

La differenziazione attesa, la differenziazione praticata: spunti su autonomie regionali e digitalizzazione pubblica

Enrico Carloni*

1. Premessa

Il fenomeno della digitalizzazione pubblica, colto nella sua evoluzione prima come informatizzazione amministrativa, poi come “e-government”¹, “amministrazione digitale”² e quindi “agenda digitale”³, ed ora come tensione verso l’amministrazione algoritmica⁴ o robotica⁵ ed il “potere” digitale⁶, fornisce un interessante (ancorché peculiare) punto di osservazione per riflettere sulla differenziazione regionale, intendendo con quest’ultima in particolare la capacità di esercitare in termini effettivi (e

* Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l’Università degli Studi di Perugia

¹ Sulla nozione di *e-government* e sul rapporto con i processi di informatizzazione precedenti, cfr. F. MERLONI (a cura di), *Introduzione all’eGovernment*, Torino, Giappichelli, 2005.

² Qui il riferimento è anzitutto il d.lgs. n. 82/2005, recante Codice dell’amministrazione digitale.

³ Sulle politiche, europee, nazionali e regionali, per la “agenda digitale”, cfr. *infra*.

⁴ La letteratura sul punto inizia ad essere notevole, ai nostri fini si v. es. B. MARCHETTI, *Amministrazione digitale*, in *Enciclopedia del diritto, Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, spec. pp. 77-79; G. AVANZINI, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019; A. SIMONCINI, *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, e R. CAVALLO PERIN, I. ALBERTI, *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, entrambi in R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA, *Il diritto dell’amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 3 ss., p. 119 ss.; E. CARLONI, *Al, algoritmi e pubblica amministrazione in Italia*, in *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política*, 30, 2020, pp. 1-12; C. BENETAZZO, *Intelligenza artificiale e nuove forme di interazione tra cittadino e pubblica amministrazione*, in *Federalismi.it*, 16, 2020, p. 24 ss.; E. CARLONI, *I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 2, 2020, p. 273 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, in *Diritto amministrativo*, 2, 2020, pp. 305-328.

⁵ Si v. es. L. PREVITI, *La decisione amministrativa robotica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022

⁶ Il ricorso alla categoria interpretativa del “potere” è ricorrente: v. es. M. FALCONE, *Ripensare il potere conoscitivo pubblico tra algoritmi e big data*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

quindi con la conseguente produzione di discipline tra loro differenziate) l'autonomia normativa riconosciuta a livello costituzionale.

Non è però un caso se negli studi sempre più frequenti sulla digitalizzazione pubblica⁷, il tema regionale/federale/autonomico è sempre più in ombra: certo incidono in questa “cecità regionale” della dottrina la tensione verso l'uropeizzazione del diritto dell'amministrazione digitale (di cui gli scritti più recenti non mancano di dare conto⁸) e la tendenza ad una standardizzazione frutto delle dinamiche tecnologiche e di mercato a fronte della quale la stessa dimensione europea (certo quella nazionale, figuriamoci quelle infrastatali) appare incapace di governare i processi in atto. La crescente disattenzione al tema del “federalismo informatico” è comunque una evidenza.

Sarebbe però semplicistico risolvere la questione nei termini di una acquisita irrilevanza del tema della trasformazione digitale in quanto regionale. Il rapporto che lega Regioni e digitalizzazione pubblica è in effetti⁹ complesso: per quanto lo spazio per la differenziazione regionale della materia sia ormai da tempo avvertito come esiguo, e peraltro esercitato senza particolare capacità di innovare l'ordinamento, tutto può dirsi men che la digitalizzazione sia stata sin qui il regno dell'uniformità.

La questione in effetti va però colta non solo (e forse non tanto) guardando alla differenziazione come *proprium* dell'esercizio di autonomia legislativa (e in termini più generali normativa), prospettiva che presto disvela gli ambiti contenuti, davvero “ai margini”, della legislazione regionale, ma cogliendo la differenziazione come risultato o modo di essere sostanziale di un fenomeno. Da questa angolazione, non può essere riscontrarsi nell'esperienza della digitalizzazione pubblica in ambi-

⁷ Si cfr. in questo senso, oltre ai volumi già citati, S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, Padova, Cedam, 2021; S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (a cura di), *La tecnificazione*, Firenze, FUP, 2016 (ed *ivi* spec. la *Parte prima – Studi sulla digitalizzazione della pubblica amministrazione*); G. SGUEO, *Il divario. I servizi pubblici digitali tra aspettative e realtà*, Milano, Egea, 2022. Si v. anche F. DI MASCO, A. NATALINI, *Pubbliche amministrazioni. Tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca*, Bologna, Il Mulino, 2022, spec. pp. 169-213.

⁸ In modo esemplare es. L. TORCHIA, *Lo Stato digitale*, Bologna, Il Mulino, 2023. Si v. es. anche R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, cit.; A. LALLI (a cura di), *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Torino, Giappichelli, 2022.

⁹ Sulla differenziazione come concetto v. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004.

to regionale un significativo grado di differenziazione tra Regioni, e tra sistemi amministrativi regionali.

Non una differenziazione, quella su base legislativa, ma più differenziazioni. La differenziazione promessa dalla Costituzione, quella effettivamente frutto della disciplina regionale differenziata del fenomeno, quella praticata nel contesto di una digitalizzazione pubblica che ha lasciato ai diversi attori grandi spazi di libertà (in “solitudine”, se non in “abbandono”), salvo poi ridimensionarne le traiettorie differenzianti alla ricerca di standard e linguaggi comuni. E ancora la differenziazione come ricerca di una maggiore capacità e qualità, quindi come risultato auspicato da un sistema pubblico in cerca di una maturità digitale che si spera ormai prossima.

Ripercorrere le forme e le manifestazioni della differenziazione digitale permette di riflettere, da un lato, sul fenomeno del regionalismo “legislativo” e sui suoi limiti, dall’altro, sulla digitalizzazione pubblica nel suo complesso e sulle sue stagioni. Le diverse visuali da cui osserviamo la digitalizzazione e le sue declinazioni su base regionale permettono di ritornare su un percorso che dall’*eGovernment* passa, come accennato in apertura, per l’amministrazione digitale, per l’agenda digitale e quindi per l’amministrazione algoritmica (mentre già si avverte l’emergere delle intelligenze artificiali “amministrative”).

In questo sviluppo, i “percorsi” della differenziazione regionale paiono spesso stretti, con segnali che indicano a grandi caratteri destinazioni che si rivelano irraggiungibili. E d’altra parte proprio mentre la via della standardizzazione (che è parte del potere del digitale) pare obbligata, ecco aprirsi improvvisi e forse inattesi bivi che permettono la costruzione di traiettorie originali.

Tra le “false piste” spicca certo il percorso “costituzionale”, cosicché la via della differenziazione per legge da parte delle Regioni si disvela facilmente come un percorso stretto e accidentato. La qual cosa, è noto, caratterizza tanti versanti dell’autonomia legislativa regionale, tanto indurci a interrogare in termini problematici l’idea stessa delle Regioni come enti di legislazione, e da spingerci a riconsiderare criticamente l’investimento operato dalla riforma del Titolo V sulle competenze legislative regionali.¹⁰ Questo, a ben vedere, tanto più nel momento in cui coor-

¹⁰ Un dibattito, questo, ormai maturo, su ci v. es. il numero monografico di *questa Rivista*, 1, 2021. Si cfr. da ultimo anche in F. CORTESE, J. WOELK (a cura di), *Autonomie speciali e regiona-*

dinate di ulteriore riforma sembrano voler rilanciare la differenziazione su base regionale secondo un approccio che ci propone un percorso che si muove su un crinale scosceso, orientato alla valorizzazione dei territori più forti ma potenzialmente produttivo di effetti radicalmente disgregativi della Repubblica.

2. La differenziazione attesa: la differenziazione come esercizio di autonomia

In una riflessione su Regioni, differenziazione e digitalizzazione, il punto naturale di partenza è, ineludibilmente, l'art. 117 della Costituzione e l'assetto, che possiamo ricavarne, dei rapporti tra Stato e Regioni nella disciplina del fenomeno dell'amministrazione digitale.

In questi termini, si tratta di una questione oramai nota, anche perché definita nelle sue coordinate costituzionali già più di vent'anni addietro. Lo sviluppo legislativo dell'assetto di competenze prefigurato dalla Costituzione ha però seguito un percorso diverso, e non sempre lineare, nel quale il disegno tracciato dalla Carta fondamentale si è confrontato con continue trasformazioni del fenomeno della digitalizzazione pubblica, secondo coordinate di accelerazione che hanno messo spesso alle corde le istituzioni pubbliche e non meno stressato la capacità di governo di questi fenomeni da parte dei diversi livelli di governo, certo di quelli regionali. È comunque anzitutto per il necessario tributo alla legalità costituzionale (di cui pure si avvertono sempre più, nei diversi versanti del regionalismo, i tratti di pura forma) che il discorso sulla differenziazione su base regionale della digitalizzazione pubblica non può che partire da qui, da quello che la Costituzione ci dice nel definire le competenze su questi temi dello Stato e delle Regioni.

Un disegno, quello costituzionale, nel quale la digitalizzazione pubblica si colloca essenzialmente a cavallo tra competenze relative all'organizzazione (e quindi proprie di ciascun livello di governo, e quindi sicuramente di competenza regionale nella dimensione territoriale) e competenza statale trasversale sul coordinamento informatico, informatico e statistico dei dati delle amministrazioni di ogni livello di governo.

In termini costituzionali l'assetto delle competenze legislative (e quello, non più parallelo ma comunque intrecciato), delle competenze amministrative, definisce un "federalismo informatico" nel quale lo spazio della differenziazione regionale in termini teorici è dunque evidente, seppure costretto entro le coordinate del coordinamento (informativo e informatico, per quanto qui rileva, oltre che statistico) poste dalla lettera r) del secondo comma dell'art. 117¹¹, del quale è stata data una interpretazione certo non restrittiva e del quale è stato fatto un ampio uso da parte dello Stato¹².

Qui il discorso si muove su binari dunque consueti, ma anche con tutte le specificità del caso: anche circoscrivendo il tema alla transizione verso l'*eGovernment* (e quindi escludendo i temi più strettamente legati alla democrazia digitale, ma anche le questioni "di settore" più tipiche, come quelle che si tende a ricondurre alla digitalizzazione di specifici servizi pubblici a fruizione individuale, quali quelli legati ai diritti all'istruzione e alla salute), entrano in gioco secondo lo schema che ci propone il testo dell'art. 117, la presenza di una competenza generale-residuale "implicita" che si confronta con competenze statali (esclusive e concorrenti) necessariamente "esplicite".

Qui, dunque, la disciplina dell'*eGovernment*, che va inquadrato anzitutto (o quantomeno in prima battuta) come fenomeno organizzativo¹³, si lega naturalmente alla competenza regionale (per quanto la stessa collocazione ponga di converso anche la questione della riserva di competenza

¹¹ Rispetto a questa funzione, cfr. es. F. MERLONI, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in B. PONTI (a cura di), *Il regime dei dati pubblici*, cit., p. 153 ss.; B. PONTI, *I dati di fonte pubblica: coordinamento, qualità e riutilizzo*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 405 ss.; M. PIETRANGELO, *Brevi note sul coordinamento informativo informatico e statistico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*, in *Informatica e diritto*, 2004, p. 35 ss.; D. MARONGIU, *La funzione di coordinamento informatico: autonomia delle Regioni e poteri del Ministro per l'innovazione e le tecnologie*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2005, p. 109 ss.

¹² Sulla giurisprudenza costituzionale in materia v. già F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2015, p. 227 ss.; cfr. anche F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Napoli, Jovene, 2012, p. 47 ss.

¹³ In questo senso già A. NATALINI, *LeGovernment nell'ordinamento italiano*, in G. VESPERINI (a cura di), *Le-Government*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 1; F. MERLONI (a cura di), *Introduzione all'eGovernment*, Torino, Giappichelli, 2005, *passim*.

degli enti locali minori). Da qui l'attesa di un protagonismo regionale che però pare progressivamente essersi smarrito, tra affermazioni enfatiche di una centralità del tema della digitalizzazione in riforme amministrative orientate alla disciplina del procedimento¹⁴, semplificazione¹⁵, alla trasparenza¹⁶, all'anticorruzione¹⁷, o espressamente rivolte a definire le coordinate di sistemi digitali regionali, e legislazioni più operative ma spesso dall'orizzonte ben più circoscritto e più prosaicamente proiettate verso il riordino delle società pubbliche operanti nel settore digitale¹⁸. Ed in effetti spesso le regolazioni regionali si rivolgono essenzialmente all'organizzazione ed al funzionamento di uffici, strutture e articolazioni regionali, e possono quindi collocarsi a cavallo tra "digitalizzazione" e organizzazione degli uffici, se non espressamente di "riordino" delle società in controllo pubblico¹⁹.

In uno scenario in cui la digitalizzazione è spesso stata vista come riforma "a costo zero", a livello regionale affiora spesso l'idea di una digitalizzazione capace di produrre risparmi o comunque da cogliere essenzialmente in termini di contributo alla finanza pubblica, tanto che regole (anche ordinamentali) in materia sono a volte previste nelle leggi di bilancio²⁰. Anche quando si prefigurano leggi formalmente di sistema, volte a porsi come cornice di riferimento per i processi di digitalizzazione, o persino dell'affermazione di diritti digitali dei cittadini²¹ nella società dell'infor-

¹⁴ Si tratta di regolazioni rivolte spesso a disciplinare, in particolare, a livello di principio l'uso della telematica nei rapporti con la p.a.; cfr. es. Lombardia, l.r. 1° febbraio 2012, n. 1; Piemonte, l.r. 14 ottobre 2014, n. 14.

¹⁵ Marche, l.r. 16 febbraio 2015, n. 3; Friuli-Venezia Giulia, l.r. 15 marzo 2018, n. 9; l.r. 13 febbraio 2015, n. 1; Liguria, l.r. 8 giugno 2011, n. 13; Sardegna, l.r. 20 ottobre 2016, n. 24.

¹⁶ Puglia, l.r. 20 giugno 2008, n. 15; Calabria, l.r. 4 novembre 2011, n. 39, «Tracciabilità informatica del procedimento amministrativo e misure per la trasparenza, il controllo e la legalità dell'attività amministrativa».

¹⁷ Campania, l.r. 27 luglio 2012, n. 24.

¹⁸ Per una rassegna della legislazione in materia, cfr., diffusamente, E. CARLONI, *Digitalizzazione pubblica e differenziazione regionale*, in *Giorn. dir. amm.* 6, 2018, p. 698.

¹⁹ Toscana, l.r. 21 maggio 2008 n. 28 (con modifiche successive e in particolare ad opera della l.r. 11 maggio 2018, n. 19); v. già Abruzzo, l.r. 14 marzo 2000, n. 25.

²⁰ Puglia, l.r. 28 dicembre 2012 n. 45; Toscana, l.r. 28 dicembre 2015, n. 82.

²¹ Così ad esempio la Regione Campania, con la l.r. 28 luglio 2017, n. 23 (si v. in particolare l'art. 4 sulla "cittadinanza digitale").

mazione a livello regionale, normative quadro o regole per la “rete civica regionale”²², se ripulite da qualche eccesso di enfasi le legislazioni regionali si riconducono essenzialmente a profili operativi, alla disciplina di elementi organizzativi e al ridisegno di strutture regionali²³. Non mancano approcci settoriali anche di un certo interesse, nei quali l’azione regionale appare però soprattutto di stimolo al tessuto produttivo o a sostegno dei processi di digitalizzazione di imprese operanti in specifici ambiti di interesse regionale²⁴, mentre resta abbastanza limitata l’attenzione alla riduzione dei *divides* digitali dei cittadini.

3. La differenziazione praticata: le “città-Stato digitali” e la diversificazione per abbandono

La presenza di spazi ridotti per una disciplina differenziata solo in parte si è tradotta in tendenza all’uniformità: pur stante la funzione statale di coordinamento informativo informatico e statistico del secondo comma dell’art. 117 della Costituzione, l’esercizio di questa funzione è stata debole e ha faticato a contenere le tendenze centrifughe alla frammentazione ed allo sviluppo di sistemi informativi ed informatici, e di complessive strategie di digitalizzazione, “per silos”, da parte delle singole amministrazioni (in specie, regionali)²⁵.

Se la differenziazione formale, per via normativa, del fenomeno digitale ha dunque trovato, nel ventennio che abbiamo alle spalle, uno sviluppo limitato, e a ben vedere decrescente, questo non significa dunque che la storia recente dell’*eGovernment*, e in termini più complessivi quella della digitalizzazione pubblica, non abbia conosciuto livelli importanti di differenziazione. Questo però sulla base di dinamiche materiali, in

²² Es. Liguria, l.r. 18 dicembre 2006, n. 42.

²³ V. es. Umbria, l.r. 29 aprile 2014, n. 9.

²⁴ Così es. Marche, l.r. 17 marzo 2022, n. 4 (Promozione degli investimenti, dell’innovazione e della trasformazione digitale del sistema imprenditoriale marchigiano). Si v. anche, tra le Regioni a statuto speciale, Friuli-Venezia Giulia, l.r. 22 febbraio 2021, n. 3 (Disposizioni per la modernizzazione, la crescita e lo sviluppo sostenibile verso una nuova economia del Friuli-Venezia Giulia).

²⁵ Sull’esigenza di una più esplicita proiezione della funzione statale di coordinamento sulle infrastrutture e piattaforme delle amministrazioni territoriali, si v. l’emendamento (a prima firma Quintarelli), in sede di discussione alla Camera del testo della riforma costituzionale “Boschi – Renzi”. Cfr. E. CARLONI, *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e transizione digitale delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. pubbl.* 3, 2019, p. 372.

conseguenza di una pratica amministrativa che si è confrontata con un paradosso, a ben vedere non così atipico se osserviamo le vicende amministrative del Paese, vale a dire quello di una sorta di centralismo senza centro, nel quale la differenziazione è stata negata ma in concreto l'uniformità non è stata praticata, con l'effetto di una sorta di "differenziazione per abbandono" sviluppata nel diritto amministrativo vivente, frutto dell'azione di amministrazioni lasciate largamente a sé stesse nello sviluppo di soluzioni e risposte alla comune sfida digitale.

Si tratta di una questione, anche in questo caso già oggetto di riflessioni, rispetto alla quale sono importanti in particolare i dati raccolti e le analisi sviluppate in occasione dell'indagine parlamentare sul tema della digitalizzazione pubblica e dei suoi ritardi di alcuni anni addietro²⁶.

Le amministrazioni pubbliche italiane si sono poste, nella cornice pure comune definita dalle strategie di *eGovernment* maturate a cavallo del passaggio di secolo e nel quadro di una regolazione comune ma spesso poco stringente posta anzitutto dal codice dell'amministrazione digitale²⁷, secondo linee di sviluppo largamente autonome più per la debolezza della regia e della *governance* nazionale che per reale volontà di offrire una disciplina differenziata nella regolazione del fenomeno sul territorio regionale. Questo in un'era, quella digitale, in cui «il potere e l'efficacia dei processi dipendono anzitutto dalla standardizzazione»²⁸ (e dall'interoperabilità).

Lo scenario che precede la crisi pandemica (e la connessa straordinaria accelerazione nei processi di digitalizzazione pubblica) e quindi le prospettive legate al Piano nazionale di ripresa e resilienza è dunque

²⁶ Commissione Parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni, Relazione sull'attività svolta. La digitalizzazione della pubblica amministrazione italiana: analisi degli errori e valutazione delle priorità, dall'efficacia degli strumenti all'importanza del capitale umano, Roma, Camera dei deputati, approvata nella seduta del 26 ottobre 2017.

²⁷ Per un inquadramento generale del provvedimento, e per una lettura delle principali modifiche apportate dal d.lgs. n. 235/2010, cfr. E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale*, Rimini, Maggioli, 2005; E. CARLONI, *La riforma del codice dell'amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, p. 496 ss.; D. DE GRAZIA, *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel "nuovo" codice dell'amministrazione digitale*, in *Diritto pubblico*, 2011, p. 617 ss.

²⁸ F. CAIO, *Lo Stato del digitale*, Venezia, Marsilio, 2014, p. 31.

quello di un sistema differenziato per frammentazione, nel quale le amministrazioni e i sistemi territoriali si sono mossi ricercando soluzioni e seguendo criteri spesso indipendenti. Sistemi informativi e centri di elaborazione dati spesso non comunicanti al loro interno, non comunicanti e non interoperabili da altre amministrazioni, con tendenze più volte evidenziate dalla stessa Agid di «forte frammentazione delle risorse e frequenti situazioni di inadeguatezza tecnologica», a fronte delle quali lo stesso Commissario straordinario per l'Agenda digitale aveva proposto lo scenario di «dodicimila città-Stato digitali»²⁹: «le pubbliche amministrazioni locali sono state abbandonate e oggi ci sono 12.000 città-Stato, monarchie digitali».

Una situazione cui non hanno potuto porre rimedio le iniziative regionali di coordinamento dei sistemi locali, di cui si trova a volte traccia nelle agende digitali regionali. Nelle strategie per le agende digitali regionali, che si inseriscono nella cornice europea e quindi nazionale dell'agenda digitale, rinveniamo infatti varie iniziative di coordinamento su base essenzialmente incentivante e promozionale, in particolare con la messa a disposizione (utilizzando per questo in particolare i fondi europei) di soluzioni infrastrutturali e di condivisione di basi di dati e interoperabilità, nonché mediante strutture regionali di coordinamento e promozione di azioni di sviluppo³⁰. Questo mentre l'esigenza di un approccio diverso, più condiviso e con maggiore responsabilità regionale per il coordinamento di sistemi digitali locali, è emersa attraverso esplicite prese di posizione in seno alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome³¹.

²⁹ Così L. ATTIAS (prima dell'assunzione della carica di Commissario all'attuazione dell'Agenda digitale), in occasione dell'audizione davanti alla Commissione parlamentare sulla semplificazione, il 20 marzo 2019: «non ci sono i dati, non possono esserci i big data: però abbiamo 11000 CED, ciascuno dei quali ha sviluppato in autonomia, differenziazione, incomunicabilità, innumerevoli applicazioni, che ci allontanano e non ci avvicinano alla soluzione del problema».

³⁰ Si v. es. l'agenda digitale della Regione Veneto (agendadigitaleveneto.it) o quella della Regione Emilia-Romagna (digitale.regione.emilia-romagna.it).

³¹ In questo senso, da ultimo, la Commissione Innovazione Tecnologica e Digitalizzazione (ITD) della Conferenza ha approvato un posizionamento strategico sulle agende digitali regionali nella programmazione 2021-2027 ed un insieme di proposte al nuovo Governo per accelerare come «Sistema Paese». Tra queste le proposte di «Istituire una commissione di coordinamento tecnico, unica e stabile in materia di innovazione e trasformazione digitale, tra Stato, Regioni e

Una differenziazione per abbandono, per carenza di coordinamento, pur in presenza di una funzione forte di coordinamento: modelli forti ad attuazione debole, come aveva osservato in altri contesti Cammelli.³² Non è questa la sede per ripercorrere le possibili ragioni di questa debolezza nell'esercizio della funzione di coordinamento (intesa nei termini di un'efficace *governance* del sistema), ma le ragioni di questa debolezza vanno ricercate soprattutto al centro³³.

Una condizione critica, se pure attraversata da incessanti sollecitazioni normative (spesso, ma non solo, attraverso modifiche al codice dell'amministrazione digitale) e da continui "rilanci" politici attraverso documenti di taglio strategico. Ma anche una condizione progressivamente aggredita da più versanti, sia pure con evidenti difficoltà, sia nazionali che europei. La stagione della differenziazione per frantumazione continua a conformare alcuni caratteri dei sistemi informativi territoriali, ma viene progressivamente messa in discussione sia dall'emergere di più chiare tendenze al recupero di standardizzazione e interoperabilità su base nazionale, ma anche per via del maturare di una più solida strategia (con l'Agenda digitale) e cornice normativa europea.

Già nei piani frutto della strategia e dell'Agenda europea (si pensi ad esempio al piano di «Crescita digitale»), il tentativo di "rottura" (e messa in comunicazione) dei «silos»³⁴ (c.d. «*single agency approach*») passano per una più forte unificazione degli standard di informatizzazione delle p.a., guidando la transizione digitale che nel suo approssimarsi porta con

Province autonome, Autonomie locali» e di «Valorizzare le Autonomie regionali e locali, definendo il ruolo delle Regioni e Province autonome nei processi di innovazione e digitalizzazione».

³² Il riferimento è a M. CAMMELLI, *La pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2014.

³³ Sull'evoluzione della *governance* della digitalizzazione pubblica (e quindi sui mutevoli caratteri dell'Aipa e dei suoi "eredi"), ampie riflessioni nella Relazione della Commissione sulla digitalizzazione, cit., spec. pp. 23-27; in materia cfr., rispetto alle diverse fasi, E. CARLONI, *Amministrazione aperta e governance dell'Italia digitale*, in *Giorn. dir. amm.* 11, 2012, p. 1041 ss.; C. NOTARMUZI, *DigitPA: la terza riorganizzazione dell'informatica pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 10, p. 1014 ss. Una rappresentazione plastica delle difficoltà legate alla complessità dei ruoli in commedia nello schema allegato al Piano triennale per l'informatica nelle pubbliche amministrazioni 2019-2021. Spunti interessanti in F. CAIO, *Lo Stato del digitale*, cit.

³⁴ Sulla persistenza di una logica per "silos" e sulle azioni rivolte ad un suo superamento, cfr. da ultimo il «Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2017-2019» dell'Agenzia per l'Italia digitale.

sé standardizzazione³⁵ che in termini formali contribuisce a leggere in termini restrittivi lo spazio delle competenze normative regionali, mentre in termini sostanziali porta ad una riduzione della differenziazione “per abbandono”.

In questo scenario lo spazio per le Regioni è sempre più quello di un contributo alla definizione di alcune opzioni di *policy* attraverso i meccanismi di leale collaborazione, che non nell’individuazione di proprie strategie differenziate di digitalizzazione affidate a leggi regionali “innovative”³⁶.

4. La differenziazione negata: i tre livelli di standardizzazione nell’accelerazione della transizione

Il progressivo ridursi dei margini di differenziazione regionale può essere osservato da diverse angolazioni, e trova manifestazioni sia sul versante strettamente normativo, che di *governance*, che di evoluzione sostanziale dei fenomeni.

È avvertito da quasi un decennio l’emergere di un principio di standardizzazione³⁷, che discende in termini ineludibili dall’esigenza di interoperabilità e quindi di comunicazione, che si cela dietro al disegno (anche più tradizionale) dei servizi di *eGovernment* e che a ben vedere è oggi tanto più necessario perché presupposto per la realizzazione di un sistema conoscitivo pubblico in grado di cogliere le potenzialità dei big data e dell’uso di intelligenze artificiali. Questo principio trova, nel corso degli anni più recenti, occasioni di consolidamento di cui si colgono manifestazioni sia dal punto di vista sostanziale che normativo. La tensione al rafforzamento delle istanze di uniformità si lega alla recente, e sempre più evidente, accelerazione della piena digitalizzazione delle amministrazioni: i progressi sul fronte di una piena digitalizzazione richiedono coordina-

³⁵ Cfr. in questo senso E. CARLONI, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 2, p. 148 ss.

³⁶ In questo processo, la stessa funzione statale di coordinamento «va progressivamente assumendo anche una dimensione di unificazione degli standard di informatizzazione delle p.a., orientando in modo unitario gli investimenti pubblici in tecnologie dell’informazione e della comunicazione» come si evince in particolare dalla stratega «Crescita digitale». Un documento, questo, che (p. 5) prevede «il coordinamento di tutti gli interventi di trasformazione digitale e l’avvio di un percorso di centralizzazione della programmazione e della spesa pubblica in materia».

³⁷ Cfr. E. CARLONI, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, cit., spec. pp. 152-155.

mento, comunicazione ed interoperabilità, condivisione di standard. Ne discende che è proprio l'esigenza di completare la transizione digitale a pretendere la ricerca di soluzioni e standard uniformi, "forzando" così le singole amministrazioni anche ad ordinamento autonomo.

Per quanto, come avverte ad esempio Costantino³⁸, possa essere fuorviante interpretare la digitalizzazione pubblica ponendoci dal punto di vista della sua disciplina legislativa, già solo la lettura del codice dell'amministrazione digitale permette di apprezzare la crescente spinta verso l'uniformità/standardizzazione. Ed in effetti, seguendo le modifiche intervenute nel corso del tempo nel testo del d.lgs. n. 82/2005 è chiara la tensione verso una sempre maggiore vincolatività ed applicabilità all'intero sistema pubblico di una parte importante, e crescente, delle sue previsioni³⁹. L'uniformità passa, in questo contesto, anzitutto per la definizione di piattaforme comuni all'intero sistema pubblico: sul lato dei servizi digitali, sul lato dell'accesso e della identificazione, sul lato delle forme di pagamento, e così via.

La transizione digitale si sviluppa tra irrobustimento dei vincoli normativi e sviluppo di soluzioni operative comuni, in una cornice che non è solo nazionale. Proprio dal contesto europeo discendono chiare indicazioni per la definizione di moduli standard, di azione e di organizzazione.

Nel definire i caratteri propri della digitalizzazione pubblica nello scenario europeo, si prefigurano le coordinate di un modello nel quale l'approccio *single agency* è radicalmente posto in discussione: lo dimostrano bene il combinarsi dei principi di *digital by default*, di costruzione dei servizi intorno all'esigenza dell'utente (che è anche un'esigenza di *one stop shop*) e soprattutto di *once only* (secondo cui un ente pubblico dovrebbe evitare di richiedere al cittadino informazioni già possedute da altre amministrazioni)⁴⁰. Proprio l'idea di servizi digitali che presuppongono interoperabilità avanzata e semplificazione dell'esperienza del rapporto dell'utente con l'intero sistema pubblico,

³⁸ F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, cit., spec. pp. 22-36.

³⁹ Sull'evoluzione in questo senso del Cad già alla luce della riforma del 2010, cfr. E. CARLO-
NI, *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, cit., p. 469 ss.

⁴⁰ Si v. ora es. anche l'art. 19 del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36), dove questi principi sono esplicitati e legati nell'art. 19.

mette in crisi l'approccio per silos e, con questo, i percorsi di differenziazione "anarchica".

Nella stagione più recente questa spinta alla standardizzazione/uniformità si alimenta ulteriormente nei processi legati alle "crisi" ed alle risposte alla crisi (pandemica, *in primis*, e quindi economica e di ripresa e resilienza). Le numerose misure di digitalizzazione previste dal piano di ripresa e resilienza, le connesse riforme (come quella, recente, della piena digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici⁴¹), le principali linee di investimento del Piano nazionale di ripresa (le infrastrutture digitali, la migrazione in *cloud*, i dati e l'interoperabilità, i servizi digitali e la cittadinanza digitale, la stessa *cybersecurity*, richiedono e prefigurano il completamento di una transizione digitale verso un sistema pubblico inteso come realtà composita ed integrata, pienamente comunicante, residente in via preferenziale in poli strategici nazionali (PSN) *cloud*.

L'investimento su dati e interoperabilità mira a garantire una migliore condivisione delle informazioni tra pubbliche amministrazioni centrali e locali, in ossequio al principio *once only*.

Il diritto dei contratti pubblici, che si propone dopo la recentissima riforma come diritto "sonda" nel campo della digitalizzazione⁴², è esemplare nel mostrare la tensione verso la standardizzazione, l'evoluzione verso sistemi digitali pubblici integrati ed interoperabili, la connessa riduzione degli spazi di autonomia (anche) regionale.

Se ci poniamo di fronte alla parte II del Libro I, relativa appunto al ciclo di vita digitale dei contratti pubblici, cogliamo bene queste tendenze: le piattaforme devono rispettare standard comuni, definiti da regole tecniche di Agid, ed è in queste e attraverso queste che si realizzano, in un ambiente nativo digitale ed esclusivamente digitale, i rapporti legati alle diverse fasi del *procurement* pubblico, in condizioni di interoperabilità e

⁴¹ V. il citato d.lgs. n. 36/2023, artt. 19-36 (Libro I, Parte II).

⁴² Cfr., in materia, oltre al contributo in questa rivista, es. D.U. GALETTA, *Digitalizzazione, Intelligenza artificiale e Pubbliche Amministrazioni: il nuovo Codice dei contratti pubblici e le sfide che ci attendono*, in *Federalismi.it*, 12, 2023, p. 4 ss.; G. CARULLO, *Piattaforme digitali e interconnessione informativa nel nuovo Codice dei Contratti Pubblici*, in *Federalismi.it*, 19, 2023, p. 110 ss.; A. CORRADO, *I nuovi contratti pubblici e le procedure "automatizzate": le sfide del prossimo futuro*, *ivi*, p. 128 ss.; P. CLARIZIA, *La digitalizzazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2023, pp. 302 ss.

nel rispetto dei principi di *digital by default* e *once only*. Ed è in questo scenario che la funzione statale di coordinamento informatico ed informativo è richiamata a reggere la costruzione unitaria del sistema, nella sostanziale assenza di spazi di differenziazione regionale. Piuttosto, per le Regioni è immaginato un diverso ruolo: di soggetti destinati a recepire questo impianto, ma anche a farsi carico di un'esigenza di supporto agli enti territoriali ed alle pubbliche amministrazioni locali.

5. Conclusioni: la differenziazione necessaria, come ricerca di capacità

Proprio questa "pista" è quella che forse ci aiuta a ritrovare un posto per le Regioni, non meramente di recezione delle decisioni assunte al centro e delle soluzioni definite da livelli di governo "superiori".

E di nuovo nel codice dei contratti pubblici riformato, che, come detto, propone le prospettive più innovative della digitalizzazione pubblica, sia intendendola come piena transizione in un ambiente esclusivamente (e nativamente) digitale, sia proiettandoci in uno scenario di automatizzazione e decisione algoritmica (e, addirittura ed espressamente anche mediante intelligenze artificiali), che questo percorso di supporto di sistema territoriale acquista una evidente centralità.

Nell'art. 30 del d.lgs. 36/2023, le condizioni di legittimità della decisione automatizzata, presentata come soluzione da percorrere "ove possibile", passano per una qualificazione sostanziale dei committenti pubblici che non può che essere di pochi. Percorrendo i principi della legalità dell'amministrazione automatizzata vediamo bene come questi rimandino inevitabilmente ad un'amministrazione capace: capace di comprendere essa stessa per prima la "logica" delle decisioni robotiche, capace di garantire che il potere digitale sia esercitato in condizioni tecniche che ne assicurino la verificabilità e permettano la correzione degli errori, capace in quanto dotata di competenze che le permettono di garantire una supervisione umana anche a fronte dell'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale, capace di organizzarsi per garantire l'assenza di discriminazioni algoritmiche. Il ruolo regionale, di una differenziazione regionale che va intesa anzitutto come migliore capacitazione del sistema territoriale⁴³, segue un

⁴³ Cfr. d.lgs. n. 36/2023, art. 19, c. 8: «le Regioni e le Province autonome assicurano (...) il supporto alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti».

crinale che pare ormai evidente perché già prospettato sia nella fase dell'emergenza pandemica che in quella della ripresa e resilienza. In questo senso, proprio il codice dei contratti sembra prefigurare un futuro della digitalizzazione pubblica che non passa solo per la costruzione delle condizioni giuridiche per la piena transizione verso l'amministrazione algoritmica, ma anche per una diversa prospettiva interpretativa del rapporto tra le amministrazioni repubblicane nel nuovo scenario. Si tratta, d'altra parte, di una prospettiva di cui possono cogliersi le tracce già nello stesso codice dell'amministrazione digitale, che nel definire i ruoli di Stato, Regioni e autonomie nella digitalizzazione pubblica affida alle Regioni il compito di promuovere «sul territorio azioni tese a realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso tra le autonomie locali»⁴⁴.

Il ruolo regionale, di supporto e di *relais* di sistema, va colto sia nella fase discendente che in quella ascendente: se è vero che le Regioni, insieme alle autonomie e allo stesso Stato adottano, in Conferenza unificata, gli indirizzi «per realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso», il ruolo di regia e supporto territoriale va proiettato anche nei termini di una capacità di indirizzo di sistema. Ed in questa prospettiva, il tema della differenziazione va riproposto anche in altri termini nel nuovo scenario dell'utilizzo di intelligenze artificiali in ambito pubblico: in un contesto nel quale è evidente il rischio dell'applicazione di algoritmi "privati", sia perché proprietari sia perché pensati e costruiti dentro i paradigmi dei mercati digitali, la funzione del pubblico diventa anche quella di governo dell'algoritmo e di capacità di determinare soluzioni differenziate per i servizi e le funzioni pubbliche. Se l'algoritmo è criterio del potere, è necessario disporre di capacità pubbliche in grado di sovrintendere al suo utilizzo, ma anche in grado di produrre algoritmi pubblici in quanto costruiti per far propri i principi dell'amministrazione democratica.

La capacità regionale deve divenire, in sostanza, capacità complessiva dei sistemi amministrativi regionali, e quindi capacità di contributo alla stessa funzione di indirizzo e coordinamento. Proprio la così profonda

⁴⁴ Cr. art. 14, c. 2-*bis*, d.lgs. n. 82/2005 «CAD».

capacità di penetrazione della funzione statale di coordinamento nelle maglie organizzative delle Regioni e delle autonomie ne impone, in ultima istanza, un esercizio coerente con il principio di leale collaborazione. Colto dal punto di vista della digitalizzazione, il fenomeno del regionalismo si mostra, ancora una volta ad oltre vent'anni dalla riforma del Titolo V che aveva inteso esaltare l'idea di Regioni di legislazione, incanalato su un binario ben diverso da quello immaginato e, forse, da riprogettare⁴⁵. E in questo ripensare il ruolo delle Regioni, la prospettiva di un ruolo pivotale di sistema, di costruzione di capacità e supporto alle autonomie, di sostegno e regia di sistemi territoriali⁴⁶, appare un orizzonte da non sottovalutare. Si tratta però anche di un percorso stretto, preso come è tra la persistente aspirazione ad una Regione legislatrice e la evidente tendenza verso una Regione di amministrazione⁴⁷, tra teoria e pratica del regionalismo italiano.

The Expected Differentiation, the Practiced Differentiation: Ideas on Regional Autonomy and Public Digitalization

Enrico Carloni

Abstract: Lo scritto analizza, in chiave critica, l'evoluzione della digitalizzazione pubblica italiana vista dal punto di osservazione regionale. Quello tra Regioni e digitalizzazione è in effetti un rapporto complesso: per quanto lo spazio per la differenziazione regionale della materia sia ormai da tempo avvertito come esiguo, l'evoluzione dei sistemi locali non si è sicuramente orientata, per lungo tempo e in parte tuttora, nel segno dell'uniformità e del coordinamento "forte". Nel lavoro sono indagati, in particolare, il "modello" prefigurato dal testo costituzionale e la concreta pratica della digitalizzazione pubblica sul territorio, presa

⁴⁵ Su questa esigenza, cfr. F. CORTESI, *Riprogettare il regionalismo*, in *Le Regioni*, 3, 2022, pp. 381 ss.

⁴⁶ Per la prospettiva di un ruolo "pivotale" delle Regioni, cfr. anche E. D'ORLANDO, *La Regione come baricentro della comunità territoriale e la nuova «alleanza» con il sistema degli enti locali*, in *Le Regioni*, 6, 2021, p. 1401 ss.

⁴⁷ Su quest'ultimo versante, diffusamente si cfr. G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2021; v. anche E. CARLONI, *Le Regioni come enti di amministrazione*, in F. CORTESI, J. WOELK (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano*, cit.

tra un possibile ruolo delle Regioni, le forme del coordinamento e della governance statale, le tendenze ad una differenziazione per abbandono delle realtà locali e le formidabili esigenze di standardizzazione che caratterizzano la materia.

Abstract: The paper critically analyzes the evolution of Italian public digitalization from a regional point of view. The relationship between regions and digitalization is indeed a complex one: although the space for regional differentiation of the subject has long been perceived as small, the evolution of local systems has certainly not oriented, for a long time and partly still, in the name of uniformity and “strong” coordination. In the work are investigated, in particular, the “model” prefigured by the constitutional text and the concrete practice of public digitization on the territory, taken between a possible role of the regions, the forms of coordination and state governance, trends towards a differentiation by abandonment of local realities and the formidable standardization requirements that characterize the matter.

Parole chiave: autonomia regionale; amministrazione digitale; coordinamento informativo; e-Government; agenda digitale; digitalizzazione; sistemi amministrativi territoriali

Keywords: Regional Autonomy; Digital Administration; Information Coordination; e-Government; Digital Agenda; Digitisation; Territorial Administrative Systems