre elementi costitutivi della nozione; D.-U. GALETTA, *Open Government, Open Data e azione amministrativa*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 3, 2019, spec. 666.

[15] La costruzione di un utente-tipo consapevole e informato, a ben vedere, è obiettivo a cui tende – secondo altri schemi - la legislazione europea e nazionale per la tutela del consumatore nel mercato alimentare in un tentativo, non molto dissimile da quello in esame *supra*, di "bilanciamento della fisiologica condizione di squilibrio informativo", cfr. D. ROMANO, *Le informazioni obbligatorie nel mercato alimentare: tutela o autoresponsabilità del contraente debole?*, in *Europa e diritto privato,* 1, 2018, 247 e s. Attività di alfabetizzazione digitale per contrastare il disagio giovanile e la povertà educativa sono state introdotte a tutela dei minori con il supporto di apposite organizzazioni quali son i centri per la famiglia (art. 14, d.l. 15 settembre 2023, n. 123, conv. con mod. in l. 13 novembre 2023, n. 159); a favore di anziani: cfr. di recente d.lgs. 15 marzo 2024, n. 29, capo V. Di recente, sulla *AI literacy* da intendersi come "AI literacy spans from tracing duties of humans dealing with a meaningful control of AI models and systems to the interpretative skills and capabilities of people interacting with the latest version of Chat GPT", cfr. L. PASERI, M. DURANTE, U. PAGALLO, *The Legal Challenges of AI Literacy Between Enforcement and Compliance*, in *Medialaws*, 1, 2025, spec. 327; M. DE LUCA, *Il diritto all'intelligenza artificiale*, in *Amministrativamente*, 4, 2024, spec. 1706.

[16] Si intende qui fare riferimento alla capacità di utilizzare in modo critico gli strumenti di comunicazione e informazione, c.d. *digital literacy*; per una definizione condivisa, cfr. UNESCO, che la intende come "confident and

ISSN 2036-7821

In tal senso, si ritiene che sappiano utilizzare gli strumenti tecnologici necessari (applicazioni, spid e altre modalità di autenticazione) per accedere ai servizi pubblici erogati digitalmente o per avviare o partecipare a un procedimento amministrativo che presuppongono la capacità di scaricare il modulo o il formulario messo a disposizione dall'amministrazione pubblica, di compilarlo online e di inviarlo[17]; del pari, non irrilevante è la capacità di selezionare le informazioni corrette sulle funzioni e attività di una determinata amministrazione pubblica, poiché ciò consente di individuarne la competenza amministrativa.

La non ancora raggiunta "coordinata strategia" per la "riorganizzazione strutturale e gestionale"(art. 15, d.lgs. 82/2005)[18] incide sull'abilità di un utente medio *digitale* perché ciascuna amministrazione pubblica[19] consente la fruizione delle informazioni secondo una propria strategia e ciò determina ad oggi una diversità di fatto del modo in cui vengono fruite informazioni pubbliche, pur rese ostensibili sui siti web[20]. A esempio, seppur minime, possono esserci differenze di collocazione nel sito web delle informazioni sulle modalità di avvio e di partecipazione procedimentale, o di accesso all'erogazione dei servizi pubblici locali[21] rendendo dunque non facilmente

---

critical use of a full range of digital technologies for information, communication and basic problem-solving in all aspects of life. It is underpinned by basic skills in ICT: the use of computers to retrieve, assess, store, produce, present and exchange information, and to communicate and participate in collaborative networks via the Internet." elaborata nel contesto del *Program for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC)*; cfr. Terminology of European education and training policy dello European Centre for development of Vocational training che ne offre una definzione coerente con lo scopo del centro, ossia di rendere riconoscibile il grado di conoscenza tecnologica ai fini del mercato del lavoro, sicchè ne sono individuate tre componenti: le competenze e le conoscenze (operational dimension), la capacità di utilizzare gli strumenti in modo consapevole (critical dimension), l'utilità e gli effetti del loro utilizzo (cultural dimension).

[17] L'esemplificazione di queste attività preliminari alla relazione digitale del cittadino suppongono la divisione in "livelli" di complessità, per il dettaglio delle attività corrispondenti ai livelli da uno a quattro, cfr. G. CAMMAROTA, *Servizi in rete della pubblica amministrazione*, in *Dig. Disc. Pubb.*, Agg., 2012, 616 e s., spec. 620.

[18] Pur nell'esistenza di linee guida adottate dall'Agid, così come del Piano triennale, molti sono gli spazi di autonomia lasciati alle amministrazioni pubbliche di organizzare le proprie attività (art. 12, co. I, d.lgs. 82/2005); da ciò deriva la differenziazione di cui trattasi. Sull'opportunità, in generale, di ridurre gli spazi di autonomia nel processo di digitalizzazione, cfr. G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. Pluralismo e libertà nell'era dell'intelligenza artificiale*, cit., spec. 389.

[19] In una direzione opposta sono i tentativi dell'Agenzia per l'Italia Digitale di definire gli standard comuni che i comuni italiani devono seguire nella predisposizione del proprio sito web, pur essendo scelta rimessa all'adesione spontanea e previo progetto in risposta a un bando nazionale, perciò annullando parzialmente l'intento di una uniformità sul territorio nazionale almeno tra enti locali territoriali.

[20] Ci si riferisce perlopiù a informazioni rese sui procedimenti amministrativi di ogni amministrazione, sulle modalità di avvio e sugli oneri documentali richiesti, perché, a contrario, le informazioni su organizzazioni e attività di vario tipo (incarichi di collaborazioni, bandi di gara) seguono un'organizzazione definita nel testo unico sulla trasparenza che impone la raccolta di queste informazioni in una specifica sezione del sito che si chiama "Amministrazione trasparente"; cfr. A.G. OROFINO, *La trasparenza oltre la crisi: accesso, informatizzazione e controllo civico*, Cacucci, Bari, 2020; S. ROSSA, *Trasparenza e accesso all'epoca dell'amministrazione pubblica digitale*, cit., spec. 296 e s.

[21] Sul punto cfr. il *Rapporto "Mappa dei Comuni digitali" sullo stato di digitalizzazione dei comuni italiani*, elaborato dal Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dall'Associazione

accessibile il contenuto informativo ivi presente (art. 3-*bis*, co. II, punto 1, l. 4/2004)[22]. Ciò determina una questione di eguale fruizione *digitale* tra utenti del medesimo servizio, procedimento o informazione pubblica[23].

La prospettiva in esame intende dunque considerare la situazione giuridica soggettiva del diritto all'uso delle tecnologie (§2), per indagare la posizione giuridica di chi si trovi nella condizione non volontaria di non poter relazionarsi digitalmente con la pubblica amministrazione, poiché privo di competenze informatiche di base (§3), al fine di individuare gli interventi pubblici di alfabetizzazione digitale (§4-5)[24].

2. Il diritto all'uso delle tecnologie: soluzione e strumenti accessibili.

L'obbligo di uso delle tecnologie da parte dell'amministrazione pubblica (art. 3-*bis*, l. 241/1990) configura a favore dei terzi una situazione giuridica soggettiva di "diritto all'uso delle tecnologie" (art. 3, d.lgs. 82/2005)[25].

Disposizioni di maggiore dettaglio definiscono il contenuto dell'obbligo configurato in capo all'amministrazione pubblica perché di più immediata evidenza sono gli effetti conformativi che da esso dipendono: adozione di sistemi informativi interoperabili (art. 73, d.lgs. 82/2005, cit.), utilizzo di software c.d. libero, ovvero privo di licenze proprietarie (artt. 68, 69 d.lgs. 82/2005), apertura dei dati (artt. 50 e ss., d.lgs. 82/2005, cit.), obbligo di utilizzo di siti web accessibili (artt. 53-54, d.lgs. 82/2005, cit.).

A contrario, il contenuto del correlato diritto all'uso delle tecnologie non è ancora consolidato, seppur ne sia riconosciuta la tutela affidata al giudice amministrativo, in giurisdizione esclusiva (art. 3, co. I-*ter*, d.lgs. 82/2005; art. 133, co. I, lett. d), d.lgs. 104/2010), anche nella forma di *class action* degli utenti per violazione delle disposizioni in tema di servizi pubblici digitali (art. 7, co. IV, d.lgs. 82/2005; cfr. d.lgs.

---

nazionale dei comuni italiani, spec. p. 35-36 ove emerge che, a esempio, i servizi demografici, edilizi e urbanistici, scolastici, di tributi presentano un diverso grado di digitalizzazione (solo il front-office ossia le istanze, le prenotazioni, i pagamenti; sia front-office che back-office; né front-office, né back-office).

[22] Uno dei principi della c.d. accessibilità (l. 4/2004, cit.), che deve essere pretesa da chiunque, presuppone non solo una "facilità e semplicità d'uso" ma anche che "servizi e informazioni siano sempre uniformi tra loro".

[23] Cfr. E. DE MARCO, *Introduzione all'eguaglianza digitale*, in *Federalismi*, 12, 2008, 1 e s.; A. PAPA, *Il principio di uguaglianza (sostanziale) nell'accesso alle tecnologie digitali,* in *Federalismi*, 12, 2008, 1 e s.; accenna al tema come una "ricaduta negativa" prevedibile, G. PIPERATA, *Semplificazione e digitalizzazione nelle recenti politiche di riforma della Pubblica amministrazione italiana*, in *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforme,* a cura di F. Mastragostino, G. Piperata, C. Tubertini, Bononia University Press, Bologna, 2016, spec. 265.

[24] Cfr. G. CAMMAROTA, *Servizi in rete della pubblica amministrazione,* cit., spec. 625-626 che si riferisce al concetto come "fattore abilitante" riferita all'individuo per poter fruire delle utilità derivanti dal processo di digitalizzazione, unitamente alla qualificazione dell'accesso a Internet come "servizio universale".

[25] Cfr. E. CARLONI *Digitalizzazione e riforma dell'amministrazione: la nuova agenda*, in *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforme,* a cura di F. Mastragostino, G. Piperata, C. Tubertini, Bononia University Press, Bologna, 2016, spec. 295 ove evidenzia come ciò attenga al rapporto tra amministrazione e cittadino, come "spartito per interpretare le nuove relazioni con l'amministrazione".

ISSN 2036-7821

20 dicembre 2009, n. 198) oltre alla previsione di una tutela che si affida al difensore civile per il digitale per l'attivazione dei poteri sanzionatori dell'Agenzia per l'Italia Digitale (art. 17, co. I-*quater*, art. 18-*bis*, d.lgs. 82/2005)[26].

Stando alla lettera della norma esso è delineato anzitutto come *pretesa* a utilizzare "in modo accessibile ed efficace, le *soluzioni* e gli *strumenti*" nei confronti delle amministrazioni pubbliche (art. 2, co. II, d.lgs. 82/2005). A ben vedere non si tratta di una nuova situazione giuridica soggettiva poiché piuttosto si delinea come modalità di esercizio delle situazioni giuridiche soggettive di cui è già titolare il terzo nei confronti dell'amministrazione pubblica, come dimostra il riferimento all'esercizio "dei diritti di accesso e di partecipazione procedimentale" (art. 3, d.lgs. 82/2005)[27].

Quanto al contenuto non facile è l'identificazione, in prima battuta, perché manca una definizione del diritto stesso, ma anche delle *soluzioni* e degli *strumenti* che lo compongono (art. 1, d.lgs. 82/2005), seppur per questi ultimi sia possibile ricavarne un maggior dettaglio.

Trovano maggiore facilità definitoria gli *strumenti* che consentono l'attuazione del diritto all'uso delle tecnologie e che, sinteticamente, sono il domicilio digitale (artt. 3-bis, 6 – 6 *quater* d.lgs. 82/2005), l'identità digitale attraverso SPID, carta di identità elettronica, carta nazionale dei servizi (art. 3-*bis*, artt. 64, 66 d.lgs. 82/2005), il documento informatico, la firma digitale, elettronica ed elettronica qualificata (capo II, d.lgs. 82/2005)[28].

Differentemente, le *soluzioni* si riferiscono perlopiù a una dimensione organizzativa che è richiesta all'amministrazione pubblica e che consentono la fruizione digitale di servizi e attività amministrative da parte dei terzi: si possono dunque menzionare le soluzioni che consentono il pagamento digitale (art. 5, d.lgs. 82/2005), ossia per il tramite di una piattaforma all'uopo predisposta; quelle che consentono l'avvio o la partecipazione al procedimento amministrativo attraverso l'indicazione delle modalità che consentono l'invio di un'istanza o di una dichiarazione (art. 65, d.lgs. 82/2005). Nel dettaglio, sono previste soluzioni che considerano come alternative più modalità presupponendo un diverso grado di alfabetizzazione digitale: il terzo può presentare un'istanza con apposizione della firma digitale, con autenticazione tramite SPID o altra identità digitale, attraverso l'invio dal proprio domicilio digitale o dal punto unico di accesso. Si aggiunge poi una disposizione che -apparentemente- è di maggior tutela perché consente la presentazione dell'istanza sottoscritta

[26] Di recente sul ruolo dell'Agid per la trasformazione digitale, cfr. F. RUSSO, *Il ruolo dell'AgID nella digitalizzazione della Pubblica Amministrazione: considerazioni intorno al Piano Triennale per l'informatica 2024-2026*, in *Amministrativamente*, 3, 2025, 3 e s.

[27] E. CARLONI *Digitalizzazione e riforma dell'amministrazione: la nuova agenda*, cit., spec. 295 ove afferma che questi c.d. diritti digitali sono legati ai "diversi procedimenti della pubblica amministrazione".

[28] Cfr. S. D'ANCONA e P. PROVENZANO, *Gli strumenti della carta della cittadinanza digitale,* in *Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, a cura di R. Cavallo Perin, D.-U. Galetta, Giappichelli, Torino, 190-230.

ISSN 2036-7821

analogicamente perciò presupponendo che il terzo non sia in possesso o non voglia utilizzare una delle summenzionate soluzioni, tuttavia richiede un onere documentale ulteriore e cioè l'invio della fotocopia o scannerizzazione della carta d'identità. Ne emerge tuttavia una disposizione che considera validamente inviate le istanze che alternativamente siano state presentate con modalità informatiche o analogiche, perché a prescindere dalla modalità il "titolare dell'ufficio competente" è tenuto ad avviare il procedimento, con previsione di responsabilità dirigenziale e disciplinare qualora non lo avviasse (art. 65, co. 1-*ter*, d.lgs. 82/2005).

Il quadro così delineato consente di ritenere che da un lato le soluzioni presuppongono un *facere* dell'amministrazione pubblica che entro la propria autonomia organizza i propri uffici e i propri beni (software, pc) per consentire al terzo di rapportarsi con essa in modo digitale. Non si tratta di un mero acquisto di beni e di adozione di strumenti e soluzioni informatici poiché si aggiunge un *facere* specifico che delinea il contenuto della pretesa del terzo: la fruizione deve essere *accessibile* ed efficace (art. 3, co. I, d.lgs. 82/2005).

Il riferimento all'*accessibilità* è questione di interesse per comprenderne la relazione tra obbligo di utilizzo delle tecnologie da parte della pubblica amministrazione e diritto all'uso delle tecnologie. Il termine è ambiguo, perché di per sé può riferirsi a un tempo alla sostenibilità (economica) dell'acquisto dei dispositivi digitali, a un altro alla capacità di ciascuno di usare gli strumenti, senza discriminazioni, anche in presenza di "bisogni particolari", correlati al livello di alfabetizzazione digitale. Quest'ultima accezione è quella che maggiormente si avvicina al tema in analisi, seppur se ne distingua poiché la nozione di accessibilità dell'amministrazione digitale si riferisce perlopiù ad una precisa platea di destinatari. Infatti, si riferisce anzitutto alla "capacità dei sistemi informatici ivi inclusi i siti web e le applicazioni mobili, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari" (art. 2, d.lgs. 9 gennaio 2004, n. 4).

La nozione di accessibilità in senso tecnico per come appena tratteggiata è volta anzitutto a definire il diritto di chiunque ad "accedere a tutte le fonti di informazione e ai relativi servizi in rete e di pubblica utilità nel settore privato e pubblico attraverso le tecnologie assistive[29] o attraverso configurazioni particolari che organizzano l'informazione, a esempio che consentono di: accedere a documenti

[29] Si intendono "gli strumenti e le soluzioni tecniche, hardware e software, che permettono alla persona disabile, superando o riducendo le condizioni di svantaggio, di accedere alle informazioni e ai servizi erogati dai sistemi informatici" (art. 2, co. I, lett. b, l. 9 gennaio 2004, n. 4); si tratta di livelli essenziali di assistenza, che cambiano in ragione della disabilità a cui sono destinate: si tratta a esempio di screen reader, di software di ingrandimento dello schermo, tastiere personalizzate con tasti più grandi, software di riconoscimento ottico dei caratteri (allegato 5, dpcm 12 gennaio 2017).

ISSN 2036-7821

pubblicati in formato accessibile, usare siti e applicazioni mobili organizzati in una struttura informativa di facile consultazione, ecc.) (Guida dei diritti digitali)[30]" secondo un'accezione che più di altre pone attenzione al "*right to have access to*"[31] (art. 9, Convenzione sui diritti delle persone con disabilità 2006, 12 dicembre 2006, ONU)[32].

La dimensione tecnica in effetti è ciò che emerge dagli atti istruttori del Difensore civico per il digitale, al quale infatti sono attribuiti i poteri che gli consentono di verificare la coerenza dei siti web o altri dispositivi con le regole tecniche definite dalle Linee guida per l'accessibilità (art. 3-*quater*, 3-*quinquies*, l. 4/2004) [33]. Oltre alle ordinarie forme di tutela (legge 1 marzo 2006, n. 671), egli infatti può verificare l'attuazione della legge sulla accessibilità agli strumenti informatici per le persone con disabilità e disporre eventuali misure correttive anche in caso di reclami di utenti riferite alle dichiarazioni di accessibilità (art. 3-*quinquies*; art. 3-*quater*, co. II, lett. c, l. n. 4/2004).

L'analisi delle attività istruttorie condotte dal difensore civico digitale, istituito per la tutela dei diritti digitali, non permette tuttavia di definire un concetto di accessibilità e di diritto all'uso delle tecnologie che consideri adeguatamente le difficoltà di utilizzo degli strumenti informatici da parte di utenti privi delle conoscenze informatiche di base. Si rende perciò necessario inquadrare il tema a partire dagli effetti escludenti che l'assenza di queste competenze determina nel contesto della transizione digitale della pubblica amministrazione.

3. Le competenze informatiche di base e la vulnerabilità digitale.

Come si è visto (§1-2), l'obbligo di utilizzo delle tecnologie dell'amministrazione pubblica nello svolgimento dell'attività amministrativa ha effetti verso i terzi. Ciò

[30] Sull'accessibilità dei siti web, cfr. le Linee Guida relative all'accessibilità dei servizi realizzate dall'Agid in conformità alla Direttiva UE 2019/882 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi, recepita con d.lgs. 27 maggio 2022, n. 82.

[31] Cfr. D.-U. GALETTA, *Persone con disabilità e Diritto dell'Unione europea: l'evoluzione del quadro normativo di riferimento*, in *Funzioni amministrative e persone con disabilità*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, pp. 79-90.

[32] Nello stesso senso, cfr. Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 adottata nel 2021 dalla Commissione europea che introduce alcuni accorgimenti tra cui il monitoraggio sullo stato di attuazione della direttiva c.d. Directive (EU) 2016/2102 on the accessibility of the websites and mobile applications of public sector bodies. Quanto al superamento della mancanza di competenze digitali da parte delle persone con disabilità, spec. p. 11; questa strategia è seguita dall'Action Plan on web accessibility adottato nel 2021. Cfr. in tema M. CAPORALE, *L'accessibilità ai siti web e alle applicazioni mobili delle pubbliche amministrazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2019, 357 e s.; per la tutela del diritto all'istruzione dei soggetti disabili entro la Convenzione ONU citata, cfr. F.M. MAGLIONE, *Equilibrio di bilancio e diritti fondamentali: coordinate ermeneutiche della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e della Corte costituzionale italiana sul diritto all'istruzione delle persone con disabilità*, in *Amministrativamente*, 3, 2025, 1 e s.

[33] Cfr. N. POSTERARO, *Contributo allo studio della difesa civica quale strumento di risoluzione alternativa delle controversie*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 165 e s., spec. 173 laddove si sofferma sulle c.d. barriere virtuali che, al pari delle barriere architettoniche, possono rappresentare un limite di fatto al godimento dei diritti.

ISSN 2036-7821

sollecita riflessioni sulla dimensione *escludente* di questa trasformazione, laddove la mancanza involontaria delle competenze informatiche di base[34] realizza una condizione di vulnerabilità digitale dell'individuo che ne sia privo[35]: a esempio perché si trovi nella condizione di non poter accedere al servizio o, prima ancora, di non avere conoscenza di determinati servizi e attività resi dalle amministrazioni pubbliche[36].

È in questa circostanza che la mancanza involontaria delle conoscenze informatiche di base[37] - unitamente all'impossibilità economica di acquistare gli strumenti per accedere alle informazioni pubbliche digitali (non importa ora se a causa della mancanza di connessione a internet[38], dell'impossibilità di acquistare i dispositivi come pc e smartphone[39], l'identità digitale, la firma digitale, il domicilio digitale), -

[34] I dati Eurostat risalenti al 2023 pongono l'Italia sotto la media europea (55,56%) in quanto a competenze informatiche di base con una percentuale del 45,75%; si tratta di una percentuale che migliora nella fascia d'età 25-54 (53,78%) e che peggiora nella fascia di età *anziana*, ossia oltre i 65 anni d'età (19,33%).

[35] Per un inquadramento sul tema, cfr. S. DADÀ, *Vulnerabilità digitale: etica, intelligenza artificiale e medicina,* Mimesis, Milano-Udine, 2024.

[36] Cfr. di recente la *Relazione di monitoraggio in materia di alfabetizzazione mediatica e digitale*, 2024 rilasciata dall'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni il 2 luglio 2025.

[37] Si delimita dunque il campo di analisi, escludendo coloro che non ritengono di voler introdurre strumenti di tecnologia nelle proprie relazioni; in tal modo si individua il bacino di utenti cui si riferisce la Strategia nazionale delle competenze, su cui *infra*. Sulla pretesa ad *uscire* dall'ambiente virtuale come pretesa uguale e contraria all'*accesso* allo stesso, tanto da configurarlo come espressione di "libera autodeterminazione" cfr. A. ALÙ, *Il doppio volto di internet tra l'accesso e l'uscita e il paradosso della "trappola" digital,* in *Diritto di Famiglia e delle Persone*, 2, 2023, spec. 629; già in tema D. POLETTI, *Il cd. diritto alla disconnessione nel contesto dei "diritti digitali"*, in *Resp. civ. prev.*, 2017, 9 e s.

[38] In tema la letteratura è certamente vasta, si segnalano la proposta di riforma costituzionale tradottasi nel disegno di legge costituzionale n. 2485 del 2010 su "*Introduzione dell'articolo 21-bis della costituzione, recante disposizioni volte al riconoscimento del diritto di accesso ad Internet*"; a livello europeo, l'accesso a internet ha ricevuto attenzione dalla Direttiva "servizio universale" n. 2002/22/CE (recepita in Italia con il d.lgs. 1° agosto 2003 n. 259, recante il Codice delle comunicazioni elettroniche), che definisce alcuni standard minimi che devono essere rispettati nell'erogazione di servizi, anche telematici; si aggiungono il Regolamento 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. Il tema è stato affrontato in E. DE MARCO (a cura di), *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, Milano, 2008; T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a internet*, in *Rivista AIC*, 1, 2011, 1 e s.; G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, in *Diritto e Internet*, 2, 2011; G. DE MINICO, *Accesso a Internet tra mercato e diritti sociali nell'ordinamento europeo e nazionale*, in *Federalismi.it*, 4, 2018. La Corte costituzionale ha affrontato il tema perlopiù incidentalmente senza tuttavia definire il contenuto del diritto di accesso a internet, cfr. per tutti P. PASSAGLIA, *Corte costituzionale e diritto dell'internet: un rapporto difficile (ed un appuntamento da non mancare)*, in *Giur. cost.*, 2014, 4837 e s.; cfr. G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. Pluralismo e libertà nell'era dell'intelligenza artificiale*, cit.; in generale sul servizio pubblico di telecomunicazione cui è riferita la nozione di servizio universale, cfr. G. NAPOLITANO, *Le funzioni*, in *Istituzioni di diritto amministrativo,* a cura di S. Cassese, Giuffrè, Milano, 2012, 60 e s. laddove la fornitura di reti e servizi di telecomunicazione elettronica come garanzia di servizio universale a prescindere dall'ubicazione geografica e secondo prezzi accessibili e livelli qualitativi efficienti.

[39] In tema, cfr. Corte costituzionale 21 ottobre 2004, 307, laddove, in un giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Regione Emilia-Romagna, la scelta dello Stato di finanziare l'acquisto di PC ai giovani sedicenni è stata ricondotta "a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso

ISSN 2036-7821

impedisce una fruizione eguale[40] dei servizi online (art. 7, d.lgs. 82/2005) rispetto a chi, viceversa, non incontra alcuna o tutte queste difficoltà[41].

A ben vedere, il tema acquisisce oggi importanza non solo per gli effetti che si sono *supra* richiamati (§1-2), ma anche per l'utilizzo degli strumenti di intelligenza artificiale da parte delle amministrazioni pubbliche, sia quando si tratti di un provvedimento automatizzato, sia quando si tratti di erogazione di un servizio[42]. L'inadeguata conoscenza informatica di base è stata oggetto di particolare attenzione nella recente normativa europea, che non solo ha previsto una *AI literacy* (art. 4, Reg. UE 2024/1689[43]), ma ha del pari previsto limiti all'utilizzo delle tecnologie, al fine di prevenire o mitigare i rischi di discriminazione derivanti dalla carenza di abilità nell'interagire con tali strumenti.

Basti fin d'ora menzionare alcuni divieti assoluti, come quello di immissione nel mercato, messa in servizio e uso di strumenti di *artificial intelligence* (AI) che possono avere effetti manipolativi sui comportamenti, a esempio perché possono "persuadere le persone ad adottare comportamenti indesiderati o per indurle con l'inganno a prendere decisioni" (considerando 29, art. 5, Reg. UE 2024/1689). Si aggiungono poi specifici obblighi di notifica, mediante la previsione di specifici sistemi di *alert*,

---

dello strumento informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 della Costituzione) anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 della Costituzione"; cfr. il commento di A. PACE, *I progetti "PC ai giovani" e "PC alle famiglie": esercizio di potestà legislativa esclusiva statale o violazione della potestà regionale residuale?*, in *Giur. cost.*, 2004, 3214 s.; cfr. anche sul punto, F. G. PIZZETTI, *Il progetto "PC ai giovani" nel quadro della promozione dell'eguaglianza digitale da parte dello Stato e delle Regioni*, in *Federalismi.it*, 2008.

[40] Sul rapporto che intercorre tra infrastrutture e diritti fondamentali, con incidenza sulla stessa realizzazione della coesione sociale, cfr. F. LIGUORI, *Infrastrutture e periferie,* in *Munus,* 1, 2017, spec. 122; diffusamente per i profili costituzionali, cfr. P. PASSAGLIA, *La problematica definizione dell'accesso a Internet e le sue ricadute su esclusioni sociali e potenziali discriminazioni*, in *Medialaws,* spec. 2.

[41] Per alcune riflessioni sul potere digitale come fattore che può promuovere libertà, ma che del pari può amplificare il rischio di lesione dei diritti, cfr. O. POLLICINO, *Di cosa parliamo quando parliamo di costituzionalismo digitale?*, in *Quaderni costituzionali,* 3, 2023, spec. 573. Basti ricordare che la riforma che ha inteso inserire la c.d. "carta della cittadinanza digitale" nel codice dell'amministrazione digitale intende l'accesso ai servizi digitali come condizione che consente a chiunque di ridurre "la necessità dell'accesso fisico agli uffici pubblici" (art. 1, l. 7 agosto 2015, n. 124); cfr. per considerazioni in punto: M.C. CAVALLARO, *Intelligenza artificiale, interesse pubblico e complessità della scelta amministrativa*, in *Amministrativamente,* 3, 2024, spec. 939 e s.

[42] Seppur non è oggetto di questo lavoro, il tema rimanda alle decisioni completamente automatizzate laddove l'utilizzo da parte delle amministrazioni pubbliche ha prodotto, in più occasioni, effetti discriminatori con conseguente invalidità della decisione adottata; il tema è ampiamente trattato in letteratura, si rimanda almeno a G. TERRACCIANO, *I.I.A. (intelligenza artificiale amministrativa) e sindacato giurisdizionale*, in *Amministrativamente,* 2, 2022, 4 e s.; L. PREVITI, *La decisione amministrativa robotica,* Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; A. DI MARTINO, *Tecnica e potere nell'amministrazione per algoritmi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023; M. FALCONE, *Ripensare il potere conoscitivo pubblico tra algoritmi e big data*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023. Di recente: M.B. ARMIENTO, *Pubbliche amministrazioni e intelligenza artificiale. Strumenti, principi e garanzie*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024.

[43] Si tratta del Regolamento europeo 2024/1689 adottato dal Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n, 300/2008, (UE) n, 167/2013, (UE) n, 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828.

ISSN 2036-7821

quando si interagisce con un sistema di intelligenza artificiale progettato per interagire con le persone oppure per generare contenuti (considerando 132, Reg. UE 2024/1689). In maniera non dissimile, si pone la scelta di classificare ad alto rischio i sistemi di AI che sono impiegati per l'accesso alle prestazioni sanitarie o assistenziali essenziali: ciò risponde ad una ritenuta esigenza di maggior tutela di coloro che si trovano in una situazione di vulnerabilità, laddove un uso non consapevole potrebbe produrre effetti discriminatori nei destinatari (considerando 58, Reg. UE 2024/1689).

A tal proposito, per tali sistemi è stata prevista una puntuale valutazione del rischio che deve accompagnare l'adozione e l'utilizzo degli strumenti di AI (art. 9, Reg. UE 2024/1689), cui si è aggiunta la previsione della facoltà attribuita alla Commissione europea di aggiornare l'elenco degli strumenti di AI considerati ad alto rischio, qualora si renda necessario per la tutela di chi si trovi in una situazione di vulnerabilità (art. 7, par. II, lett. h), Reg. UE 2024/1689).

Tale recente normativa speciale conferma l'attenzione per il tema generale della vulnerabilità digitale - causata dall'assenza di competenze informatiche – perché consente di individuare gli obblighi (di valutazione dei rischi[44], di informazione, di alfabetizzazione)[45] che devono essere rispettati dalle istituzioni pubbliche (es. Commissione europea, legislatore, amministrazioni pubbliche), così come dagli operatori economici pubblici o privati che sono parte del ciclo di vita dell'AI[46].

Ne consegue l'interesse a collocare gli interventi pubblici che consentano l'acquisizione di competenze informatiche di base come scelta regolatoria a tutela dei diritti[47], coerentemente con le tradizioni comuni degli Stati membri[48] e con un'idea

---

[44] In tema già G. FINOCCHIARO, *La proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale: il modello europeo basato sulla gestione del rischio*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2, 2022, 303 e s.; A. BARONE, *Amministrazione del rischio e intelligenza artificiale*, in *European Review of Digital Administration & Law*, 1, 2020, 63 e s.

[45] In termini critici, nel senso che garanzie procedurali a fronte dei poteri privati non possono essere avulse dal contesto valoriale di riferimento, per evitare di giungere a effetti "radicalizzanti", cfr. O. POLLICINO, *Di cosa parliamo quando parliamo di costituzionalismo digitale?*, cit., spec. 584-585 e riferimenti ivi citati.

[46] Si tratta di obblighi previsti in capo a fornitori e *deployers*, nella ritenuta consapevolezza che la loro professionalità consenta di ritenerli maggiormente consapevoli - già in fase di progettazione- dei danni potenziali o attuali che si potrebbero realizzare proprio in ragione di una situazione di vulnerabilità dei destinatari; nello specifico si tratta dell'obbligo per i fornitori di prevedere un sistema di valutazione dei rischi che tenga conto della vulnerabilità (considerando 67, art. 9, par. IX, Reg. UE 2024/1689) e di curare la qualità del *dataset* utilizzato per l'addestramento dei dati poiché è ormai opinione consolidata che l'accuratezza dei *dataset* consenta di ridurre o escludere del tutto discriminazioni basate proprio sulla scarsa o errata rappresentazione offerta dai dati (considerando 67 e 93, Reg. UE 2024/1689). Si aggiungono obblighi informativi in capo ai *deployers* volti a informare sui rischi potenziali derivanti dall'utilizzo di AI (considerando 93, Reg. UE 2024/1689) che possono essere implementati nei codici di condotta, che seppur non sono assistiti da poteri sanzionatori, si pongono come strumenti di autolimitazione dei rischi (considerando 165, Reg. UE 2024/1689).

[47] Per un inquadramento costituzionalistico che afferma la persistenza della rule of law nella regolazione europea sul digitale, cfr. O. POLLICINO, *Potere digitale*, in *Potere e costituzione. Enciclopedia del diritto. I tematici*, a cura di M. Cartabia, M. Ruotolo, Giuffrè, Milano, 2023, 410 e s. Sulla teoria dell'orizzontalità dei diritti fondamentali che ne richiede una tutela che prescinde dalla natura pubblica o privata del potere, cfr. F. PARUZZO, *I sovrani della rete. Piattaforme digitali e limiti costituzionali al potere privato*, ESI, Torino-Napoli, 2022, spec. 136 e s.; l'orizzontalità

ISSN 2036-7821

antropocentrica della transizione digitale[49]; come si vedrà (§4-5), gli interventi pubblici intendono garantire l'effettività del diritto all'uso delle nuove tecnologie, come soluzione alla vulnerabilità delle persone[50] di fronte alla digitalizzazione delle organizzazioni pubbliche e private[51].

4. La risposta della Repubblica per l'alfabetizzazione digitale: cenni introduttivi.

Il tema così inquadrato rimanda al dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che limitano in via di fatto il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, co. II, Cost.)[52], laddove la mancanza di competenze informatiche di base delinea forme di

della tutela dei diritti a cui la Corte di giustizia si riferisce per limitare il potere digitale con ampi richiami alla giurisprudenza in tal senso, cfr. O. POLLICINO, *Di cosa parliamo quando parliamo di costituzionalismo digitale?*, cit., spec. 579

[48] Sull'approccio regolatorio europea sul digitale "fortemente identitario, *made in Europe*" cfr. B. Boschetti, N. Berti, *Trasformazione digitale e regolazione trasformativa,* in *La regolazione pubblica delle tecnologie digitali e dell'intelligenza digitale*, a cura di A. Lalli, Giappichelli, Torino, 2024, spec. 19.

[49] Che si ricava da molti testi di soft law, come la *Dichiarazione europea sui diritti e principi digitali per il decennio digitale*, COM (2022), 28 final. Sull'imprescindibile rilevanza valoriale dei principi delle tradizioni comuni europee negli interventi regolativi in tema, cfr. O. POLLICINO, *Di cosa parliamo quando parliamo di costituzionalismo digitale?*, cit., spec. 572 e s.

[50] Il tema è affrontato da plurime discipline, oltre a quelle giuridiche. Per quanto qui di utilità per inquadrare il tema, senza alcuna pretesa di esaustività, si veda B. PASTORE, *Vulnerabilità, diritto, ragionamento giuridico*, in *Teoria e storia del diritto privato,* numero speciale, 2022, 1-21; A.A.V.V., *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, a cura di O. Giolo e B. Pastore, Roma, 2018; R. CHENAL, *La definizione della nozione di vulnerabilità e la tutela dei diritti fondamentali,* in *Ars interpretandi,* 2, 2018, 35-55; per l'emersione del tema nella corte di giustizia dell'Unione europea, cfr. P. T. LOURDES, T. ALEXANDRA, *Vulnerable Groups: The Promise of an Emergent Concept in European Human Rights Convention Law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 11, 2013, 1056-85; si rimandano ad alcune letture G. ZANETTI, *Filosofia della vulnerabilità. Percezione, discriminazione, diritto,* Carocci editore, Roma, 2019 per i profili di filosofia del diritto; cfr. di recente M. ARLOTTI, S. SABATINELLI, *Una nuova geografia della cittadinanza sociale? Lo sviluppo territoriale dei servizi sociali a vent'anni dalla legge quadro 328/00*, in *Politiche sociali*, 3, 2020, 357-374 per l'interesse della sociologia. Per un'analisi di recente sulla ricorrenza del lemma vulnerabilità nella giurisprudenza europea, cfr. V. LORUBBIO, *Vulnerability as universal ecosystem condition: a European comparative perspective*, in *Federalismi,* 22, 2021, 154 e s.

[51] La questione della vulnerabilità digitale investe il principio di buon andamento, cfr. R. MARRAMA, *I principi regolatori della funzione di organizzazione pubblica*, in *Diritto amministrativo*, I, Monduzzi editore, Bologna, 2001, spec. 422 ove riferendosi al concetto di buon andamento elabora considerazioni di utilità ai nostri fini poiché sostiene che "probabilmente è ancora evidente, tra i giuristi, la riluttanza all'utilizzazione di concetti e strumenti che, pur non avendo natura originariamente giuridica, ben potrebbero acquistarla, una volta inseriti nelle realtà proprie dei pubblici poteri. Un'amministrazione moderna che intenda rispondere adeguatamente alle istanze sociali di democraticità e di efficacia gestionale non può consentirsi un anacronistico ripiegamento su se stessa, essendo tenuta, piuttosto, ad aprirsi ad apporti ed esperienze di altri settori".

[52] Sull'intervento pubblico a superamento degli ostacoli di fatto che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, cfr. almeno R. CAVALLO PERIN, *Comuni e provincie nella gestione dei servizi pubblici*, Napoli, 1993, 77-78, poiché si ritrova nel principio di uguaglianza sostanziale «un dovere di porre in essere non solo attività giuridica (leggi, regolamenti, ecc.), ma anche veri e propri comportamenti positivi volti al superamento delle disuguaglianze sociali», sicché l'art. 3 co. 2 cost. è «tutt'ora riferimento giuridico forte ed attuale che involge quell'attività della pubblica amministrazione che nel nostro ordinamento è da tempo volta ad una organizzazione degli assetti sociali in cui abbiano minor peso le diseguaglianze storicamente prodotte dal «libero mercato»; cfr. Corte cost., sent. 13 dicembre 1988, n. 1088 laddove l'affermazione che "tutti i cittadini hanno diritto di concorrere

ISSN 2036-7821

discriminazione nell'esercizio dei diritti civili, politici e sociali dei c.d. non nativi digitali[53].

Ad oggi, la vulnerabilità delle persone prive o quasi di competenze informatiche è affrontata dalla Repubblica, coerentemente con la politica europea[54], attraverso interventi con un diverso grado di articolazione (nazionale, regionale e locale), come si avrà modo di vedere. Ciò dipende anzitutto dall'assenza di una competenza legislativa esclusiva o concorrente in tema di digitale, sicché non si ritrova una unitarietà degli interventi all'uopo dedicati.

Tuttavia, si è visto, l'alfabetizzazione informatica sta acquisendo rilevanza, non solo in alcune discipline specifiche (art. 8, d.lgs. 82/2005; art. 4, Reg. UE 2024/1689), ma vieppiù attraverso atti come la *Strategia nazionale per le competenze digitali*, il *Piano triennale per l'informatica della Pubblica amministrazione 2024-2026*, nonché il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*[55]. A ben vedere è proprio attraverso la previsione in

all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" impone di evitare forme di discriminazione che producano l'effetto di escludere l'individuo dalla socialità dell'ordinamento-comunità; sul tema di ordine generale del principio di uguaglianza, senza pretesa di esaustività, almeno, L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, 320; B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984.

[53] Per il termine cfr. *Rapporto annuale 2025. La situazione del Paese,* rilasciato dall'ISTAT aggiornato al 26 maggio 2025 e disponibile qui (https://www.istat.it/produzione-editoriale/rapporto-annuale-2025-la-situazione-del-paese-il-volume/), spec. 140 ove i *non nativi digitali* sono identificati in coloro che sono nati prima del 1980, caratterizzati da una diffusione delle nuove tecnologie lenta, seppur differenze si individuino tra i nati negli anni Quaranta e Cinquanta e quelli nati dopo gli anni Sessanta, caratterizzati da una presenza molto più costante delle nuove tecnologie legate all'attività lavorativa. Si escludono dall'indagine coloro che non intendono essere *infastiditi* dalle tecnologie, mostrando un atteggiamento di resistenza alla tecnologia, non importa se come espressione di un passatismo culturale, ossia di un atteggiamento di conservatorismo culturale e ideologico.

[54] Di interesse è notare l'adesione dell'Italia alla piattaforma europea *Digital skills and Jobs Platform*, che riunisce 22 Stati membri con il dichiarato scopo di consentire la circolazione e divulgazione di progetti nazionali adottati per sviluppare le competenze digitali. Per visualizzare i progetti o le politiche adottate, cfr. https://digital-skills-jobs.europa.eu/en/actions/national-initiatives/national-strategies?page=5 L'attenzione europea al tema delle competenze digitali è già stato preso in analisi almeno dal 2016, con la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni recante *Una nuova agenda per le competenze per l'Europa Lavorare insieme per promuovere il capitale umano, l'occupabilità e la competitività*, adottata nel 2016; in tema, da ultimo, *Quadro delle Competenze Digitali per i Cittadini – c.d. Digcomp 2.2* che è documento rilasciato nel 2022 dal Science for Policy del Joint Research Centre (JRC) dell'Unione europea. Di recente, è l'adozione della Decisione (Ue) 2022/2481 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che istituisce il programma strategico per il decennio digitale 2030 con la quale sono definiti gli obiettivi di *digital literacy* da raggiungere entro il 2030 (trattasi dell'80% di persone tra i 16 e i 74 anni). Del pari la *Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale* (2023/C 23/01) impegna l'Unione europea a investire nell'istruzione, formazione e apprendimento di lungo periodo per l'acquisizione di competenze digitali.

[55] Cfr. la misura della Rete dei Servizi di Facilitazione Digitale (M1C1-1.7.2) si inserisce più in generale nella Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, Componente 1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA, Investimento 1.7. - Competenze digitali di base, Subinvestimento 1.7. 2 - Rete di servizi di facilitazione, del PNRR si aggiunge anche la Missione 5 - Componente 1 "Politiche per il lavoro", è inserita la Misura 2.1 "Servizio civile universale".

ISSN 2036-7821

questi atti che sta emergendo una dimensione nazionale di un intervento pubblico per l'acquisizione delle competenze informatiche di base.

Si tratta dell'istituzione della Rete di facilitazione digitale e del Servizio civile digitale, l'una che trova conforto nella co-progettazione tra Stato e Regioni e l'altra, perlopiù, nel dovere di difesa della Patria (artt. 11, 52 Cost.)[56]; per entrambe si tratta di attività amministrative prestazionali[57] definite entro una dimensione programmatoria[58], e come "attività amministrativa di durata"[59] volta a soddisfare un bisogno pubblico specificatamente individuato[60]. Come si vedrà (§4.1, §4.2), seppur diversamente organizzate, le due attività offrono un servizio di assistenza[61] all'acquisizione di competenze informatiche a favore vieppiù di chi non si trova più nell'obbligo scolastico, ove, le competenze informatiche sono di recente state considerate livelli essenziali delle prestazioni scolastiche (art. 19, d.lgs. 226/2005).

4.1. (segue) La rete dei servizi di facilitazione digitale.

[56] Per la correlazione che esiste tra dovere di solidarietà e principio di uguaglianza accomunati da una medesima "missione", ossia l'emancipazione umana, cfr. bologna university, spec. 34 e s. Di interesse è notare come negli USA – in linea con l'idea di costruire "autostrade informatiche" volute da Bill Clinton - si sono proposte fin dagli anni Novanta iniziative private finanziate con fondi statale a favore di un'attività di alfabetizzazione in specie dei giovani, in tema cfr. D. SINISCALCO, S. VITALINI, *Comunità digitali,* in *Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 1, 1999, spec. 126 e s. in specie per il confronto che mette in luce come l'approccio politico verso le tecnologie in USA ed Europea sia inscindibilmente connesso con il tasso di utilizzo e di alfabetizzazione informatica delle persone.

[57] Cfr. F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.* (agg.), VI, Milano, 2002, 100-101; M.S. GIANNINI, *Attività amministrativa*, in *Enc. Dir.*, III, Giuffrè, Milano, 1958, spec. 990 che qualifica altresì questa attività come *unilaterale* mancando la dimensione di adempimento correlata ad un'obbligazione. Cfr. E. CASETTA, *Attività amministrativa,* in *Dig. Disc. Pubb.*, I, Utet, Torino, 1987, spec. 523 per il quale non v'è dubbio che si possa parlare di attività amministrativa anche quando questa non sfoci in un atto amministrativo, purchè sia riconducibile al concetto di "amministrare".

[58] Cfr. I.M. MARINO, *Aspetti giuridici della programmazione e mete sociali (Parte Prima)*, in *Scritti giuridici*, I, Napoli, 2015, 697; M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. Dir.*, XXXIII, 1983, 629; sull'utilizzo di pianificazione e programmazione come termini affini, cfr. A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione,* Milano, 1963, 100 e s.

[59] Per la stretta correlazione che esiste tra pianificazione e attività amministrativa di durata, cfr. M.S. GIANNINI, *Il potere pubblico. Stati e amministrazioni pubbliche,* il Mulino, Bologna, 1986, spec. 134.

[60] Cfr. E. CASETTA, *Attività amministrativa*, cit., spec. 523 ove i bisogni pubblici sarebbero soddisfatti anzitutto dalle attività anziché dagli atti, sicché ciò varrebbe a riconoscerne una rilevanza giuridica. Individua la dimensione di proattività dei cittadini per individuare i bisogni che realizzerebbero, così caratterizzando una differenza dello Stato di benessere che faceva riposare nei vertici dello Stato l'individuazione dei bisogni che avrebbero definito le condizioni per far raggiungere ai sudditi il "benessere", cfr. M.S. GIANNINI, *Il potere pubblico. Stati e amministrazioni pubbliche,* cit., spec. 99-100.

[61] Si tratta di "servizio alla persona", infatti emerge l'attenzione a prestare servizi mirati alle specifiche esigenze dell'individuo che ne fruisce, così distinguendosi dall'erogazione standardizzate di una prestazione che è perlopiù attesa quando ci si riferisce ai servizi industriali. Cfr. V. CAPUTI JAMBRENGHI, I servizi sociali, in *diritto amministrativo*, I, a cura di L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, Monduzzi editore, Bologna, 2001, spec. 1023-1024 per l'individuazione di un nucleo minimo della definizione di servizio sociale, laddove emerge che quasi tutti i servizi pubblici sono finalizzati alla "promozione del benessere di base della persona".

ISSN 2036-7821

Gli interventi pubblici a favore dell'acquisizione delle competenze informatiche non sono del tutto nuovi perché da tempo[62] alcune Regioni hanno cominciato a dotarsi di atti programmatici (le c.d. Agende digitali europee) coerenti con le politiche nazionali ed europee[63]. Si tratta di attività inserite in programmi pluriennali che sono state puntualmente definite entro le materie di competenza esclusiva regionale: a integrazione dei servizi turistici, per la promozione della sostenibilità ambientale; per lo sviluppo economico e per la produttività delle aziende perciò correlato alla formazione dei lavoratori[64]. L'interesse per il digitale da parte delle Regioni pertanto pare confermare l'importanza delle competenze informatiche anche a favore dello sviluppo del territorio (regionale, nazionale ed europeo)[65].

Di recente però è stata la programmazione nazionale del PNRR[66] che, attraverso la previsione di obiettivi individuati nelle sue Missioni[67], ha individuato interventi pubblici specificatamente dedicati alla formazione delle competenze informatiche, attribuendo l'attività amministrativa di esecuzione (*rectius* la « realizzazione » degli

[62] A partire, almeno, dalla Comunicazione della Commissione *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* del 3 marzo 2010 e della Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni *Un'agenda digitale europea* del 19 maggio 2010, l'Italia ha emanato il d.lgs. n. 12 del 27 gennaio 2012, art. 49 e le Regioni si sono dotate di un atto di pari contenuti per definire una strategia di raggiungimento degli obiettivi di digitalizzazione, con particolare attenzione agli investimenti in infrastrutture che consentano la creazione di un mercato digitale e nelle competenze informatiche. In generale sull'Agenda digitale come mezzo di trasformazione digitale, cfr. G. PIPERATA, *Semplificazione e digitalizzazione nelle recenti politiche di riforma della Pubblica amministrazione italiana*, in *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforme,* a cura di F. Mastragostino, G. Piperata, C. Tubertini, Bononia University Press, Bologna, 2016, spec. 256-257; E. CARLONI *Digitalizzazione e riforma dell'amministrazione: la nuova agenda*, cit., 277 e s.

[63] Cfr. a esempio l'Agenda digitale della Regione Veneto (già Delibera della Giunta regionale del 7 agosto 2012, n. 1650, di recente delibera della Giunta regionale del 22 febbraio 2022, n. 156 che adotta il documento programmatico "Linee Guida dell'Agenda Digitale del Veneto – ADVeneto 2025"); la Regione Toscana, invece, si è dotata già con delibera del Consiglio regionale del 4 dicembre 2012, n. 104 del *Programma regionale per la promozione e lo sviluppo dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale 2012 – 2015* che si pone in coerenza con precedenti atti adottati dalla Giunta regionale; di recente, l'approvazione della legge regionale 9 dicembre 2024, n. 57 ha individuato i principi e i criteri che devono orientare gli interventi regionali nell'utilizzo delle tecnologie nell'attività della pubblica amministrazione e dei soggetti privati (es. interventi su interoperabilità dei sistemi informativi regionali, supporto alle reti di facilitazione regionale, definizione di standard tecnologici per la qualità dei dati pubblici, etc.).

[64] Sulla capacità delle Regioni a realizzare politiche innovative di organizzazione dei servizi pubblici, con esperienze che si distinguono in termini di efficacia, in particolare perché quello regionale ha maggiore vicinanza con gli enti del terzo settore e quindi con il pluralismo esistente sul territorio che permette di offrire risposte anche sperimentali ai bisogni emergenti, cfr. L. ANTONINI, *Competenza, finanziamento e accountability in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali*, in *Riv. dir. fin.*, 1, 2003, 74 e s.

[65] A es. l'agenda digitale Toscana di cui sopra è stata adottata entro la programmazione regionale di sviluppo approvata con risoluzione dal consiglio regionale

[66] Cfr. almeno, M. D'ALBERTI, *Il PNRR nel contesto delle pianificazioni*, in *Federalismi*, 2023, 3 e ss.

[67] Sulla programmazione per obiettivi, cfr. F. D'ANGELO, *PNRR, infrastrutture e attività amministrativa di esecuzione*, in *Dir. Amm.*, 1, 2025, spec. 148 e s.

ISSN 2036-7821

interventi) alle Regioni e agli enti locali attraverso gestione diretta o indiretta (art. 9, d.l. 77/2021)[68].

In questa programmazione si inseriscono quelle attività materiali che concretamente consentono di "raggiungere i risultati pianificati"[69]: tale è l'istituzione di una rete dei servizi di facilitazione digitale in ogni Regione[70] (i c.d. Punti digitale Facile[71]).

La preferenza per la creazione di una rete dei servizi di facilitazione digitale in ogni Regione manifesta il favore per un modello organizzativo che intende riunire i c.d. punti di facilitazione digitale, esistenti o di nuova istituzione per garantire anzitutto un coordinamento regionale, e, in ultima istanza, nazionale, realizzando un'uniformità delle modalità di erogazione del servizio, con previsione di determinati standard qualitativi e quantitativi che devono essere garantiti su tutto il territorio[72] e del numero di destinatari che devono essere raggiunti entro un determinato periodo[73].

Seppur il modello organizzativo prescelto sveli una tendenza alla centralizzazione del servizio, accostandolo a un servizio pubblico in quanto a doverosità e continuità di erogazione dello stesso, occorre notare che i seppur minini spazi di differenziazione non solo valgono manifestazione dello spazio di autonomia riservato a ciascuna Regione, ma del pari assicurano la partecipazione di cittadini in

---

[68] Stando al modello organizzativo che deriva dal PNRR, emerge la bipartizione di compiti decisionali e di compiti di intervento attribuiti ad amministrazioni centrali, regionali e locali, cfr. in tal senso F. D'ANGELO, *PNRR, infrastrutture e attività amministrativa di esecuzione*, cit., spec. 158; cfr. N. LUPO, *Next generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Dir. Pubb.*, 2022, 729 e s.

[69] Cfr. in tal senso F. D'ANGELO, *PNRR, infrastrutture e attività amministrativa di esecuzione*, cit., spec. 161 che scorge nel PNRR il momento di riaffermazione della dimensione materiale dell'attività, che acquisisce valore giuridico proprio in ragione della consequenzialità logica che deriva dalle previsioni "astratte" definite nel piano.

[70] Cfr. il decreto del Capo Dipartimento del Dipartimento per la trasformazione digitale n. 65/2022 adottato il 24 giugno 2022, con il quale è stata definita la "Ripartizione delle risorse finanziarie, dei punti di facilitazione digitale e del target di cittadini tra le regioni/province autonome per la realizzazione della misura 1.7.2" dalché ne è derivata la risorsa stanziata a favore di ogni regione.

[71] Come definito dalla conferenza Stato-Regione del 21 giugno 2022, ogni Regione conclude un accordo con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Dipartimento per la trasformazione digitale; a titolo esemplificativo, in Piemonte è stata adottata la Deliberazione della Giunta regionale n. 62-6055 del 25 Novembre 2022; poi integrata con altra (Deliberazione della Giunta Regionale 18 marzo 2024, n. 14-8310) al fine di includere altresì gli enti del terzo settore.

[72] Si ritiene di potersi riferire alla nozione di servizio pubblico di alfabetizzazione informatica, laddove si scorgono alcuni caratteri propri, come l'imputabilità diretta o indiretta allo Stato, la dimensione prestazionale rivolta ai cittadini, in ultima istanza l'assenza di potere autoritativo. Cfr. per tutti R. VILLATA, *Pubblici servizi*, Giappichelli, Torino, 2021, spec. 3 e s. per la ricostruzione in termini critici delle teorie che hanno contribuito a definire la concezione di pubblico servizio.

[73] La definizione dei *target* da raggiungere, dei punti di facilitazione digitale da istituire, delle zone geografiche da raggiungere entro una precisa scansione temporale è definita per ogni Regione, da cui consegue l'attribuzione del finanziamento corrispondente (cfr. decreto del Decreto del Capo Dipartimento per la trasformazione digitale n. 65 del 24 giugno 2022). Il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati consente perciò la modifica delle modalità inizialmente stabilite nel Piano operativo regionale e comunque obbliga la Regione a disporre un piano di rientro, che deve essere autorizzato dal Dipartimento per la trasformazione digitale.

ISSN 2036-7821

forma singola o associata (art. 118, co. IV, Cost.) nel perseguimento dell'obiettivo definito a livello nazionale, o meglio, europeo.

In assenza di una definizione di *punto di facilitazione digitale* è l'apposizione del logo *Repubblica digitale* che identifica l'erogazione del servizio come pubblico, per distinguerlo da altri servizi simili che, diversamente, sono offerti da operatori privati[74]. A ben vedere tuttavia vi è indifferenza sull'erogazione del servizio in un luogo fisico o itinerante perché ciò che rileva è la presenza organizzata sul territorio di beni (almeno due postazioni di computer, la connessione internet, la videocamera, il microfono e la stampante, le lavagne elettroniche) e di persone qualificate (i c.d. facilitatori digitali).

Seppur vi siano alcuni elementi di differenziazione tra Regioni quanto ai profili organizzativi[75], il servizio di formazione di competenze informatiche di base e assistenza all'accesso ai servizi digitali online[76] deve rispettare lo standard minimo considerato inderogabile del numero minimo di 24 ore settimanali e deve rispettare specifiche tipologie[77]: a fronte di un servizio di assistenza all'accesso ai servizi digitali della pubblica amministrazione[78] e di formazione individuale, è consentita l'erogazione del servizio a gruppi di individui[79]. Si tratta di una formazione che segue la metodologia dell'autoapprendimento (o del *learning by doing*), ove la modalità sincrona o asincrona ne consente una modulazione in ragione del reale bisogno di formazione di ciascuno[80].

---

[74] Iniziative di alfabetizzazione digitale sono avviate da parte di dei fornitori di servizi media audiovisivi, cfr. la *Relazione di monitoraggio in materia di alfabetizzazione mediatica e digitale*, 2024 rilasciata dall'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni il 2 luglio 2025, spec. 42 e s.

[75] Su cui immediatamente *infra*.

[76] Le competenze minime cui riferirsi son raccolte nel *Quadro delle Competenze Digitali per i Cittadini – c.d. Digcomp 2.2* che è documento rilasciato nel 2022 dal Science for Policy del Joint Research Centre (JRC) dell'Unione europea.

[77] La presenza di uno standard minimo di prestazione richiama al concetto di "universalità di livelli minimi di prestazione" che devono essere assicurati: cfr. B.G. MATTARELLA, *L'attività,* in *Trattato di diritto amministrativo,* I, a cura di S. Cassese, Giuffrè, Milano, 2000, spec. 643.

[78] Si menzionano servizi come l'occupazione, i servizi previdenziali e assistenziali, l'accesso ai servizi sanitari e al Fascicolo Sanitario Elettronico, i pagamenti digitali, l'uso di AppIO, l'istruzione e l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR).

[79] A prescindere da questa distinzione, può notarsi che per il servizio in questione emerge la caratterizzazione del servizio a fruizione individuale, con soddisfazione non solo dell'interesse di un singolo, ma anche della collettività, laddove, come per l'istruzione, possono condursi le medesimi riflessioni laddove "è anche interesse della collettività a che ciascun [giovane] riceva almeno una buona istruzione di base"; cfr. D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, il Mulino, Bologna, ottava edizione, 2014, spec. 171.

[80] In tal caso, l'attività di erogazione dei contenuti di formazione minima utilizza materiale informativo presente sulla piattaforma dedicata realizzata dal progetto Repubblica digitale, a conferma della preferenza per la centralizzazione delle attività formative. Cfr. R. CAVALLO PERIN, *Alla ricerca di una didattica per ciascuno uguale,* e I. ALBERTI, *La disciplina giuridica della didattica a distanza*, in *Una didattica a Giurisprudenza tra on line e intelligenza artificiale*, entrambi in A. Cavallo, R. Cavallo Perin, F. Longo, E. Sciandrello (a cura di), *Una didattica a giurisprudenza tra online e intelligenza artificiale*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Torino, 2024, rispettivamente 17 e s; 27 e s.

ISSN 2036-7821

È proprio la qualificazione del servizio come servizio pubblico a giustificare la preferenza per la collocazione dei punti di erogazione presso luoghi anzitutto di proprietà pubblica oppure in spazi aperti al pubblico, come le sedi del Comune, gli sportelli di assistenza ai servizi digitali come l'Ufficio per le Relazioni con il pubblico, i centri per l'impiego, i centri unici di prenotazione, i musei, le biblioteche, le scuole; non mancano tuttavia collocazioni in luoghi privati come le sedi di associazioni, i centri anziani, i centri giovanili e culturali, ma anche le parrocchie[81]. Indipendentemente dalla sede scelta per l'erogazione del servizio, la sede deve essere facilmente raggiungibile e accessibile a chiunque.

Pur entro la pianificazione nazionale, sono riservati alcuni spazi di autonomia della Regione identificati nel *Piano operativo regionale*[82], ossia nell'atto di pianificazione adottato dalla Giunta regionale[83] allo scopo di dare attuazione alle misure identificate nel PNRR[84]. Perciò, il contenuto è vincolato alle indicazioni della programmazione nazionale[85] senz'altro quanto agli obiettivi da raggiungere e alla tempistica, tuttavia, anche negli spazi di autonomia, ricorrenti sono le espressioni come "in contraddittorio"[86], "a seguito delle interlocuzioni"[87], "concordato"[88] nel testo dell'Accordo che manifestano la stretta collaborazione in fase di scrittura dello stesso piano operativo regionale con il Dipartimento per la trasformazione digitale, con riduzione, in definitiva, degli spazi di autonomia e di differenziazione tra Regioni quanto all'attuazione.

---

[81] Si ritrovano all'incirca questi luoghi più o meno in tutte le Regioni, musei: la Regione Umbria individua anche parrocchie e musei come punti di facilitazione digitale, prediligendo nondimeno forme di facilitazione *itinerante* per raggiungere le aree scoperte da un punto digitale o per le condizioni personali del richiedente.

[82] Cfr. a esempio per la Regione Calabria, D.G.R. n. 52 del 16 febbraio 2023; per la Regione Piemonte, D.G.R. n. 62-6055 del 25 novembre 2022; per la Regione Toscana, D.G.R. 1249 del 7 novembre 2022.

[83] La finalità individuata consente di ritenere che l'agenda digitale regionale abbia natura di atto politico, quantomeno perché adottato dalla Giunta regionale che è titolare dell'indirizzo politico e legislativo del consiglio regionale; sulla necessità di riconsiderare la ragion di Stato come causa dell'atto politico adottato dal solo Governo, cfr. C. CUDIA, *Considerazioni sull'atto politico*, in *Dir. Amm.*, 3, 2011, 623. V'è da dire che infatti l'Agenda digitale a esempio della Regione Veneto è adottata dalla Giunta regionale come espressione dell'attività di governo (art. 2, co. II, l.r. n. 54 del 31 dicembre 2012).

[84] Per l'efficace espressione secondo cui le amministrazioni centrali e locali sono "braccia operative per il raggiungimento dei fini programmati" cfr. F. D'ANGELO, *PNRR, infrastrutture e attività amministrativa di esecuzione*, cit., spec. 165.

[85] Confermato non solo dal PNRR e dalla Strategia delle competenze digitali, ma del pari dall'attività di monitoraggio e coordinamento affidate al Dipartimento per la trasformazione digitale, che svolge un'attività di supporto nei confronti delle Regioni a esempio condividendo le buone pratiche di altre Regioni oppure con corsi di formazione. Cfr. F. D'ANGELO, *PNRR, infrastrutture e attività amministrativa di esecuzione*, cit., spec. 150 laddove identifica come, a sua volta, il PNRR nazionale – pur essendo atto governativo a contenuto generale, riferibile agli atti di alta amministrazione – sia "vincolato" quanto a contenuti, target, scadenze alla regolamentazione europea che ha istituito il dispositivo per la ripresa e resilienza (Reg. UE, 2021/241 del 12 febbraio 2021).

[86] Cfr. Delibera della Giunta Regionale della Regione Piemonte del 25 novembre 2022, n. 62-6055.

[87] Cfr. Delibera della Giunta Regionale della Regione Umbria del 30 giugno 2022, n. 665.

[88] Cfr. Delibera della Giunta Regionale della Regione Toscana n. 1249 del 7 novembre 2022.

ISSN 2036-7821

Alcune differenziazioni tra Regioni, al più, si individuano nell'organo competente all'attuazione e al monitoraggio delle attività da svolgere[89], nonché nell'individuazione degli specifici luoghi di insediamento dei *Punti digitale facile* e ciò poiché è perlopiù scelta rimessa ai soggetti sub attuatori[90]. Anche nelle le modalità di scelta dei soggetti subattuatori destinatari del finanziamento[91] vi sono differenze tra Regioni poiché talvolta è preferito il bando non competitivo, l'avviso di manifestazione di interesse, la convenzione diretta[92]. Invece, la scelta del gestore del servizio di formazione e assistenza per l'acquisizione delle competenze digitali – talvolta anche la selezione e formazione dei facilitatori digitali[93] - è perlopiù rimessa al soggetto subattuatore, il quale può scegliere tra l'affidamento del servizio tramite procedura di gara oppure in coprogettazione con enti del terzo settore[94], seppur non sia esclusa la gestione diretta da parte della Regione o *in house*[95], in specie nelle aree prive di associazioni o enti del terzo settore.

Ciò in definitiva consolida la convinzione che le competenze informatiche siano un bisogno che concorre a definire il tessuto economico e sociale e che perciò debbano

[89] A esempio, la Regione Calabria individua la competenza nel Dipartimento Transizione Digitale ed Attività Strategiche e nel Dipartimento Lavoro e Welfare; la Regione Piemonte nella Direzione regionale Competitività del sistema regionale, specificatamente al Settore Programmazione sviluppo territoriale e locale, aree interne e aree urbane; la Regione Sicilia nell'Assessorato dell'istruzione e della formazione professionale Dipartimento della formazione professionale; la Regione Toscana invece individua la competenza nella Direzione Sistemi Informativi, Infrastrutture Tecnologiche E Innovazione, seppur la gestione della pubblicazione dell'avviso, di assistenza ai comuni per la domanda, nonché la concessione del finanziamento è gestita da Sviluppo Toscana s.p.a. (cfr. D.G.R. 28 febbraio 2022, n. 28).

[90] I soggetti subattuatori sono perlopiù i Comuni, ma differenziazioni si individuano in ciascuna Regione, così, a titolo esemplificativo, il Piemonte li identifica nei comuni capoluogo di provincia, nelle aree interne, nelle nuove Strategie Urbane d'Area (S.U.A.) ed nelle ulteriori aggregazioni spontanee tra comuni. In Piemonte si sono susseguiti due bandi differenti adottati con Determinazione dirigenziale n. 178 del 14 Aprile 2023 e n. 276 del 29 giugno 2023; per la Calabria si tratta dei soli Comuni; per la Sicilia sono i Gruppi di azione locale; per la Toscana, sono i Comuni singoli o associati, le Unioni di Comuni, la Città Metropolitana di Firenze.

[91] Si noti che il finanziamento deriva dall'attribuzione dello Stato a ciascuna Regione, in ragione degli obiettivi presentati dalla stessa al Dipartimento per la trasformazione digitale; del pari anche l'attribuzione di un fondo di premialità è rimesso alla selezione tramite bando pubblico "ai soli enti che si trovino in un avanzato stato di attuazione durante il periodo di apertura del Bando" (così, tra le molte, la determinazione dirigenziale 25 febbraio 2025, n. 55 adottata dalla Regione Piemonte) che, seppur approvato dalla Regione, è un finanziamento pur sempre statale.

[92] Si ritrovano convenzioni tra Regione e Comuni capofila (es. Calabria), oppure selezione con bando non competitivo (es. Piemonte); avviso di manifestazione di interesse (es. Sicilia); avviso pubblico non competitivo rivolto ai Comuni capofila (es. Umbria) cui seguirà una fase di coprogettazione con la Regioni e, infine, ci sarà la conclusione di una convenzione che raccoglie il Piano operativo zonale.

[93] Cfr. Delibera della Giunta Regionale della Regione Umbria del 30 giugno 2022, n. 665.

[94] Di recente, in tema cfr. E. FREDIANI, *La co-progettazione: un modello innovativo nel rapporto pubblico/privato*, in *Lezioni sull'amministrazione condivisa,* a cura di E. Frediani, Giappichelli, Torino, 2024, spec. 49 e s.; in tema già M. CLARICH, B. BOSCHETTI, *Il codice del Terzo settore: un nuovo paradigma?*, in *Jus,* 2018, 28 e s.; si veda anche A. BERRETTINI, *La co-programmazione: tra pubblica amministrazione e terzo settore,* in *Lezioni sull'amministrazione condivisa,* cit., spec. 71 e s.

[95] Cfr. a esempio, la Regione Piemonte consente la gestione in house del servizio tramite il CSI Piemonte (Deliberazione della Giunta Regionale 25 novembre 2022, n. 62-6055).

ISSN 2036-7821

essere affrontate unitariamente, con scelte d'organizzazione uniformi su tutto il territorio nazionale, ove lo spazio di autonomia di Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni, nondimeno dei cittadini in forma singola o associata non si traduce in differenze significative nella qualità e nell'erogazione del servizio che certo può definirsi "servizio pubblico"[96].

4.2. (..segue) il servizio civile digitale.

In un modo non molto dissimile[97], il servizio civile digitale tende a raggiungere tutti coloro che sono privi o quasi di competenze informatiche di base, a prescindere da reddito, livello di istruzione, residenza anagrafica, a ben vedere, ponendosi come "services to accompany citizens in the use of digital tools"[98].

Il servizio civile digitale[99] è specificazione del servizio civile universale (art. 2, d.lgs. 6 marzo 2017, n. 40)[100], perciò è influenzato dagli obiettivi definiti nella programmazione pubblica dell'attività[101], dettagliati nel Piano triennale 2023-2025 per la programmazione del servizio civile universale (art. 4, d.lgs. 40/2017)[102].

---

[96] Anche la teoria soggettiva del servizio pubblico non presuppone che l'erogazione debba essere gestita in modo diretto e in via esclusiva dalla pubblica amministrazione, cfr. R. VILLATA, *Pubblici servizi*, cit., spec. 5-6, in specie poiché a caratterizzare in tal senso un servizio pubblico è "l'imputabilità all'organizzazione pubblica complessiva, dunque la titolarità del servizio, non la sua gestione".

[97] Alcuni Piani operativi regionali prevedono forme di coordinamento tra i due servizi, a esempio anche con erogazione nel medesimo luogo o con coordinamento delle attività dei facilitatori digitali e degli operatori volontari, cfr. Deliberazione della Giunta regionale n. 62-6055 del 25 Novembre 2022 della Regione Piemonte; occorre tuttavia considerare la netta separazione tra i due progetti quanto alla rendicontazione delle attività svolte e segnatamente dal numero di destinatari raggiunti, perché i due progetti mantengono autonomia rispetto alle azioni raggiunte dal PNRR.

[98] Si tratta di una raccomandazione rivolta all'Italia, nel Report dedicato al monitoraggio sulle politiche adottate in coerenza con il *Decennio digitale 2030.* A ben vedere, lo *human support* è riconosciuto come rilevante per la formazione e l'uso delle nuove tecnologie dall'88% dei cittadini europei, con percentuali pari al 50% proprio in Italia (seguita soltanto da Ungheria e Polonia ove la percentuale sale al 53%, cfr. p. 35 del Report).

[99] Insieme al servizio civile ambientale e sportivo, è ancora inteso come *sperimentazione* del più consolidato servizio civile, perché introdotto come linea di intervento della programmazione PNRR (Missione 1 Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, Componente C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA), inserito, tra gli altri, nel settore di intervento della programmazione nazionale dedicato all'assistenza (settore A).

[100] In tema di recente, cfr. F. POLACCHINI, *Il servizio civile nazionale: verso un nuovo concetto di patria e cittadinanza,* in *www.aic.it.*, 3, 2017, 3 e s.;

[101] Non così era la previsione del servizio civile universale nel previgente quadro normativo (d.lgs. 5 aprile 2002, n. 77) che invece prevedeva una mera pianificazione finanziaria, non anche degli interventi ritenuti rilevanti per la Repubblica.

[102] Per la sintesi delle attività compiute, il numero di progetti finanziati e degli operatori coinvolti, nonché della quota di finanziamento dedicata, in specie al servizio civile digitale, cfr. Relazione sull'organizzazione, sulla gestione e sullo svolgimento del servizio civile universale, riferita all'anno 2023, reperibile sul sito del Senato della repubblica.

ISSN 2036-7821

Attraverso questo atto, si ha programmazione pubblica del servizio civile digitale[103] che individua gli interventi che sono ritenuti prioritari e perciò doverosi, del pari le infrastrutture fisiche e le risorse umane[104] necessarie per il suo raggiungimento che, a ben vedere, sono ritenuti indispensabili a garantire la difesa non armata della Repubblica[105]. In questo contesto si inquadra "la riduzione significativa dell'attuale quota di popolazione a rischio di esclusione digitale"[106] che è obiettivo di coesione sociale e di benessere collettivo, poiché gli interventi di cui trattasi sono volti a costruire quelle infrastrutture immateriali (le competenze informatiche)[107] necessarie per superare i divari (digitali) tra territori[108].

Il servizio civile digitale si differenzia dalla rete di facilitazione digitale quantomeno per i soggetti coinvolti: non tutti gli individui possono prenderne parte, ma soltanto i giovani italiani e stranieri regolarmente soggiornanti in Italia[109] che hanno un'età compresa tra i 18 e i 28 anni[110]. Questa scelta è ragionevole se si guarda all'obiettivo

[103] Nel sistema nazionale corrente, sono due gli atti di pianificazione adottati: l'uno per gli anni 2020-2022, immediatamente successivo al termine del periodo di transizione tra i due sistemi normativi, l'altro per il periodo 2023-2025.

[104] Si intende accogliere qui la dimensione servente delle infrastrutture attraverso le quali è possibile realizzare lo scopo individuato, cfr. in punto A. MARI, *Infrastrutture*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006, 3134; G. PIPERATA, *Infrastrutture, strade e mobilità*, in *Enc. dir., I Tematici*, III, Milano, 2022, 693.

[105] Entro il livello minimo delle prestazioni essenziali, le Regioni e le altre amministrazioni pubbliche possono infatti sempre intervenire aggiungendo ulteriori livelli di tutela, cfr. Corte cost. 2020, n. 91; similmente art. 29, l. 241/1990.

[106] Così cfr. Piano triennale 2023-2025 per la programmazione del servizio civile universale, p. 33. Brevi considerazioni possono dedicarsi al Servizio civile digitale dedicato agli anziani: vale appena la pena notare che di recente è stato inteso come mezzo per consentire agli anziani di acquisire le competenze informatiche di base necessarie per l'esercizio dei propri diritti, come metodo di inclusione sociale dei soggetti anziani (art. 1, d.lgs. 15 marzo 2024 , n. 29). La previsione integrata del servizio civile digitale nel sistema di "politiche in favore delle persone anziane" (Rubrica del d.lgs. 15 marzo 2024, n. 29) pare configurare il superamento di un approccio monolitico degli interventi di cura dedicati agli anziani, tradizionalmente erogati dalle sole istituzioni deputate all'assistenza socio sanitaria.

[107] Sulla progressiva rilevanza dell'immaterialità delle infrastrutture, cfr. A. SANDULLI, *Servizi per l'innovazione sociale in veste di infrastrutture,* in *Munus,* 2, 2024, spec. 699, laddove individua le infrastrutture pubbliche digitali come volte ad attuare il valore sociale e perseguendo il bene comune, perché attraverso queste si erogano servizi per la collettività, sicchè sarebbero al "crocevia tra il bene e il servizio pubblico".

[108] Sulla dimensione servente delle infrastrutture volte allo scopo della coesione sociale, cfr. F. LIGUORI, *Infrastrutture e periferie*, in *Munus*, I, 2017, 122.

[109] Il richiamo è anzitutto alla sentenza Corte cost. 25 giugno 2015, n. 119, con nota di A. RAUTI, *Il diritto di avere doveri. riflessioni sul servizio civile degli stranieri a partire dalla sent. cost. n. 119/2015*, in *Rivista AIC*, 4, 2015, 1 e s.; sull'estensione del requisito soggettivo, cfr. G. MONACO, *L'istituzione del servizio civile universale e la sua apertura allo straniero regolarmente soggiornante in Italia*, in Rivista AIC, 4, 2016, 1 e s.; S. PENASA, *Verso una "cittadinanza costituzionale"?. L'irragionevolezza del requisito della cittadinanza italiana per l'accesso al servizio civile volontario*, in *Rivista AIC*, 3, 2015, 1 e s.; E. GROSSO, *Sovranità, cittadinanza, nazionalità,* in *Diritto costituzionale*, 1, 2018, 35-69.

[110] Sul servizio civile come forma spontanea di adempimento del dovere di difesa della Patria, cfr. F. POLACCHINI, Doveri costituzionali e principio di solidarietà, Bologna University Press, Bologna, 2016, spec. 28; Corte cost., 8-16 luglio 2004, n. 228; è certamente qui conferente la lettura del volontariato come "realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la

ISSN 2036-7821

del servizio civile universale[111], che, infatti, non solo promuove un coinvolgimento attivo dei giovani[112], ma vieppiù esprime una forma civile di difesa non armata della Patria (art. 52 Cost.; art. 11 Cost., art. 1, d.lgs. 40/2017)[113], attraverso l'adempimento dei doveri di solidarietà civile, politica ed economica (art. 2, Cost.)[114], contribuendo allo sviluppo della persona[115]. La prestazione è perciò erogata da individui[116] che volontariamente decidono di assolvere al dovere di difesa della Patria (art. 52, co. I,

persona stessa" elevandolo perciò a valore fondante della Costituzione (Corte cost. 28 febbraio 1992, n. 355), dunque per l'attività svolta a favore del bisogno altrui, cfr. Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131.

[111] Più in generale, il servizio civile oggi non può non tenere conto dei 17 obiettivi di sviluppo economico, sociale e ambientale definiti nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile con riferimento agli anni 2015-2030, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015 con la risoluzione 70/1, al quale in effetti si ispira in piena coerenza.

[112] In generale sui doveri individuali, cfr. C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1968, 119 e s.; sull'adempimento del dovere di solidarietà per le ricadute anche nei rapporti interprivati anche a seguito dell'affermarsi di istanze solidaristiche, cfr. F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, cit. spec. 87 e s.

[113] Il servizio civile nazionale è stato istituito con la legge 6 marzo 2001, n. 64; preceduto da quelle disposizioni che avevano previsto "Nuove norme in materia di obiezione di coscienza, adottate con legge 8 luglio 1998, n. 230; in tal senso si ha conferma della non esclusività del servizio militare come forma di adempimento al dovere di difesa della Patria, sulla graduale introduzione di strumenti alternativi al servizio militare, cfr. R. BERTOLINO, *L'obiezione di coscienza negli ordinamenti giuridici contemporanei*, Giappichelli, Torino, 1967; A. GUARINO, *Obiezione di coscienza e valori costituzionali*, Jovene, Napoli, 1992; A. PUGIOTTO, *Obiezione di coscienza nel diritto costituzionale*, in *Dig. Disc. Pubb.*, IV ed., Utet, Torino, 1995, X, 247 ss.; R. VENDITTI, *Dovere costituzionale di difesa e servizio civile dell'obiettore di coscienza (sent. n. 164/1985 della Corte costituzionale),* in *Obiezione di coscienza al servizio militare. Profili giuridici e prospettive legislative,* a cura di AA.VV., Cedam, Padova, 1989, 11 ss.; di recente, M. CAVINO, M. MALVICINI, *Le guerre dell'Italia repubblicana,* Il Mulino, Bologna, 2023, 145 e s.; E. ROSSI, *Cinquant'anni di servizio civile: dall'obiezione di coscienza a tirocinio formativo?*, in *Rivista AIC*. In tema, cfr. F. GRANDI, *Doveri costituzionali e obiezione di coscienza*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014. Sull'adempimento del dovere di difesa della Patria come valore morale e non solo giuridico, cfr. A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Principi costituzionali*, a cura di L. Ventura, A. Morelli, Giuffrè, Milano, 2016, 316.

[114] Sulla correlazione esistente tra dovere di difesa della Patria e doveri di solidarietà, cfr. di recente Corte cost. 17 dicembre 2013, n. 309; Corte cost. 25 giugno 2015, n. 119. Il soddisfacimento del bisogno di cui trattasi infatti non presuppone un monopolio pubblico, potendo diversamente ammettere l'apporto di cittadini, singoli o in forma associata, che si configura come attuazione del dovere di solidarietà; in questa direzione, cfr. M. CINELLI, *Sicurezza sociale,* in *Enciclopedia del Diritto,* vol. XLII, 1990, spec. 503.

[115] Ciò poiché il Servizio civile presenta profili di sviluppo della persona, sia come forma di apprendimento non formale, sia per il riconoscimento dell'attività svolta come titolo preferenziale all'accesso al pubblico impiego (art. 18, co. IV, d.lgs. 40/2017), così come l'attività svolta è oggetto di certificazione delle competenze (art. 18, co. I e II, d.lgs. 40/2017), anche per il tramite dell'accordo concluso tra il Dipartimento per le politiche giovanili e la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (più in generale in tema cfr. d.lgs. 16 gennaio 2013, n. 13 che reca disposizioni in tema di norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze), ciò perché nel servizio civile coesiste la doppia anima di formazione del giovane e di concezione del giovane come *al servizio della collettività.*

[116] Con il chiarimento di cui si è detto sopra in termini di età (tra i 18 e i 28 anni) che volontariamente decidono di assolvere al dovere di difesa della Patria.

ISSN 2036-7821

Cost.)[117] e, così facendo, sono parte dell'erogazione di un servizio pubblico alla persona[118].

A differenza della rete dei servizi di facilitazione digitale, la programmazione nazionale individua gli ambiti di intervento e il numero di operatori volontari a prescindere da una programmazione che coinvolga le Regioni, le Città metropolitane, le Province, i Comuni (art. 114 Cost.), altri enti locali come le Università, le camere di commercio oppure le associazioni e gli enti del terzo settore.

Successivamente alla programmazione nazionale e su base volontaria, questi enti entrano a far parte del servizio civile digitale come enti del servizio civile attraverso la proposta di un progetto attuativo dell'ambito di interesse del servizio civile (che non si esaurisce nell'intervento sul digitale). I soggetti proponenti, pubblici o privati, devono essere iscritti all'Albo del servizio civile universale (art. 11, d.lgs. 40/2017)[119]; ciò garantisce un controllo pubblico preventivo che assicura verso tutti la sussistenza e la permanenza di requisiti in capo all'ente iscritto all'Albo.

In tal modo è valutata la capacità organizzativa dell'ente del servizio civile ed è assicurata verso tutti una determinata pretesa di qualità (art. 4, co. III, lett. c, d.lgs. 6 marzo 2017, n. 40), espressa nei requisiti generali e speciali (art. 11, co. III, d.lgs. 40/2017)[120], che consente di soddisfare esigenze di formazione, comunicazione, selezione e monitoraggio delle attività proposte.

---

[117] Cfr. J. LUTHER, *Art. 52,* in *Commentario alla Costituzione,* vol. I, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Utet, Torino, 2006, 1035 e s., anche E. BETTINELLI, *Art. 52, co. I e II,* in *Commentario della Costituzione,* a cura di G. Branca, A. Pizzorusso, Zanichelli, Bologna, 1992, 76 e s.; F. DAL CANTO, *Difesa della Patria*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. III, diretto da S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, 1848. Per la difesa della Patria come "dovere collocato al di sopra di tutti gli altri, e che nessuna legge potrebbe fare venir meno", almeno cfr. Corte cost., 24 aprile 1967, 53. Sulla declinazione del dovere di difesa della Patria come specificazione del dovere di fedeltà alla Repubblica alla Costituzione e alle leggi, cfr. Corte cost., 27 febbraio 1973, n. 16. Per un inquadramento sui doveri, cfr. per tutti G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1968, 240 e s.

[118] Si tratta di scorgere la correlazione tra il servizio civile digitale e con la struttura di un servizio pubblico, poiché si scorge una similarità con la programmazione dei bisogni attraverso il Piano nazionale che definisce gli obiettivi da raggiungere, con la *quantità* delle prestazioni attese, nonché dei destinatari dell'intervento unitamente al programma che, invece, ne definisce i mezzi necessari e gli interventi puntualmente individuati da raggiungere entro un determinato tempo.

[119] Sulla partecipazione di soggetti pubblici e privati, che concorrono a realizzare l'attività di assistenza sociale, cfr. già G.P. BARBETTA, *Il settore non profit italiano: solidarietà, democrazia e crescita economica negli ultimi vent'anni*, in *Libro bianco sul Terzo settore*, a cura di S. Zamagni, Bologna 2011; sul progressivo coinvolgimento delle associazioni di volontariato e del terzo settore previo forme di controllo pubblico, cfr. E. INNOCENTI, E. VIVALDI, *Assistenza, volontariato, contrasto alla poverta`nella legislazione regionale in tempo di crisi*, in *Le Regioni*, 5-6, 2014, spec. 1179 e s.

[120] Il tema è di ordine generale perché richiama un bilanciamento tra erogazioni di attività e servizi da parte di un soggetto pubblico e di un soggetto privato; in campo sanitario, cfr. almeno M. CONTICELLI, *Privato e pubblico nel servizio sanitario,* Giuffrè, Milano, 2012; In tal senso, l'accreditamento di quei soggetti realizza una diversificazione tra soggetti che del pari operano nel settore (a es. dell'assistenza sociale), ingenerando nei destinatari del servizio la pretesa di un'erogazione (a es., del servizio civile digitale) che sia di qualità; cfr. M. CONSITO, *Accreditamento e terzo settore,* Jovene, Napoli, 2009, spec. 4 ove si esprime nel senso che il soggetto accreditante e l'accreditamento "*danno credito*" a colui che ha richiesto l'accreditamento; nel settore della formazione, per il caso specifico dei

ISSN 2036-7821

Il servizio di cui trattasi, in definitiva, non è libero nei fini da perseguire, perché come si è visto, è svolto entro un atto di programmazione pubblicistico definito *ex ante* (art. 41, co. I, Cost.; art. 118, co. IV, Cost.), che definisce gli obiettivi a cui gli enti devono tendere, la cui coerenza è verificata attraverso il procedimento amministrativo di selezione[121] delle proposte e, infine, con l'attività di vigilanza che la Regione esercita sull'attività svolta (art. 7, co. II; art. 22, d.lgs. 40/2017).

Ciò non esclude tuttavia che gli interventi proposti differiscano l'uno dall'altro, perché i servizi erogati sono lasciati alla preferenza che ogni ente di servizio civile universale (art. 1, co. II, lett. g, d.lgs. 40/2017) ritenga conforme agli obiettivi definiti in legge[122]; la differenziazione tra servizi erogati è anzitutto intesa a soddisfare esigenze che risentono di influenze differenti dettate dal contesto territoriale[123] e sociale di riferimento[124] e che perciò richiedono atti e servizi rispondenti a *quelle* esigenze[125], certamente pur sempre entro gli obiettivi dell'atto di programmazione nazionale (art. 5 Cost.)[126].

---

musei, cfr. C. BARBATI, *Gli standard nazionali di qualità per le professioni museali: le prospettive possibili,* in *Aedon,* 1, 2008.

[121] La fase di attuazione degli interventi previsti risente infatti di una procedimentalizzazione dell'attività, che inizia con la pubblicazione dell'avviso agli enti iscritti nell'Albo, affinchè propongano i programmi di intervento, cui segue la valutazione e l'approvazione della graduatoria che ne ammette la finanziabilità dei programmi; solo allora è consentita la pubblicazione del bando volta alla selezione dei giovani che in quanto operatori volontari potranno svolgere il servizio civile all'interno di quei programmi selezionati.

[122] Se la conformità agli obiettivi definiti a livello nazionale è un prerequisito necessario per la presentazione dei progetti, gli enti del servizio civile non si possono limitare a ciò, perché devono tenere conto di altri fattori, come la presenza e l'ammontare dei giovani nel territorio di riferimento compresi tra i 18 e i 28 anni, la capacità progettuale e strutturale degli stessi enti, oltre che il numero di giovani che hanno partecipato come volontari nel triennio precedente.

[123] Nella fase di progettazione, infatti, gli enti che intendono promuovere dei progetti devono indicare specificatamente il territorio interessato (se nel territorio nazionale, oltre alla Regione, anche il Comune, la città metropolitana, la Provincia, le province).

[124] A tal proposito v'è da dire che gli enti coinvolti sono stati definiti come "sentinelle del territorio", cfr. R. M. DE CICCO, *Il Servizio civile universale*, Aracne editrice, Canterano, 2017.

[125] Le esigenze individuate da soddisfare devono essere inserite nei settori di intervento individuati dalla legge e cioè assistenza, protezione civile, patrimonio ambientale e riqualificazione urbana, patrimonio storico, artistico e culturale, educazione e promozione culturale, paesaggistica, ambientale, del turismo sostenibile e sociale, e dello sport, agricoltura in zona di montagna, agricoltura sociale e biodiversità, promozione della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata, promozione e tutela dei diritti umani, cooperazione allo sviluppo, promozione della cultura italiana all'estero e sostegno alle comunità di italiani all'estero (art. 3, d.lgs. 40/2017), cui si aggiunge la coerenza rispetto ai 14 ambiti di intervento individuati dal Piano, tra cui, ai fini che qui interessa, *il Sostegno, inclusione e partecipazione delle persone fragili nella vita sociale e culturale del Paese* e il *Rafforzamento della coesione sociale, anche attraverso l'incontro tra diverse generazioni.*

[126] Occorre ciononostante specificare che la programmazione risente comunque di un'attività concertata tra soggetti dell'ordinamento (nazionale, regionale, locale), poiché seppur la programmazione è predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, vi è necessario coinvolgimento delle Regioni, cfr. per tutti Corte cost. 2 marzo 2007, n. 58, con nota commento di I. RUGGIU, *Servizio civile "atto terzo": l'intesa raggiunta è irreversibile… anche se le ragioni per disattenderla possono essere valide,* in *Forum dei quaderni costituzionali,* poi in *Le Regioni,* 3-4, 2007, 630 e s. ; in tema anche E. ROSSI, *Il servizio civile tra Stato e regioni: un difficile equilibrio da provare a prendere sul serio nella logica della leale collaborazione*, in *le Regioni,* 2-3, 2006, 502 e s.

ISSN 2036-7821

5. Considerazioni conclusive.

L'effettività del diritto all'uso delle tecnologie nei rapporti con la pubblica amministrazione presuppone l'acquisizione di competenze informatiche che si mostra come bisogno che richiede soddisfacimento[127], per consentire a tutti – in condizioni uguali – di esercitare i propri diritti digitali (§1-2). Il possesso delle competenze informatiche non è solo presupposto per lo sviluppo della persona "secondo le proprie possibilità e la propria scelta" in un modo "che concorra al progresso materiale o spirituale della società" (art. 4 Cost.), perché si accompagna altresì ad una dimensione collettiva, correlata alla partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, co. II, Cost.). A contrario, perciò, il mancato possesso di competenze informatiche di base è un ostacolo che deve essere rimosso dalla Repubblica per consentire eguali condizioni nella fruizione *digitale* dei servizi e delle attività dell'amministrazione pubblica. Ciò spiega perché la risposta della Repubblica è stata nel senso di offrire tutela uniforme su tutto il territorio nazionale[128], attraverso l'istituzione della rete dei servizi di facilitazione e con il servizio civile digitale[129].

Queste due soluzioni colmano un divario che riguarda anzitutto coloro che non sono più destinatari del servizio di istruzione scolastica obbligatoria (art. 34, co. II, Cost.), poiché, di recente, l'acquisizione delle competenze informatiche di base è stata qualificata come livello essenziale delle prestazioni erogate dal servizio di istruzione.

A fronte di una programmazione nazionale, coerente con la programmazione europea (§2-4), le differenze sono significative: quanto alla rete di facilitazione

---

F. PIZZOLATO, *Il volontariato davanti alla Corte costituzionale,* in *Diritti fondamentali*, 3, 2020, spec. 16 e s.

[127] Pare del tutto conferente al tema che ci involge, la generale considerazione che afferma "la garanzia di libertà dal bisogno, nella quale si sostanzia il concetto di sicurezza sociale, idealmente sostenga e giustifichi tutta una serie di diritti di libertà riconosciuti dall'ordinamento, tra i quali spiccano, per quanto qui specificamente rileva, il diritto alla salute, il diritto all'assistenza, il diritto alla previdenza, la libertà dell'iniziativa assistenziale e previdenziale privata." Cfr. M. CINELLI, *Sicurezza sociale,* in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLII, 1990, spec. 503.

[128] È noto che seppur le Province e le Regioni possano attivare forme di servizio civile, queste sono ben distinte dal servizio civile nazionale che è infatti significativamente correlato al concetto di difesa (art. 117, co. II, Cost.), perciò impedendo alle Regioni di intervenire a definire aspetti procedurali e organizzativi che sono e rimangono di competenza statale, cfr. Corte cost. 8-16 luglio 2004, n. 228.

[129] Si tratta di un settore di intervento specifico, ulteriore rispetto al servizio civile ambientale e sportivo. Il servizio, a ben vedere, seppur è correlato a una delimitazione territoriale è rivolto a tutti, senza che vi siano distinzione di in ragione del reddito o della residenza; ciò lo distingue significativamente da altri interventi propri dell'assistenza sociale, come di contrasto alla povertà, che invece richiedono un preciso reddito – in tutta coerenza con un'idea di universalismo selettivo, e di residenza qualificata; per l'analisi su questo profilo cfr. E. INNOCENTI, E. VIVALDI, *Assistenza, volontariato, contrasto alla poverta` nella legislazione regionale in tempo di crisi*, in *Le Regioni*, 5-6, 2014, 1156 e s.; cfr. Corte cost. 28 novembre 2005, n. 432 che riconosce la costituzionalità delle disposizioni che richiedono la residenza come criterio a cui subordinare determinati sussidi regionali. Di recente: C. DI COSTANZO, *I servizi sociali fra esigenze di uniformità, sperimentazioni regionali e libera circolazione delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6, 2024, spec. 975 e s.

ISSN 2036-7821

digitale pare potersi affermare la volontà di costruire un modello organizzativo stabile di erogazione di un servizio pubblico. Si è visto (§4.2) che a fronte di un'organizzazione uniforme su tutto il territorio nazionale – beni e professionalità necessarie (i c.d. facilitatori digitali) – ogni Regione può differenziarsi l'una dall'altra per offrire un servizio che tenga conto delle specificità territoriali per la soddisfazione del bisogno.

Diversamente, nel servizio civile digitale è prevalente la dimensione individuale di adempimento del sacro dovere di difesa della Patria (art. 52, Cost.), che il singolo decide di assolvere aderendo a un progetto di alfabetizzazione digitale, entro il progetto proposto dagli enti del servizio civile. È qui prevalente la dimensione volontaria – differente dalla professionalità richiesta ai facilitatori digitali -, sicché l'effetto *formativo* di trasmissione delle competenze informatiche si pone come una espressione concreta di difesa civile della Patria.

Nonostante le diversità strutturali che si sono cercate di individuare (§4.1, §4.2), entrambe offrono una soluzione che certamente consente, più di altre, di ridurre le discriminazioni nella partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, co. II, Cost.), in specie da quando le tecnologie hanno ridefinito organizzazione e attività della pubblica amministrazione, le modalità di comunicazione, l'esercizio dei diritti di partecipazione, nondimeno la fruizione dei servizi pubblici (§1-2).

ISSN 2036-7821