

PAOLA PIRAS

Professore ordinario di diritto amministrativo, Università degli Studi di Cagliari, Dipartimento di scienze politiche e sociali

ppiras@unica.it

**L'AMMINISTRAZIONE DIGITALE TRA DIVARI E DOVERI.
“NON CAMMINARE DAVANTI A ME, MA AL MIO
FIANCO”**

**THE DIGITAL ADMINISTRATION BETWEEN GAPS AND DUTIES.
“WALK NOT IN FRONT OF ME, BUT BESIDE ME”**

“Non camminare davanti a me, potrei non seguirti”.
(A. Camus, Saremo leggeri, Milano, Bompiani, 2021)

*Un diritto non è efficace di per sé ma solo attraverso l'obbligo cui esso corrisponde...
C'è obbligo verso ogni essere umano, per il solo fatto che è essere umano.*
(Simon Weil, La prima radice. Preludio ad una dichiarazione dei doveri verso l'essere umano,
Milano, Mondadori, 1990, 13-14)

*«... i doveri dei paesi ad alto livello superano di gran lunga i diritti.
Credo che soltanto se riusciremo a promulgare, a diffondere l'importanza dei doveri umani, ci sarà un futuro per
l'umanità».*
(Rita Levi Montalcini, Trieste, 1991)

SINTESI

In questo lavoro l'Autrice riflette sul processo di transizione digitale della p.a e sulla relazione innovazione, diritti e nuove diseguaglianze. Particolare attenzione è dedicata al rapporto diritti /doveri e all'importanza di interventi utili al fine di contenere le diseguaglianze, in linea con il principio costituzionale di uguaglianza, con i diritti di cittadinanza digitale e i principi europei di solidarietà, integrazione, giustizia e inclusione sociale.

ABSTRACT

In this paper the Author focuses on the Public Administration digital transition, innovation, rights, and new disparities. Particular attention is dedicated on the relationship between rights and duties, and on the importance to contain inequalities, in line with constitutional principle of equality, digital citizenship

rights, and European principles of solidarity, integration, social justice, and inclusion.

PAROLE CHIAVE: Transizione digitale, innovazione, diritti, doveri, diseguaglianze.

KEYWORDS: Digital transition, innovation, rights, duties, inequalities.

INDICE: 1. Premessa. Il dialogo tra diritti e doveri. - 2. Innovazione, diritti e nuove diseguaglianze. - 3. La persona al centro. 4. I diritti come briscole: il dovere di avere doveri.

1. Premessa. Il dialogo tra diritti e doveri

La transizione digitale e, dunque, il conseguente rapporto tra diritto amministrativo e società digitale stimola riflessioni sulle potenziali nuove diseguaglianze, per capire come arginarle e fare in modo che attività e organizzazione della pubblica amministrazione siano veicolo di azioni positive funzionali a porre il cittadino al centro, senza alimentare nuovi divari e, anzi, riducendo quelli già esistenti.

Il tema, naturalmente, impone un approccio che vada oltre il mero uso del “linguaggio per... influenzare il diritto positivo a vantaggio di classi di soggetti”¹, ma molto di più: ricerca dell’azione che “vada oltre le parole”² e diventa un modello.

Sotto il profilo metodologico si intende qui privilegiare la chiave diritti/doveri quale filo rosso della riflessione su amministrazione digitale e diseguaglianze al fine di evidenziare come concentrare l’attenzione sui nuovi diritti conseguenti alla transizione digitale abbia, in qualche misura, contribuito a distogliere l’attenzione dall’esistenza di altrettanti precisi doveri in capo all’Amministrazione. Dunque dal costante dialogo diritto-dovere e dalle imprescindibili azioni positive e di controllo in capo ad un’Amministrazione che possa definirsi efficiente e funzionale ad attuare il principio di buona amministrazione.

1 U. SCARPELLI *Diritti positivi, diritti naturali: un’analisi semeiotica*, in S. Caprioli-F. Treggiari (a cura di) *Diritti umani e civiltà giuridica*, Centro studi giuridici e politici, Perugia, 1992, 31-44 e U. Scarpelli (a cura di) *Diritto e analisi del linguaggio*, Milano, 1976

2 M. OAKESHOTT, *The Voice of Liberal Learning, On Education*, T. Fuller, YUP, London 1989

Quali le ragioni? L'impegno a favore del riconoscimento dei diritti impone di muovere da una valutazione profonda del principio di uguaglianza, dalla sua intrinseca storicità semantica³: osservare per "vedere" tutte le disuguaglianze⁴ (nella loro molteplicità e trasversalità, nella concatenazione di ricadute); lavorare per rimuoverle. Adempiere i doveri, sia dei singoli che delle istituzioni.

Significa guardare al significato originario dei diritti costituzionali e al rapporto con il dovere per fare in modo che "la relazione tra l'uomo e la società in cui vive sia protetta al massimo grado"⁵: in quanto la comunità può dirsi il luogo dei doveri verso la collettività⁶.

Solo il corretto equilibrio tra diritti e doveri soddisfa l'eguale diritto a considerazione e rispetto di cui i cittadini godono quali "membri di pari dignità nel club della cittadinanza" per dirla con Salvatore Veca⁷.

Pensiamo, con lo sguardo proiettato al futuro, all'oggi; al nostro quotidiano, al Paese e alle riforme.

L'ansia e le aspettative di crescita, la rincorsa agli strumenti di innovazione⁸, l'impegno per stereotipi, la consapevolezza del tempo che fugge, hanno fatto sì, ad esempio, che l'opportunità del PNRR non sia stata colta pienamente grazie ad una lettura analitica del tessuto sociale, già fragile, intriso di disuguaglianze, rispetto al quale la transizione digitale, in assenza di azioni mirate, trasversali e consapevoli, potrebbe innescare dinamiche capaci di alimentarne delle nuove⁹.

3 L. FERRAJOLI, *Il significato del principio di uguaglianza*, in *Democrazia e diritto*, n. 2-3, 1994, spec. pp. 478-481

4 A. SEN, *Inequality reexamined*, Cambridge, MA, University Press, 1992; Idem, *Eguaglianza di che cosa?* In I. Carter (a cura di), *L'idea di eguaglianza*, Milano, 2001, 71-93

5 G. BERTI, *Interpretazione costituzionale*, Padova, 2001, 133

6 G. CAROFIGLIO, *La nuova manomissione delle parole*, Torino, 2021

7 S. VECA, *Etica e politica*, Milano, 1989, 85

8 Al fine di cogliere "il peso" della rivoluzione tecnologica e le conseguenti ricadute si rinvia al percorso sapiente sulle transizioni storiche proposto da M. Dogliani, *Scienza costituzionalistica e scienze umane. La dimensione costituzionale delle transizioni storiche: la rivoluzione francese, la rivoluzione industriale, la rivoluzione tecnologica*, *Democrazia e diritto*, 2021, Milano, n.3, 45.

9 Non deve trascurarsi il fatto che l'obiettivo della trasformazione digitale dell'amministrazione è funzionale all'efficienza e, dunque, precondizione per il conseguimento di altri importanti obiettivi declinati nel PNRR, tra tutte le semplificazioni e la cittadinanza digitale.

Questa la ragione per tracciare un percorso sull'amministrazione digitale e le "nuove" diseguglianze in termini di rapporto diritto-dovere. Non, dunque, una lettura unidirezionale, focalizzata sul diritto di avere diritti¹⁰, bensì diversa; più ampia, che, muovendo dal principio di eguaglianza ex art.3 della Cost.¹¹ quale dovere della Repubblica¹², valore fondante, incorporato nella tradizione della teoria democratica, si soffermi sul bilanciamento diritto-dovere¹³, affiancando, specularmente, al primo il dovere di avere doveri¹⁴ e, soprattutto, assolverli, "non semplicemente in quanto riflessi, cioè in quanto controparte dei diritti, ma come posizioni giuridiche autonome che vivono di vita propria"¹⁵.

Coerentemente a quella impostazione unitaria della Costituzione espressione di "una veduta d'insieme, che si radica in scelte e compromessi fondamentali di storia, cultura e politica, riversati in un testo, scritto in un momento di eccezionale mobilitazione delle energie morali collettive"¹⁶.

10 S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari Roma 2012, 43 si interroga sulla possibilità di considerare i diritti "patrimonio comune dell'umanità" ed evidenzia il riemergere nell'oggi della questione del rapporto democrazia diritti (47) interrogandosi sulla compatibilità tra l'insaziabilità dei diritti e la democrazia (56). A. Pintore, *Diritti insaziabili*, in L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali, Un dibattito teorico*, a cura di E. Vitale, Laterza, Roma-Bari, 2001, pp. 179 ss, si esprime criticamente sulla tendenza «a fare dei diritti uno strumento *insaziabile*, divoratore della democrazia, dello spazio politico e, alla fin dei conti, della stessa autonomia morale da cui li facciamo scaturire».

11 L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Roma-Bari, 2018, 31; G.U. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici, Atti del XIII Convegno Annuale, Trieste, 17-18 dicembre 1998*, Cedam, Padova, 1999, pp. 21-44; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale: contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, Cedam, 2002, p. 5.

12 M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *Persona Amministrazione*, VII (2/2020), 543; L. R. Perfetti, *Eguaglianza vs. disuguaglianze. L'eguaglianza come «compito della repubblica», la fondazione dell'eguaglianza nei diritti e le contrastanti evoluzioni dell'ordinamento repubblicano*, in *Persona Amministrazione*, num. monog., IX (2/2021), 16.

13 Già N. BOBBIO, come ci ricorda G. ZAGREBELSKY, *Diritto allo specchio*, Torino, 2018, 110, negli ultimi anni della sua vita diceva "se avessi ancora il tempo e le energie... piuttosto che scrivere l'età dei diritti (N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, 1990) scriverei l'età dei doveri".

14 L. Violante, *Il dovere di avere doveri*, Einaudi, Torino, 2014.

15 G. ZAGREBELSKY, *Diritto allo specchio*, cit., 109.

16 Idem, *La virtù del dubbio. Intervista su etica e diritto* (a cura di G. Preterossi), Bari-Roma, 2007, 10.

Impostazione dalla quale traspare che se è vero che una società il cui “sistema politico è privo di diritti non è una democrazia”, è altresì vero che “una democrazia senza doveri ...è priva dei valori della solidarietà e dell’unità politica, capisaldi di qualunque forma democratica di governo”¹⁷.

2. Innovazione, diritti e nuove disuguaglianze

È stato autorevolmente evidenziato che la storia dei diritti è una storia dinamica, “dai tempi lunghi”¹⁸. Ma è anche una storia di doveri, i cui tempi sono altrettanto lunghi. Doveri sia dei singoli che dello Stato¹⁹, chiamato ad essere efficiente e, dunque, dotarsi non solo di regole, ma anche di un’organizzazione sostenibile e funzionale a garantire proprio la tutela dei diritti e l’effettività del loro esercizio²⁰, elemento centrale dei sistemi democratici. Dunque chiamato non solo avere le sensibilità necessarie per il loro riconoscimento, ma anche la volontà e la capacità di prevedere azioni e controlli finalizzati alla loro applicazione sostanziale.

Trascurare il ruolo dei doveri potrebbe, infatti, indurre una frattura tra la politica e la società civile, un senso di “estraneità dei cittadini rispetto al loro futuro”²¹; diventando, dunque un *vulnus*, rischio potenziale per i regimi democratici.

Parlare oggi di amministrazione pubblica, innovazione e transizione digitale, dei relativi diritti e doveri, implica parlare di “cittadinanza” elettronica; di

17 L. VIOLANTE, *cit.*, *Premessa*, XIV.

18 Ancora N. BOBBIO, *I diritti dell'uomo oggi*, in *Idem*, *L'età dei diritti*, *cit.*, 255-270, specie 269, ma anche *Idem*, *Dalla priorità dei doveri alla priorità dei diritti*, in *Id.* *Teoria generale della politica*, Einaudi, Torino, 1999, p. 436

19 Y. MADIOT, *Considération sur les droits et les devoirs de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 111

20 Si legga S. Holmes, C.R. Sunstein, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Il Mulino, Bologna, 2000, 231.

21 L. VIOLANTE, *cit.* *Premessa*, X. Sulla centralità del dovere si rinvia a P. Grossi, *Il diritto mite di Zagrebelsky. Una rilettura ventidue anni dopo*, *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 2014, II, pp. 171-172, dove ricorda la centralità della posizione soggettiva del dovere nella visione medioevale e il suo riemergere nel costituzionalismo post moderno.

tecnologia, di diseguaglianze e discriminazione²², di azioni mirate al loro contenimento, di un'amministrazione capace, grazie alla tecnologia, di migliorare i servizi che eroga e raggiungere i cittadini in modo trasparente, con procedimenti semplificati e accessibili, utili a favorire la più ampia partecipazione in un'ottica di *smart city*²³ e di *smart Administration*.

Ecco perché non solo diritti, dunque, ma anche doveri.

Punto di partenza, va da sé, l'accesso alla rete²⁴, preconditione per il superamento delle altre diseguaglianze digitali che, aggiungendosi a quelle sociali già esistenti si pongono, anch'esse, in contrasto con il principio di uguaglianza sostanziale, determinando, di fatto, una limitazione dello sviluppo della persona nella misura in cui escludono una parte dei cittadini dal contesto sociale ed

22 Pensiamo ad esempio, alla profilazione e al rischio di trattamenti discriminatori in base ai dati personali già acquisiti, nonostante il divieto *ex art.* 11 della Direttiva 2016/680/UE per le ricadute in termini di discriminazione di persone fisiche sulla base di categorie particolari di dati personali.

23 Naturalmente il termine è qui utilizzato nella consapevolezza della difficoltà di addivenire ad una sua definizione univoca a favore, invece, di quella trasversale, che vede la tecnologia strumento per mettere il cittadino al centro; per dare risposte ai suoi bisogni e, dunque, che focalizza l'attenzione sulla governance intelligente e sull'amministrazione partecipata (contro quest'idea di *smart city* si esprime A. VANOLO, *Politica e cittadinanza nella smart city. Alcune riflessioni sugli immaginari della città intelligente*, *Rivista Geografica Italiana*, v. 124 2017, pp. 1-16 dove sostiene, al contrario, che la *smart city* ponga il cittadino in una posizione debole.). In linea con la posizione da noi sostenuta, cfr. Nam T., PARDO T. A., *Conceptualizing Smart City with dimensions of technology, people and institutions*. 12th Annual International Conference on Digital Government Research, College Park, MD, USA, 2014; V. A.F. ALMEIDA, D. DONEDA, E. MOREIRA da Costa, "Humane Smart Cities: The Need for Governance", *IEEE Internet Computing*, vol.22, no.2, pp.91-95, 2018; G. C. S. Almeida, R. S. Salles, M. N. S. Silva, A. C. ZAMBRONI DE SOUZA, P. F. RIBEIRO, "The Need of Normative Technologies for Smart Living Cities", *Interdisciplinary and Social Nature of Engineering Practices*, vol.61, pp.283, 2022.

24 Diritto umano secondo il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite che così lo ha definito, all'unanimità, in una risoluzione approvata il 5 luglio 2012. Ma anche per la Risoluzione del Parlamento europeo del 17 febbraio 2022 sui diritti umani e la democrazia nel mondo e sulla politica dell'Unione europea in materia – relazione annuale 2021 nei punti 104-105 relativi alle tecnologie digitali. Sull'accesso alla rete: J. RIFKIN, *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Milano, Mondadori, 2000, aveva correttamente messo l'accento sul fatto che il vero problema fosse rappresentato dall'accessibilità); D. Selva, *Divari digitali e diseguaglianze in Italia prima e durante il Covid 19, Culture e studi del sociale*, 2020, 5(2), 463 ss; C. Lotta, *Un nuovo diritto al tempo del Covid-19? Accesso a Internet e digital divide*, *Riv. del Gruppo di Pisa*, n.1, 2020, 61 ss.; G. D'Ippolito, *Il diritto di accesso a Internet in Italia: dal 21(bis) al 34 bis*, *MediaLaws, Rivista di diritto dei Media* n.1, 2021, p.81 ss.

economico. Come si è avuto modo di osservare in altra sede²⁵, le ragioni alla base del divario nell'accesso alla rete possono essere molteplici: la copertura a macchia di leopardo con la rete a banda larga sul territorio nazionale²⁶; l'impossibilità di disporre personalmente di una connessione veloce per ragioni economiche o di acquisire le necessarie attrezzature; un livello di alfabetizzazione informatica non adeguato a leggere la rete come punto di forza e avvalersi delle opportunità, ma anche difendersi²⁷. Tutte presuppongono "un dovere" di rimozione della criticità, un intervento da parte di chi ha il potere di decidere e di agire e deve utilizzarlo in funzione del soddisfacimento degli interessi della comunità di riferimento.

Intervento "doveroso" e "giusto", non nel senso di "utile" per il più forte (*sympheron*) come inteso dal sofista Trasimaco, ma nel senso di maggior bene²⁸ per il singolo e per la comunità di cui fa parte (*dikaion*). Un approccio etico

25 Si rinvia a P. Piras, *Innovazione tecnologica e divario digitale*, Il diritto dell'economia, n.2, 2022, 31 ss.

26 E. Miceli, *Bandi infrastrutture digitali, quante preoccupazioni: serve una visione strategica*, *agendadigitale.eu* 6 maggio 2022

27 Si pensi all'Intelligenza artificiale, a *blockchain* e metaverso, "universo virtuale" da meta (oltre) e verso (universo), termine coniato da N. Stephenson, *Snow Crash*, 1992) comunità virtuale che esprime la somma degli ambienti virtuali aumentati e 3D, oggetto di dibattito e di grande attenzione anche da parte di molte multinazionali. Strumento che presuppone l'interoperabilità e l'accessibilità e che, al tempo stesso può costituire una grande opportunità, anche per le PA (ad esempio sanità- vedi dati CES 2022, Las Vegas- istruzione, turismo virtuale e non solo), ma essere fonte di grandi rischi. Si leggano N.Vita -More, *Nell'epoca della plasticità: il metaverso come veicolo di potenziamento cognitivo*, Sistemi intelligenti, n.1, Il Mulino, Bologna, 2012, 167 ss; G. De GASPERIS, L. DI MAIO, T. DI MASCO, N. FLORIO, *Il Metaverso open source strumento didattico per facoltà umanistiche*, *didamatica* n.5, 2011, <https://www.researchgate.net/publication/264844155>; T.E. Frosini, *L'orizzonte giuridico dell'intelligenza artificiale*, *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 2022; R. Moro Visconti, *Il metaverso tra realtà digitale e aumentata: innovazione tecnologica e catena del valore*, *Diritto di Internet*, n.3, 2022, 627 ss; M. MARCUCCI, *Il solito vecchio metaverso*, *Menabò* n.166/2022; A. FONSECA FERNANDES, *O que é metaverso?* v. 30 n. 24 (2022): *Editorial* *bius abril*/2022 volume: 30 n.°24; M.C. De Vivo, *Viaggio nei metaversi alla ricerca del diritto perduto*, *Informatica e diritto*, XXXV Annata, Vol. XVIII, 2009, n. 1, 191ss; M. Mangia, *Metaverso, Un'industria da exploit per software, dispositivi e sensori*, *La Repubblica-Affari & Finanza* del 23 maggio 2022; P. GUITTON E N. ROUSSEL, *Le métavers, ni rupture technologique ni gadget*, *Le Monde* del 23 maggio 2022; R. Mujica-Sequera, "El Metaverso como un Escenario Transcomplejo de la Tecnoeducación", *RTED*, vol. 13, n.° 1, ago. 2022,20 ss,

28 PLATONE, *Res publica*, 336-341.; G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, Bari-Roma, 2007, 47

all'innovazione, dunque, da parte delle istituzioni²⁹ teso a esaltarne le potenzialità e arginarne i rischi, favorire la giustizia sociale³⁰ e migliorare la qualità della vita in linea con i valori democratici.

Azioni, dunque, espressione di un dovere: agire per favorire la generalizzazione dell'accesso alla rete veloce (non solo con interventi rivolti alle infrastrutture, ma anche attraverso la riduzione dei costi) e per implementare le competenze digitali necessarie a creare pari opportunità nel favorire l'accesso ai servizi. Comprendere i punti di forza e di debolezza dei nuovi strumenti superando, così, sia il divario di base che quello più profondo, riconducibile alla conoscenza avanzata³¹. Azioni funzionali a che l'innovazione digitale sia inclusiva e non divenga, invece, fattore di criticità, capace di incidere negativamente in via diretta o indiretta, sulla qualità della vita delle persone. Quasi menomazione sociale, che, in contrasto con l'art.3 della Costituzione, possa incidere, comprimendolo, sul pieno sviluppo della persona umana.

Si pensi, ad esempio, alla povertà educativa, punto di fragilità del nostro Paese, e alle ricadute “peggiorative” indotte dalla DAD in costanza della pandemia Covid 19, con conseguente esaltazione, in ragione del divario digitale, dei fattori di disuguaglianza già esistenti³² (l'Italia è sempre sotto la media Europea

29 Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2020 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti il quadro relativo agli aspetti etici dell'intelligenza artificiale, della robotica e delle tecnologie correlate (2020/2012(INL)); Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2020 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti il quadro relativo agli aspetti etici dell'intelligenza artificiale, della robotica e delle tecnologie correlate, 2020/2012(INL); Consiglio dell'Unione Europea, Conclusioni della presidenza – La Carta dei diritti fondamentali nel contesto dell'intelligenza artificiale e della trasformazione digitale , 11481/20, 2020. In dottrina R. Pasca di Magliano, *Etica e innovazione nella governance pubblica*, *Riv. elettronica di diritto, economia, management*, n.4, 2020, p. 15 ss.

30 Dunque ad agire in funzione della giustizia sociale, si legga A. Sen, *L'idea di giustizia*, Milano, 2010; Idem, *La disuguaglianza*, Bologna 2010; Idem (et al.), *Sull'ingiustizia*, Trento, 2013.

31 Così E. HARGITAI, *Second level digital divide: Differences in people on line skills*. First Monday, 7(4), Retrieved May 17,2016, <http://firstmonday.org/article/view/942/864>; J.A.G.M. Van Dijk, *The deepening divide: Inequality in the Information Society*, London, UK: Sage, e lo definisce “divario digitale approfondito” proprio per enfatizzare il fatto che si voleva andare oltre il significato del mero accesso alla rete.

32 Openpolis, *Disuguaglianze digitali*, Osservatorio povertà educativa 2020, www.openpolis.it; sulla didattica nell'era digitale si rinvia diffusamente a V. Campione (a cura di), *La didattica nell'era digitale*, Quaderni di Astrid, Bologna, 2015.

e oggi la modalità di fruizione del digitale esprime il vero punto debole). Ma, ancora, alla capacità di interazione con l'amministrazione in modalità digitale: nel medesimo periodo, solo il 36,3% della popolazione ha interagito on line con la PA, a fronte della media europea del 64%³³.

Il PNRR si prefigge l'ambizioso obiettivo di arrivare entro il 2026 all'erogazione almeno dell'80% dei servizi pubblici in modalità digitale, ma su quest'obiettivo, naturalmente, grava la scure del divario digitale, sia "nelle" amministrazioni che "tra" i cittadini che potrebbe limitare il prezioso ruolo dell'*homo civicus*. Per questo il PNRR, nella consapevolezza di dover prevedere sia misure formative volte a migliorare il livello di alfabetizzazione digitale dei dipendenti pubblici e privati, sia interventi sul piano educativo e professionalizzante, ha previsto per "risalire"³⁴ azioni trasversali in punto di transizione digitale³⁵. Ma non basta.

Gli interventi previsti si scontrano, con la ben nota resistenza al cambiamento e all'innovazione da parte dell'amministrazione. Spesso il suo progresso in punto di digitalizzazione non è sintomo di maturità digitale, bensì esito della mera esternalizzazione dei servizi. Quasi una resa e non, invece, l'esito di un'azione interna sapiente.

Il percorso, la "transizione", si presentano dunque ancora lunghi e complessi e sembrano lottare con il tempo che, invece, scorre velocemente.

Se consideriamo il ruolo assunto nel quotidiano dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nel rapporto con l'amministrazione pubblica e nella fruizione dei servizi pubblici, cogliamo le fragilità e percepia-

33 Cfr. ISTAT, *Cittadini e nuove tecnologie*, 2020, <https://www.istat.it/it/archivio/cittadini+e+nuove+tecnologie>

34 Cfr. voce resilienza, www.garzantilinguistica.it, dal latino re-silire e diffusamente M.V. Donghia, *Resilienza, una parola alla moda*, in treccani.it, da *resiliens*, ad indicare la caratteristica interna di un corpo legata alla sua elasticità, da qui re-salire, capacità di resistere e reagire di fronte alle difficoltà, alle avversità, agli eventi negativi.

35 D. QUAGLIONE, *Infrastrutture digitali: perché siamo così in ritardo e cosa cambierà col PNRR*, agendadigitale.eu il 9 maggio 2022

mo le ricadute in termini di cittadinanze amministrative³⁶. Ciò anche in ragione del fatto che la pubblica amministrazione è “elemento centrale di ogni società”, punto di riferimento e costante confronto per il cittadino che aspira a vedere affermato il diritto alla buona amministrazione che, però, stenta a trovare attuazione sostanziale³⁷.

La “vera” sfida per l'Amministrazione pubblica digitale è, dunque, assolvere la propria funzione esercitando un ruolo trainante in termini solidaristici per fare in modo che l'innovazione sia virtuosa e abbia ricadute positive sulla qualità della vita delle persone, quale attuazione, ed espressione al tempo stesso, del principio del buon andamento. Frutto, dunque, di “un'amministrazione intelligente” non solo perché tecnologica, ma in quanto incentrata sull'uomo e capace di usare le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (come Internet, *big data*, *Internet of things*, intelligenza artificiale) per creare un ambiente funzionale alle esigenze della società e alla partecipazione attiva dei cittadini³⁸. Capace, anche, di rispettare le regole già esistenti attraverso un processo, non solo formale, ma sostanziale.

3. La persona al centro

36 Diffusamente A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di) *Cittadinanze amministrative* vol.VIII, Firenze, 2016, L. Ferrara, D. Sorace (a cura di) *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*; R. CAVALLO PERIN, *Dir. Amm.*, n.1, 2004, 201; F. Gaspari, *Smart city Agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Napoli, 2018.

37 C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. Amm.*, 2002, 481.

38 Modello al quale ispirarsi in una certa misura può dirsi quello delle smart community giapponesi, sul punto cfr. Berra, M., Nuciari M. *Smart cities Infrastrutture ICT per la partecipazione sociale?* 2013, <https://journals.openedition.org/qds/427>; Coe A., Paquet G., Roy J., *E-Governance and Smart Communities - A Social Learning Challenge*, Sage Publications, Inc., Social Science Computer Review, Vol. 19 No. 1, Spring 2001 pp. 80-93; Criado J. I., Gil-Garcia, J. R., *Creating public value through smart technologies and strategies. From digital services to artificial intelligence and beyond*, Emerald Publishing Limited 0951-3558, International Journal of Public Sector Management Vol. 32 No. 5, 2019 pp. 438-450; DEGUCHI A., HIRAI C., MATSUOKA H., NAKANO T., OSHIMA K., TAI, M., TANI, S. *What is Society 5.0?* in *Society 5.0 – A People-centric Super-smart Society*, Hitachi –U Tokyo Laboratory, Springer Nature, 1st ed. 2020, pp. 1-23, https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-981-15-2989-4_1, 12-06-2020; Mulgan G., *The Process of Social Innovation*, Tagore LLC Innovations, Spring 2006.

Per questa ragione oggi dobbiamo guardare, con attenzione e criticamente, alla lunga fase di transizione digitale³⁹ già percorsa, alla sua lentezza, e all'attuale impulso dettato dal piano per la ripresa dell'Europa (Next generation EU) e dal PNRR per cogliere quanto l'Amministrazione e le regole che presiedono il suo funzionamento siano in linea con il cambiamento sociale e con l'innovazione.

Se e quanto sia in grado di cambiare, superare il mero adempimento normativo, gestire il cambiamento organizzativo e leggere la tecnologia come un'opportunità, uno strumento al servizio del diritto e dell'interesse pubblico, piuttosto che solo un obiettivo da rincorrere affannosamente.

Pensiamo, ad esempio, alla sanità digitale e alle terapie digitali: esse vedono la persona al centro, anello di congiunzione tra salute e malattia. Possono contribuire a migliorare la vita nel quotidiano grazie al corretto utilizzo digitale dei dati sanitari⁴⁰ e all'apprendimento dell'uso di applicazioni mirate e basate sul ricorso all'intelligenza artificiale. Francia, Germania, Inghilterra, contrariamente a quanto avviene in Italia dove il processo è molto lento, hanno già avviato politiche di sanità digitale⁴¹. Interventi che, però, presuppongono anche il

39 Il CAD è del 2005, è stato oggetto di continui interventi di modifica ed è stato emanato con l'obiettivo di riformare le amministrazioni pubbliche, ma senza che, ad oggi, si approdasse all'ambito amministrazione digitale sia per l'incapacità delle amministrazioni di governare il cambiamento, sia per la carenza di competenze interne e di adeguati investimenti per acquisirle; sia per la ancora troppo elevata diffidenza verso la tecnologia (elemento legato ai primi due).

40 Istituzione dello spazio europeo dei dati sanitari (EHDS) e Regolamento del parlamento europeo e del consiglio sullo spazio europeo dei dati sanitari (COM 2022) 197 final., 3 maggio 2022, www.Eur-lex.europa.eu

41 Non si vuole fare qui riferimento meramente al diritto alla cartella clinica elettronica, alla ricetta digitale, al referto digitale e al pagamento *on line* delle prestazioni ricevute, peraltro già introdotte nel nostro sistema sanitario che ha fatto propri molti componenti di tecnologie digitali nella gestione dell'attività, pertanto, disciplinata normativamente (anche quale attuazione della disciplina del CAD e del diritto alla cittadinanza digitale), bensì a vere e proprie politiche di sanità digitale rivolte sia all'organizzazione del sistema che all'introduzione di veri e propri modelli di telemedicina. Grazie a modelli assistenziali innovativi incentrati sul cittadino, infatti, l'uso delle tecnologie potrebbe, da un lato, favorire l'efficienza dell'organizzazione sanitaria e semplificare l'accesso alle prestazioni, dall'altro la delocalizzazione del servizio sanitario consentendo ai pazienti più fragili (per età o patologia) di rimanere a casa grazie al trasferimento dello strumento diagnostico o curativo. Si rinvia al rapporto *Future Health Index 2021* (sesta edizione del rapporto, che propone un'analisi del grado di conoscenza e della propensione all'uso sia della cartella clinica elettronica che della telemedicina e dell'intelligenza Artificiale in ambito

rapporto con un paziente (o un *care giver*) “esperto” e, dunque, il dovere dell’istituzione di assicurare la formazione necessaria per trasferire al malato, e a chi lo prende in cura, le abilità necessarie per il ricorso alla tecnologia⁴² e per alimentare la fiducia verso l’innovazione e, dunque, la sua accettazione.

In Italia il PNRR articola l’obiettivo del miglioramento del servizio sanitario nazionale in diverse azioni nell’ambito della Misura 6, individuando la digitalizzazione e l’innovazione tecnologica dell’apparato del servizio sanitario come centrali⁴³. Anche in questo caso (come nella DAD prima richiamata) la pandemia ha evidenziato il valore della digitalizzazione dei servizi⁴⁴, le criticità

medico-sanitario. Dal rapporto si evince una fiducia dei cittadini italiani negli strumenti di digital health molto inferiore al dato europeo e internazionale, a conferma del peso che la *technology acceptance* ha un’incidenza determinante in punto di diffusione e utilizzo degli strumenti di innovazione nell’amministrazione, mi si consenta il rinvio a P. PIRAS, *Il tortuoso cammino verso un’amministrazione nativa digitale*, *Dir. inf. e informatica* 2020, 43 ss); PILLON S., *Sanità digitale: la nuova legge tedesca e il vuoto legislativo dell’Italia*, *Agenda Digitale*, 6 dicembre 2019, www.agendadigitale.eu; Cosentino G., *Ripensare la sanità al tempo del digitale*, Youcanprint, 2018. Il tutto naturalmente nella consapevolezza del fatto che l’innovazione digitale potrà avere un effetto sistemico solo nella misura in cui sia inserita in un’innovazione di processo progettata e pensata al fine ottimizzare il ricorso alla tecnologia (Cfr. Gabrielli (Iss), *Panorama della sanità, Telemedicina*, novembre 2019, www.panoramasanita.it, in occasione della III Conferenza nazionale sull’assistenza primaria, Roma, auspicava l’adeguamento sia della normativa che del sistema sanitario).

42 S. GRIGOLO, I. AGRESTA, S. MAZZARIOL, D.VAN DOORNE, *Il paziente, la sanità digitale, le terapie digitali*, *Nuove tendenze*, n.1 speciale, 2021, p.159 ss.

43 Due le componenti: la prima riguarda le reti di prossimità, strutture e telemedicina per l’assistenza sanitaria territoriale”; la seconda “innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale“. In dottrina si legga N. POSTERARO, *La digitalizzazione della sanità in Italia: uno sguardo al Fascicolo Sanitario Elettronico (anche alla luce del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)*, in *Federalismi.it*, 2021; un “nuovo” fascicolo sanitario elettronico, fortemente potenziato è oggi elemento centrale nel quadro di azioni previste dal PNRR che (p.17) lo qualifica “pietra angolare” per l’erogazione dei servizi.

44Il report pubblicato nel settembre 2020 dal Deloitte Centre for Health Solutions, *Digital transformation: Shaping the future of European Healthcare*, www2.deloitte.com all’esito di una ricerca svolta in Danimarca, Germania, Italia, Olanda, Norvegia, Portogallo e Gran Bretagna evidenzia la comune percezione nel settore sanitario in tutti i Paesi coinvolti dalla ricerca di un processo di digitalizzazione “lento, complesso e burocratico” ma, al tempo stesso, evidenzia il comune, forte, incremento del ricorso alla tecnologia digitale sia in ambito organizzativo, che a supporto dei pazienti, in seguito all’emergenza causata dal COVID-19 (pag. 15 ss). In particolare, i dati evidenziano il dato più alto del ricorso al digitale per modificare il metodo di lavoro in Norvegia (83.6 % dei medici) e il più basso in Germania (39%). In Italia il 65% degli operatori della sanità ha dichiarato che la propria organizzazione ha incrementato l’impiego di tecnologie digitali a seguito dell’emergenza COVID-19. In dottrina si attribuiscono all’informatizzazione del sistema sanitario benefici sia per gli operatori, che per i pazienti che, infine, per l’intero sistema sanitario, sul punto cfr. ROTARU, N., & EDELHAUSER, E., *The impact of digital transformation on health service management. Annals of the University of Petroșani. Economics*, 2021, 21(1),

connesse ai divari digitali esistenti e, al tempo stesso, la capacità dell'amministrazione di reagire, essere resiliente, avvalendosi degli strumenti di innovazione e non rimanendo "bloccata nell'eterna transizione"⁴⁵.

Processo che stimola, dunque, l'impegno del giurista, chiamato anche ad essere garante dell'uguaglianza tra le persone, portandolo ancora una volta a interrogarsi sulla (presunta) neutralità o meno della tecnologia⁴⁶ e a riflettere su come agire per contribuire a realizzare un'amministrazione che cammina a fianco al cittadino e non davanti a lui.

4. I diritti come briscole: il dovere di avere doveri

Si è avuto modo di anticipare che le diseguaglianze connesse al digitale possono discendere da differenti ragioni e sfociare in vere e proprie discriminazioni; essere conseguenti, come avviene nell'accessibilità⁴⁷ o meno ad alcuni servizi, in particolare nei confronti di categorie di persone vulnerabili⁴⁸, portatrici di disabilità⁴⁹, o in alcuni casi di uso predittivo dell'intelligenza artificiale,

13-20; si vedano anche ANITEC-ASSINFORM, Gruppo di lavoro "Digital Transformation in Sanità", *Libro bianco su Sanità digitale in Italia. Scenario e Azioni innovative*, maggio 2020, www.anitec-assinform.it, nonché ANITEC-ASSINFORM, *Il digitale in Italia 2020*, specie p. 62 ss, www.anitec-assinform.it, per i profili pertinenti la sanità.

45 S. CASSESE, *Il Sole 24 ore*, 27 settembre 2015, recensione a S. Sicardi, M. Cavino, L. Imarisio (a cura di), *Vent'anni di Costituzione. Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli (1993-2013)*, Bologna, 2015

46 H. MARCUSE, *L'uomo a una dimensione*, (trad.it. e introduzione. L. Gallino -T. Giani Gallino) Torino, 1999; F. SALOMONI, *Il difficile equilibrio del diritto costituzionale tra presunta neutralità della tecnica e scelte politiche*, RJD, 2019, v.33, n.2, 141 ss; N. ZAMPERINI, *Manuale di disobbedienza digitale*, Roma, 2018.

47 M. CAPORALE, *L'accessibilità ai siti web e alle applicazioni mobili delle pubbliche amministrazioni. Commento a d. lgs. 10 agosto 2018 n. 106*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, 3, 357 ss.

48 M.A. FINEMAN, *The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition*, in *Yale J.L. & Feminism*, 1, 2008-2009, 8.

49 Ancora una volta possiamo fare riferimento alle criticità emerse durante l'epidemia da COVID 19 e alle conseguenti azioni dell'UE: Risoluzione del Parlamento Europeo, 18 giugno 2020 sulla Strategia Europea post 2020 per la disabilità (2019/2975-RSP), e Piano 2021-2030 per le disabilità, Commissione Europea, marzo 2021. In dottrina cfr. B.Rabai, *The role of technology and innovation in digital and social inclusion. The case of disability in a public perspective*, *MediaLaws*, n.1, 2022, 1 ss, specie par. 5; G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020; G. GOGGIN, *Disability and Digital Inequalities: Rethinking Digital Divides with Disability Theory*, in G.W. MUSCHERT - M. RAGNEDDA (eds.), *Theorizing Digital Divides*, New York, 2017, 69 ss. S.J. Macdonald - J. Clayton, *Back to the Future, Disability and the Digital Divide*, *Disability & Society*, 5, 2013, 702 ss; Commissione UE, 15 Novembre 2010 "European Disability Strategy

dove le impostazioni in fase di programmazione di alcuni set di dati che portano alla decisione possono tradursi in scelte discriminatorie⁵⁰. Ancora diseguglianze che colpiscono il cittadino, in qualche misura, prigioniero di meccanismi che non è in grado di controllare⁵¹, come nel caso dell'intelligenza artificiale; o, ancor più banalmente, nel caso dei servizi digitali ai quali non è in grado di accedere per analfabetismo digitale.

Ecco il perché del bisogno del bilanciamento tra diritti e doveri, poiché ciò significa avere un'etica nel ricorso all'innovazione; rispettare sia le norme che i valori, guardare al "pubblico bene"⁵². Assolvere il dovere di porre rimedio alla sperequazione tra chi è in grado di utilizzare e fruire dei benefici conseguenti all'uso delle tecnologie digitali e chi, invece, no⁵³. Colmare i divari indotti dalla tecnologia, dunque, che, potenzialmente, crea diseguglianza e discrimina⁵⁴.

2010-2020: *A renewed Commitment to a Barrier-Free Europe*", COM (2010) 636 final.

50 Diffusamente G. AVANZINI, *Decisioni amministrative e algoritmi informativi. Predeterminazione analitica predittiva e nuove forme di intelligibilità*, Napoli, 2019; ma anche N.SCHMID, B. STEPHENS, *An Introduction to Artificial Intelligence and Solutions to the Problems of Algorithmic Discrimination*. ArXiv, 2019, 130-144 in merito alla costruzione di algoritmi finalizzati a predire il rischio di recidiva da parte di soggetti sottoposti a procedimento penale, spesso basati su stereotipi o su pregiudizi. Commissione europea, Libro bianco sull'intelligenza artificiale - Un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia (COM (2020) 65 final), www.eur-lex.europa.e, da cui la proposta di regolamento UE su IA.

51 A. MASUCCI, *L'automatizzazione delle decisioni amministrative individuali tra regolamento europeo e leggi degli stati membri*, in *Diritto Pubblico*, 2020, n. 3, pp. 943 ss; S. Civitarese Matteucci, *Public Administration Algorithm Decision Making and the Rule of Law*, in *European Public Law*, 2021, vol. 27, 1, pp. 103 ss; 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*, 2020, n. 6, pp. 829 ss; C. Casonato, B. Marchetti, *Prime osservazioni sulla proposta di regolamento dell'Unione europea in materia di intelligenza artificiale*, *BioLaw Journal*, 2021, n. 3; G. DI ROSA, *Quali regole per i sistemi automatizzati intelligenti?* *Riv. Dir. Civ.*, 2021, n. 5, pp. 823 ss.

52 L.A. MURATORI, *Della pubblica felicità*, a cura di B. Brunello, Bologna, 1941, specie cap.1 p.8 ss. e cap.2 p.13 ss.

53 Ancora S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, 130-131 <<l'importanza di considerare l'accesso a internet come un diritto fondamentale della persona viene continuamente confermata dal ruolo giocato dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione>>; The Economist, *Digital dilemmas. A survey of the internet society*, 25 Gennaio, 2003, 4.

54 Pensiamo ad esempio, alla profilazione e al rischio di trattamenti discriminatori in base ai dati personali già acquisiti, nonostante l'art. 11 della Direttiva 2016/680/UE vieti la profilazione che porti alla discriminazione di persone fisiche sulla base di categorie particolari di dati personali.

Viola, cioè, il principio cardine del pensiero di Dworkin⁵⁵, secondo cui ciascuno ha il diritto di realizzare le proprie aspirazioni in condizioni di partenza uguali a quelle degli altri e i diritti sono come “briscole” che prevalgono su qualunque scopo sociale.

Ecco riemergere, così, l'assolvimento del dovere⁵⁶: porre in essere le azioni tese “a rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno esercizio dei diritti e il pieno sviluppo della persona”. Perché le politiche dei diritti (inviolabili) e dei doveri (inderogabili), concretano l'attuazione della Costituzione solo nel loro essere sinergiche. La loro realizzazione combinata, in un assetto equilibrato che coinvolga sia le istituzioni che i singoli cittadini, è essenziale perché si esprimano compiutamente e realizzino, da un punto di vista sostanziale, il principio della loro pari ordinazione espresso in modo formale dalla nostra Costituzione⁵⁷.

Sia per quanto attiene l'accessibilità alla rete, che la “conoscenza”, l'analfabetismo digitale, e la conseguente esigenza di un'alfabetizzazione generalizzata da pianificarsi, consapevolmente, in linea con il veloce e costante mutamento delle nuove tecnologie e la difficoltà di un processo generalizzato in grado di rispettare, per non essere travolti, la velocità dei tempi dell'innovazione e non cadere nel paradosso di Achille e la tartaruga formulato da Zenone nel V sec.a.C.⁵⁸.

Agire diversamente, dimenticare i doveri, sarebbe espressione dell'indifferenza verso i diritti sociali. Al contrario, garantire i diritti impone prioritaria-

55 R. DWORKIN, *Taking Rights seriously*, HUP, Cambridge, 1977, 227, trad. it. *I diritti presi sul serio*, Mulino, Bologna, 1982.

56 M. MONTEDURO, *Do veri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *PA. Persona e Amministrazione*, VII (2/2020), 543; L. Perfetti, *La pubblica amministrazione come dovere*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, 3965.

57 F. SORRENTINO, *Eguaglianza formale*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, fas. 3; M. Cartabia - T. Vettor (a cura di), *Le ragioni dell'uguaglianza*, Milano, Giuffrè, 2009; A. Cerri *Eguaglianza giuridica e giustizia politica*, Roma, Il Cigno, 2003.

58 P. PASSAGLIA, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in M. Nisticò, P. Passaglia (a cura di), *Internet e Costituzione. Atti del Convegno* (Pisa, 21-22 novembre 2013), Torino, 2014

mente assolvere i doveri contribuendo a completare il processo di trasformazione sociale e digitale, avviato, ma da troppo tempo in corso.

Perché la trasformazione non può, e non deve, essere l'esito del rincorrere il progresso dell'evoluzione tecnologica e sociale, ma il frutto di una programmazione lungimirante, concentrata sul cittadino, disegnata sul consapevole bilanciamento e seguita da conseguenti azioni positive che coniughino diritti e doveri. Indispensabili per la concretezza delle riforme all'esito dell'attenzione verso la persona, posta al centro, e della volontà di attuare il principio di uguaglianza sostanziale; garantendolo nel tempo.

Tempo lento per coloro che aspettano

Veloce per coloro che hanno paura

Prezioso alleato, per costruire e rafforzare l'assetto dei diritti sempre insieme ai doveri. Diritti senza confini, in movimento. Consapevoli del fatto che se la politica dei diritti "trascura il ruolo dei doveri... i diritti diventano armi che ciascun cittadino, isolato dagli altri, punta contro il concorrente per soddisfare un proprio individuale interesse⁵⁹".

Solo così, nel pensare, con l'obiettivo di rispettarla, all'impronta garantista della nostra Costituzione e alla sua attuazione potremo, sommessamente, parlare al tempo e, rubando i versi di un sonetto shakespeariano⁶⁰, dire per suo conto, *No tempo, non ti vanterai che io muti.*

59 L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, cit., prefazione XIV.

60 W. SHAKESPEARE, *I sonetti*, (a cura di L. Folena), Torino 2021, Sonetto 123, w.1-8..." *il tempo è molto lento per coloro che aspettano*".