

La sfida della digitalizzazione della pubblica amministrazione nel quadro dei valori costituzionali: tra open data, riuso delle informazioni pubbliche e diritto al buon andamento

di

Gianluca Fasano*

SOMMARIO: PARTE II: 4. Nuove tecnologie, eguaglianza e diritto alla buona amministrazione. – 5. Conclusioni.

4. Nuove tecnologie, eguaglianza e diritto alla buona amministrazione.

L'apertura dei dati non equivale di per sé ad amministrazione aperta. Se gli open data, nell'ambito del più ampio processo di digitalizzazione della pubblica Amministrazione, muovono prevalentemente verso un nuovo approccio organizzativo di questa, al fine comprensibile di promuovere e sostenere lo sviluppo dell'economia dei dati attraverso il riuso del patrimonio informativo pubblico, occorre sviluppare una riflessione di sistema sui principi dell'organizzazione pubblica e ricondurre le nuove tecnologie entro la prospettiva, costituzionalmente orientata, di assicurare la centralità della persona e la garanzia dei diritti fondamentali. Anche in chiave europea, il diritto ad una buona amministrazione, di cui all'art. 41 della CDFUE, va considerato conseguenza dell'esistenza dell'Unione in quanto comunità di diritto¹, secondo le indicazioni

*Dirigente Tecnologico dell'Istituto di Scienze e Tecnologie della Cognizione del CNR.

¹ V. Corte di Giustizia, sentenza del 23 aprile 1986, causa 294/83, Les Verts/Parlamento, in Racc., 1986; anche parere del 14 dicembre 1991, in Racc., 1991, I-6079, p.to 19.

sviluppate dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia che ha consacrato la buona amministrazione come principio generale di diritto (sulla base dell'art. 6 TUE)².

Un primo riferimento può esser assunto dalla strategia europea denominata approccio umanocentrico, con cui si concentra l'attenzione sulla complessa trama di relazioni che vengono ad instaurarsi tra persone e sapere tecnologico. Nel dibattito istituzionale³ e scientifico⁴ si fa sempre più strada una concezione protetica⁵, che riconosce alle nuove tecnologie il compito di espandere i confini della cognizione umana, determinando la liberazione della persona dai propri limiti cognitivi e assicurando alla società intera una profonda innovazione⁶. Lo spazio della cognizione umana si espande considerevolmente incidendo - sia in senso positivo che negativo - i diritti fondamentali, ricadendo su limiti, tempi, modi e forme di esercizio dei diritti.

A livello europeo tale visione è stata tradotta nella strategia per lo sviluppo di un AI affidabile⁷, in particolare nella *Communication "Building Trust in Human-Centric*

² Cfr., tra l'altro, la sentenza della Corte del 31 marzo 1992, causa C-255/90 P, Burban, Racc. 1992, pag. I-2253, Corte di Giustizia, sentenza 29 maggio 1997, causa C-299/95, Kremzow c. Commissione, in Racc. 1997, I-2629, "i diritti fondamentali [tra i quali rientra quello ad una buona amministrazione] fanno parte integrante dei principi generali del diritto, dei quali il giudice comunitario garantisce l'osservanza"; v. anche il parere 2/94 del 28 marzo 1996, Racc.1996, I-1759 e le sentenze del Tribunale di primo grado del 18 settembre 1995, causa T-167/94, Nölle, Racc.1995, pag. II-2589; del 9 luglio 1999, causa T-231/97, New Europe Consulting e altri, Racc. 1999, pag. II-2403.

³ Il 18 febbraio 2020, Il Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione e il Presidente della Fondazione Leonardo hanno firmato un protocollo d'intesa, per definire il contesto etico e giuridico all'interno del quale sviluppare e applicare l'intelligenza artificiale, in particolare per rispondere alle esigenze della Pubblica Amministrazione.

⁴ J. SCHNAPP - A. BURDICK - J. DRUCKER - P. LUNENFELD - T. PRESNER, *Umanistica Digitale*, Milano, 2014.

⁵ La visione protetica venne teorizzata almeno un ventennio fa da V. FROSINI, *Il giurista e le tecnologie dell'informazione*, Roma, 1998, 58, il quale evidenziava come l'informatica avesse determinato una vera mutazione antropologica: "Dialogare attraverso le macchine, o con le macchine stesse, non è la stessa cosa di conversare a viva voce: si adopera una protesi intellettuale, che modifica il procedimento del conoscere e del comunicare. L'uomo è divenuto essenzialmente diverso da quello che è stato in tutti i tempi, e non potrebbe tornare indietro senza perdere la sua nuova umanità, che gli è stata conferita dalla cultura informatica di massa".

⁶ Cfr. A. SIMONCINI, *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, in R. CAVALLO PERIN - D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, 2020, 3.

⁷Nell'ambito della Strategia europea per l'Intelligenza Artificiale, la Commissione europea ha pubblicato il 21 aprile, la **proposta di Regolamento sull'approccio europeo all'Intelligenza**

*Artificial Intelligence*⁸, con cui la Commissione Europea ha recepito i requisiti fondamentali stabiliti negli *Orientamenti etici per una Intelligenza artificiale affidabile* predisposto dal Gruppo di Alti esperti sull'AI. Più di recente, l'approccio umano-centrico è stato posto alla base della «Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale», in cui, ancora una volta, il regolatore è chiamato a ponderare il bisogno di tutela della persona con la forte spinta verso la promozione dell'economia digitale⁹.

L'approccio umano-centrico della strategia politica europea sull'intelligenza artificiale trova fondamento nei valori stabiliti nel Trattato dell'Unione Europea. In particolare: l'articolo 2 del Trattato promuove la democrazia, il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, lo Stato di diritto e la solidarietà, valori fondamentali per l'approccio umano-centrico dell'IA, che mette al centro le esigenze e i diritti delle persone¹⁰; l'articolo 3 del Trattato stabilisce gli obiettivi dell'Unione, tra cui la promozione del benessere dei suoi cittadini e la costruzione di un'Europa socialmente responsabile, laddove l'approccio umano-centrico dell'IA si propone di migliorare la qualità della vita delle persone e di promuovere il benessere sociale; l'articolo 114 del Trattato fornisce una base giuridica per l'adozione di norme armonizzate a livello europeo per il funzionamento del mercato interno, e così l'approccio umano-centrico dell'IA si concentra sulla

Artificiale [COM(2021) 206 final] che propone il **primo quadro giuridico europeo sull'IA, fondato sulla visione umano-centrica**. Il nuovo approccio europeo fa seguito ad una serie di iniziative intraprese negli ultimi anni, tra cui, la consultazione pubblica sul Libro Bianco sull'Intelligenza Artificiale (COM 2020) 65 final del 19 febbraio 2020) e gli *Orientamenti etici per una Intelligenza artificiale affidabile*, del Gruppo ad alto livello sull'intelligenza artificiale, pubblicate l'8 aprile 2019.

⁸ Cfr. COM(2019)168 final, 8 aprile 2019.

⁹ I dati sono considerati una risorsa essenziale per il progresso sociale in generale, e in particolare per la crescita economica, la competitività, l'innovazione e la creazione di posti di lavoro. Nel considerando 4 troviamo espressamente delineati i valori in gioco, evidenziando che «La visione dell'UE per la trasformazione digitale mette al centro le persone, conferisce loro maggiore autonomia e responsabilità e promuove le imprese innovative» ([26.1.2022 COM\(2022\) 28 final](#)).

¹⁰ Sull'art. 2 TUE v. il commento di S. MANGIAMELI, *Article 2*, in H.-J. BLANKE – S. MANGIAMELI (Eds.), *The Treaty on European Union (TEU) – A Commentary*, Springer Heidelberg, 2013, 109-157.

necessità di sviluppare un quadro normativo armonizzato per regolare l'uso dell'IA.

Ebbene, anche il tema dell'accessibilità e condivisione del patrimonio informativo pubblico va canalizzata entro questo approccio. E, dal momento in cui l'utilizzo delle nuove tecnologie investe l'agere amministrativo tale approccio diviene ancor più radicale, dovendosi collocare in una prospettiva costituzionalmente orientata, di guisa da concedere piena attuazione non soltanto ai principi di buon andamento e imparzialità (art. 97 C.), oggi convalidati a livello europeo dal diritto alla buona amministrazione (art. 41 CDFUE), ma soprattutto ai principi di eguaglianza e di pari dignità sociale (art. 3 C.) e, in generale, ai diritti costituzionali tutti, secondo la prospettiva dei principi dello Stato di diritto.

Si impone, quindi, una riflessione di sistema che possa condurre a riconoscere il valore costituzionale di questo asset. Già da tempo la nostra dottrina ha chiarito che la disciplina della pubblica amministrazione non possa ricavarsi soltanto da due articoli (solitamente richiamati, l'articolo 97 e 95), ma dall'«intera Costituzione», ricca di tante altre disposizioni che in varia misura si riferiscono all'amministrazione¹¹ e che indicano le fondamenta su cui operare la transizione digitale.

In tal senso, non sembra coerente affermare che non vi sono disposizioni costituzionali che facciano riferimento agli *open data* e parrebbe riduttivo richiamare soltanto l'art. 117 Cost., co. 2, lett. r), che assegna alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia, fra le altre, del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale»¹².

¹¹ Giova ricordare le note parole di Carlo Esposito «Chi voglia sapere come è disciplinata l'amministrazione nella nostra Costituzione, non deve leggere due soli articoli, ma l'intera Costituzione» (*Riforma dell'Amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, cit., 248), con cui l'Autore «esprimeva un giudizio che sarebbe divenuto il "programma di lavoro" per l'indagine giuridica sul tema Costituzione repubblicana e pubblica amministrazione», G. SCIULLO, *L'organizzazione amministrativa. Principi, in Sistema del diritto amministrativo italiano*, diretto da F.G. SCOCA – F.A. ROVERSI MONACO – G. MORBIDELLI, Torino, 2013, 37.

¹² Sul tema del coordinamento informativo è intervenuta anche la Corte costituzionale, con sentenza n. 133 del 2008, secondo cui l'attribuzione a livello centrale della suddetta materia «corrisponde alla necessità di assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di

Un fondamento che merita di esser posto in evidenza riguarda il principio di sussidiarietà orizzontale (Cost. art. 118, comma 4) in forza del quale l'amministrazione è chiamata a favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale». In questa prospettiva, l'accessibilità e la condivisione del patrimonio informativo pubblico non è più funzionale soltanto a «promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali», ma esige un 'cambio di rotta', costituendo la base per poter comporre un «nuovo paradigma pluralista e paritario»¹³ nell'ambito della relazione amministrazione-cittadini. Attualmente, tale riferimento pare fondare il percorso di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico soltanto su un piano formale, considerate le note difficoltà per i cittadini, vuoi per via della scarsità di risorse economiche che di strumenti tecnici, di estrarre conoscenza dai dati pubblici¹⁴.

Una decisiva spinta, inoltre, verso la centralità della persona e la garanzia dei suoi diritti, può esser assicurata attraverso un'interpretazione nell'ordinamento nazionale dei principi dell'organizzazione pubblica (art. 97 C.) alla luce dei principi del costituzionalismo, così come il «diritto alla buona amministrazione» (art. 41 Carta)¹⁵ assicura nell'applicazione del diritto europeo gli stessi principi, alla luce dei diritti garantiti dalla Carta.

standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione (sentenze n. 31 del 2005 e n. 17 del 2004)».

¹³ Cfr. G. ARENA, *Cittadini attivi*, Roma, 2011, secondo l'Autore «la sussidiarietà è destinata ad avere un impatto enorme sulla teoria e sulla pratica dell'amministrazione, in quanto, mettendo radicalmente in discussione il vecchio paradigma bipolare rende possibile la costruzione di un sistema amministrativo fondato su un nuovo paradigma pluralista e paritario anziché su quello bipolare e gerarchico tradizionale».

¹⁴ Per gestire la complessità e ricchezza dei dati che ogni giorno processiamo servono strumenti automatizzati e altamente standardizzati, vale a dire processi industriali per il riutilizzo dei dati. A ben vedere, nemmeno la pubblica amministrazione dispone di una capacità industriale equivalente a quella privata.

¹⁵ In dottrina si veda il *Forum su «La Carta europea dei diritti»*, nel numero 1 del 2001 della rivista *Diritto pubblico comparato ed europeo*, con contributi di U. DE SIERVO, V. ATRIPALDI, G.G. FLORIDIA, A. GIOVANNELLI, M. LUCIANI, S. MANGIAMELI, E. PAGANO, A. RUGGERI, R. TONIATTI; D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl.*

Ad oggi, il processo di integrazione europea ha contribuito in modo significativo a determinare i cambiamenti, sia a livello normativo che giurisprudenziale, nel nostro sistema amministrativo, soprattutto a seguito della adozione della Carta nel 2007 in collegamento con l'art. 6, para. 1, TUE nella versione di Lisbona che attribuisce alla Carta di Nizza «*lo stesso valore giuridico dei trattati*»¹⁶.

Tuttavia, tale processo, per il principio di buona amministrazione, è ancora in fieri¹⁷ e conduce il legislatore nazionale a un superamento dell'approccio tradizionale del nostro ordinamento, in forza del quale la buona amministrazione è una qualità da assicurare agli uffici che esercitano il potere pubblico e non l'oggetto di una specifica pretesa da parte del cittadino¹⁸. Nondimeno, la stessa funzione amministrativa dovrà esser esercitata in funzione del parametro europeo della buona amministrazione, innovativo rispetto al concetto di buon andamento in cui

comun., 2005, 819 ss.; A. CELOTTO, M. CARTABIA, *La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, in Giur. cost., 2002, 4488s.; R. BIN, *Gli effetti del diritto dell'Unione nell'ordinamento italiano e il principio di entropia*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli 2011, p. 374. La Corte costituzionale, nell'argomentare le proprie decisioni (Corte cost., sent. 24 aprile 2002, n. 135, e sent. 24 ottobre 2002, n. 445) si riferisce *ad adiuvandum* alla Carta, precisando che, pur essendo essa «priva di efficacia giuridica», esprime «principi comuni agli ordinamenti europei».

¹⁶ Successivamente alle modifiche di Lisbona la Carta di Nizza ha assunto un peso sempre maggiore in considerazione della nuova veste giuridica vincolante. In giurisprudenza v. C. Cost. n. 138/2010, n. 28/2010 e n. 80/2011 e n. 175/2011. In dottrina A. RUGGERI, *La Corte fa il punto sul rilievo interno della CEDU e della Carta di Nizza-Strasburgo*, in www.forumcostituzionale.it, 2011; A. RANDAZZO, *Brevi note a margine della sentenza n. 80/2011 della Corte costituzionale*, in www.consultaonline.it, 2011; M. CERASE, *Brevi riflessioni sull'efficacia orizzontale della Carta di Nizza*, in www.europeanrights.it, 2011; A. GUAZZAROTTI, *I diritti fondamentali dopo Lisbona e la confusione del sistema delle fonti*, in www.rivistaic.it, 3/2011, 6; L. TRUCCO, *L'uso fatto della Carta dei diritti dell'Unione nella giurisprudenza costituzionale (2000-2015)*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2016, fasc. I. In particolare, con la sent. n. 80/2011 la Consulta ha evidenziato che in sede di modifica del Trattato si è inteso «evitare nel modo più netto che l'attribuzione alla Carta di Nizza dello stesso valore giuridico dei trattati abbia effetti sul riparto delle competenze fra Stati membri e istituzioni dell'Unione», onde escludere che la Carta, pur dopo l'attribuzione del *legal value*, costituisca uno strumento di tutela dei diritti fondamentali al di là delle competenze dell'Unione europea.

¹⁷ V. ONIDA, *I diritti fondamentali nel Trattato di Lisbona*, in www.europeanrights.it, 2011.

¹⁸ A. ZITO, *Il «diritto ad una buona amministrazione» nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2002, 425 ss.. L'autore evidenzia che «La decisione di inserire tra i diritti fondamentali riconosciuti e tutelati nell'Unione europea anche i diritti che il privato può vantare nei confronti della pubblica amministrazione e della relativa azione è il segno tangibile del superamento di ogni residua visione autoreferenziale del fenomeno amministrativo». D. U. GALETTA, *Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Dir. amm.*, 2010/3, 601ss. Tra le decisioni di merito che richiamano l'art. 41 della Carta si veda Consiglio Stato sez. V, sent. del 07/02/2006, n. 488 e 489.

prevaleva l'aspetto organizzativo dei pubblici uffici (art. 97 Cost.), anche se già la dottrina aveva cercato di estenderlo all'attività amministrativa¹⁹, ammettendone – almeno in una certa misura – un sindacato da parte del giudice²⁰.

Il tema della valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, in quest'ultima prospettiva, deve esser centrato non soltanto sulla c.d. buona amministrazione come *principio* ma soprattutto come *pretesa* nei confronti degli apparati statali.

La ricostruzione del rapporto persona-istituzione in termini di pretese che il primo può vantare nei confronti della seconda, vuol dire riconoscere in modo inequivocabile la centralità della persona nei confronti della pubblica amministrazione «nel senso che è il contenuto delle sue pretese a riverberarsi sulle modalità di svolgimento della funzione amministrativa e non il contrario»²¹. Peraltro, dalla collocazione sistematica del diritto alla buona amministrazione nel capo V della Carta, dedicato alla «cittadinanza», si può rintracciare un ulteriore elemento che favorisce la convergenza tra l'approccio umano-centrico della strategia europea e i fondamenti costituzionali dell'Unione.

È vero che nell'ambito del catalogo dei diritti, previsti dall'art. 41, non si fa menzione dell'amministrazione digitale. Esso contempla diritti di natura diversa: il diritto di essere ascoltato prima dell'adozione di un provvedimento pregiudizievole, di accedere al proprio fascicolo nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale, di conoscere i motivi della decisione etc. Tuttavia, non può aversi dubbio che il tema della transizione digitale sia connesso col diritto di ogni persona «a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione» (art. 41, co. 1). Peraltro, è proprio il preambolo alla Carta di Nizza che, tra i suoi scopi, reca la tutela dei diritti fondamentali a fronte degli sviluppi scientifici e tecnologici, per

¹⁹ In tal senso G. GRECO, *Argomenti di diritto amministrativo. Lezioni*, Milano, 2013, 22, ove l'autore sottolinea come l'art. 41, in virtù della sua formulazione, sia diretto a salvaguardare più le posizioni degli amministrati che i poteri delle amministrazioni.

²⁰ A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Cedam, Padova 1979.

²¹ A. ZITO, *Il «diritto ad una buona amministrazione» nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2002, 431.

cui, si legge, «è necessario, rendendoli più visibili in una Carta, rafforzare la tutela dei diritti fondamentali alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici».

La strategia di modernizzazione delle amministrazioni attraverso l'ausilio di strumenti digitali che incoraggino e favoriscano il riuso dell'informazione del settore pubblico si regge sulla convinzione che la condivisione del patrimonio informativo pubblico possa contribuire ad accelerare la trasformazione digitale dell'economia, dell'industria e della società europee²². Ma, l'apertura verso l'esterno di questo asset, con il relativo diritto di riuso anche a fini commerciali, non è più importante del ruolo che il sistema pubblico deve occupare per lo sviluppo della persona, utilizzando in chiave costituzionale le innovative soluzioni che la tecnologia moderna offre.

E così la sfida della transizione digitale conduce gli attori pubblici, tanto il legislatore che l'apparato amministrativo²³, a doversi confrontare con le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella loro dimensione di strumenti certamente innovativi per l'organizzazione e la funzione amministrativa (art. 97 Cost) ma pur sempre da orientare verso la realizzazione dei «compiti giuridici connessi alla realizzazione dei diritti»²⁴ e, in definitiva, alla rimozione degli «ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana»

²² Al considerando 51 del Regolamento (UE) 2021/694, che istituisce il programma Europa digitale (*Digital Europe*), è scritto che «La modernizzazione delle pubbliche amministrazioni europee costituisce una delle priorità fondamentali per un'attuazione efficace del mercato unico digitale», in vista dell'obiettivo generale di sostenere e accelerare la trasformazione digitale dell'economia, dell'industria e della società europee.

²³ A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, 2002, p. 61 ss., ravvisa nel capoverso dell'art. 3 della Costituzione un programma di trasformazione sociale, la cui realizzazione chiama in causa prima di tutto la legge (quale strumento di rilevazione politica degli interessi e delle aspettative sociali, in base ai quali costruire quelle soluzioni normative orientate al modello prefigurato) e, solo in un secondo momento, l'apparato amministrativo nel suo complesso, in quanto determinante nell'erogazione dei servizi pubblici essenziali da cui dipende l'effettività del godimento di quei diritti, della tutela dei bisogni primari della persona e, quindi, di ogni progetto di eguaglianza sostanziale.

²⁴ V. amplius S. MANGIAMELI, *I diritti costituzionali: dallo Stato ai processi di integrazione*, Torino, 2020, p. 68, ove l'Autore evidenzia la stretta connessione tra tutela dei diritti costituzionali e fini pubblici.

(art. 3, co. 2, Cost.)²⁵. D'altronde, con la proclamazione dell'art. 2 Cost. il 'principio personalista' diviene il «punto fermo della regolazione del *nuovo* rapporto individuo-comunità statale» e la persona «diviene titolare di quei diritti fondamentali costituenti il patrimonio irriducibile della dignità umana che la *Repubblica* s'impegna a salvaguardare»²⁶.

Un esempio sul piano pragmatico può contribuire a chiarire l'idea. Nel 2010 il governo portoghese ha introdotto il programma di "tariffa energetica sociale" con l'obiettivo di alleggerire il costo delle bollette energetiche per le famiglie a basso reddito o in condizioni di vulnerabilità. Tuttavia, l'adesione all'iniziativa è rimasta bassa, vuoi per la scarsa conoscenza circa la sua adozione vuoi perché molti consumatori erano scoraggiati dall'onere amministrativo derivante dalla presentazione di una specifica richiesta di riduzione tariffaria.

Per far fronte al basso tasso di utilizzo, nel 2016 è stata sviluppata l'ASET (Automatic Social Energy Tariff), una piattaforma nazionale di interoperabilità che automatizza il processo di applicazione delle tariffe, controllando i dati di diversi enti governativi per identificare i consumatori che hanno diritto alla ASET. In tal modo, il governo verifica in modo proattivo l'ammissibilità al beneficio e attribuisce automaticamente una tariffa sociale per garantire a tutte le famiglie bisognose un sostegno finanziario per i propri servizi energetici.

Dall'esperienza portoghese possiamo trarre alcune prime osservazioni. Un primo dato riguarda la relazione persona-potere pubblico: l'onere procedimentale si è spostato dall'individuo all'amministrazione, la quale si è fatta carico dei bisogni delle famiglie a basso reddito di accedere alla riduzione, realizzando un servizio

²⁵ Parte della dottrina ravvisa nell'art. 3, co. 2, Cost. il fondamento dei diritti sociali. In tal senso, M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, Enc. dir., XII, 1964, secondo cui il diritto sociale è «in senso oggettivo, l'insieme delle norme attraverso cui lo Stato attua la sua funzione equilibratrice e moderatrice delle disparità sociali, allo scopo di assicurare l'eguaglianza delle situazioni, malgrado la differenza delle fortune; in senso soggettivo, il diritto generale di ciascun cittadino a partecipare ai benefici della vita associata, il quale si rinfrange in specifici diritti a determinate prestazioni, dirette o indirette, da parte dei pubblici poteri».

²⁶ S. MANGIAMELLI, *I diritti costituzionali: dallo Stato ai processi di integrazione*, cit., p. 177.

inclusivo, equo e proattivo²⁷. Una semplice automazione, una digitalizzazione 'light', fatta di interoperabilità e condivisione di dati tra diverse pubbliche amministrazioni ha consentito di restituire dignità ai soggetti più bisognosi²⁸, senza che questi fossero onerati di esternare il proprio bisogno attraverso l'attivazione e partecipazione ad un procedimento amministrativo²⁹.

Un secondo aspetto che può esser messo in risalto è che le informazioni inerenti ai bisogni delle persone sono presenti nei dati pubblici e la loro veicolazione, ai fini della rispettiva soddisfazione, non necessita di istanze, moti o impulsi di parte, né di complesse procedure amministrative dacché le nuove tecnologie rendono immediata la conoscibilità del patrimonio informativo pubblico.

In questa esperienza possiamo trovare conferma di quell'approccio che vede nella transizione digitale la sfida posta alla pubblica amministrazione per assicurare la centralità della persona e la garanzia dei diritti fondamentali rimuovendo gli ostacoli al «pieno sviluppo della persona umana».

5. Conclusioni.

Indubbiamente il patrimonio informativo pubblico è un asset, per alcuni una vera e propria «commodity»³⁰, e la moderna politica, europea e nazionale, vi riconosce valore di «materia prima» secondo la logica del bene-dato: un bene per sua natura immateriale, come tanti altri riconosciuti dall'ordinamento (il diritto patrimoniale d'autore, i segni distintivi dell'azienda, ecc.), il cui valore non è rappresentato dal

²⁷ Secondo le valutazioni fornite, l'automazione della tariffa energetica sociale ha visto un miglioramento del numero di beneficiari dal 4% a circa il 20% di tutte le famiglie in Portogallo.

²⁸ Nel Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2017-2019, predisposto dall'AgID, si legge che «il nuovo Modello di Interoperabilità rende possibile la collaborazione tra Pubbliche amministrazioni e tra queste e soggetti terzi, per mezzo di soluzioni tecnologiche che assicurano l'interazione e lo scambio di informazioni senza vincoli sulle implementazioni, evitando integrazioni ad hoc». Tuttavia, il sistema di interoperabilità previsto dai più recenti Piani Triennali per l'informatica nella Pubblica Amministrazione (27) è per la gran parte rimasto inattuato, così V. FALCO, *La Piattaforma Digitale Nazionale Dati e la conferenza di servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo* 1/2023, 14

²⁹ Nel 2020 la piattaforma dell'ASET è stata insignita dell'UN Public Service Awards ([ONU awards](#)).

³⁰ DI DONATO F., *Lo stato trasparente. Linked open data e cittadinanza attiva*, Pisa, 2010, p. 42.

suo contenuto o dalla sua dimensione (unità digitale: byte) bensì dall'attitudine ad esser analizzato, scambiato e combinato per estrarne informazioni rilevanti. Detto altrimenti, il valore dei dati è prossimo allo zero senza programmi in grado di analizzarli per estrarre le informazioni che servono.

Sotto tale aspetto, il passaggio verso una dimensione di utilizzo individuale e personale dei dati, e del relativo riuso anche a fini commerciali, è stato inevitabile. Il campo di intervento in cui è stato maggiormente disegnato il ruolo della pubblica amministrazione è quello della disponibilità del dato. Ad essa si è riconosciuto un ruolo di grande *player* per la generazione, acquisizione e distribuzione di dati, introducendo una disciplina strutturata in materia di disponibilità del dato, inclusi gli aspetti legati al formato, l'interoperabilità, il cloud della PA³¹ e le regole di sfruttamento³².

Questo approccio ha soddisfatto una visione del principio di buon andamento centrata sull'organizzazione della pubblica amministrazione, complice il valore immanente della trasparenza e l'accessibilità alle informazioni pubbliche come *right to know*. Tuttavia, la sfida della valorizzazione del patrimonio informativo pubblico³³ si colloca su un orizzonte più ampio, ove la pubblica amministrazione può davvero giocare un ruolo di grande *player*, coerentemente alla complessità del

³¹ Nel quadro del piano Next Generation EU, l'UE metterà a punto un cloud europeo (basato su [Gaia-X](#)), un ecosistema digitale aperto, trasparente e sicuro, che crea un contesto di fiducia nel quale dati e servizi possano circolare liberamente ed essere raccolti e condivisi.

³² Il PNRR destina investimenti sostanziosi verso la digitalizzazione della PA, consapevole che l'attuale livello di implementazione delle soluzioni tecnologiche raggiunto dalla pubblica amministrazione sia insufficiente, in considerazione della rilevanza dell'obiettivo quale volano per il progresso economico e sociale, del paese e dell'Unione europea. Tra le varie misure contemplate dal piano vi sono gli investimenti per le infrastrutture digitali e per la digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali, la migrazione al cloud, l'interoperabilità e il potenziamento dello scambio dei dati tra le pubbliche amministrazioni, l'implementazione dei servizi digitali, nonché lo sviluppo della cittadinanza digitale.

³³ La valorizzazione del patrimonio informativo dell'amministrazione è stata innalzata a principio generale dell'azione amministrativa, principio che il Consiglio di Stato nel parere al d.lgs. n. 217 del 2017, ultimo correttivo del CAD, ha ricollegato a quello di buon andamento previsto dall'art. 97 Cost. (Cons. Stato, Comm. Spec., 10 ottobre 2017, n. 2122, p. 5.6), enfatizzando la scelta di "promuovere un processo di autentica valorizzazione del patrimonio informativo pubblico riconducendo tale obiettivo tra le finalità istituzionali di ogni amministrazione e disegnando un contesto normativo che, nel rispetto della disciplina in materia di privacy e tutela dei dati personali, garantisca un utilizzo più efficace dei dati pubblici attraverso moderne soluzioni di *data analysis*".

fenomeno. Non soltanto, quindi, accessibilità totale - e dall'esterno - per via della de-funzionalizzazione dell'accesso e delle moderne soluzioni di *data analysis*, e non solo per sostenere la *data economy*.

Molti concordano che le tecnologie digitali portino ad una considerevole espansione dei confini della cognizione umana, determinando la liberazione della persona dai propri limiti cognitivi³⁴. Se ciò è vero, anche la "cognizione" delle istituzioni ne risulta enormemente ampliata, per cui nel rapporto tra amministrazione e amministrati assistiamo alla creazione di una dimensione nuova, una dimensione in cui si genera nuova conoscenza accanto a soluzioni senz'altro innovative per una efficiente soddisfazione dei bisogni delle persone.

Una dimensione in cui il principio di buon andamento (art. 97 Cost.) risulta essere sempre più una pretesa nei confronti dello Stato, così come il parametro europeo del "Diritto ad una buona amministrazione" (art 41 CDUE) lo è nei confronti dell'Unione. Dunque, il costante irrompere delle tecnologie digitali tende a confinare il potere nella sua esatta dimensione, quella del servizio al cittadino³⁵, generando nuova linfa per il sistema di protezione dei diritti fondamentali che, grazie all'opera di interpretazione di dottrina e giurisprudenza, potrà assicurare quella garanzia paradigmatica della *pretesa* al buon andamento.

³⁴ Cfr. A. SIMONCINI, *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, in R. CAVALLO PERIN – D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, 2020, 3.

³⁵ Tra gli altri, A. PUBUSA, *Diritti dei cittadini e pubblica amministrazione*, Torino, 1996, 66, «L'amministrazione pubblica è ... un soggetto particolare, giacché la sua organizzazione e la sua attività non sono autoreferenti, ma sono funzionali ad altri soggetti: ai cittadini... È, dunque, «nella fedeltà ai bisogni sociali» e nella partecipazione che si rinviene una delle basi di legittimazione dell'amministrazione, colmandosi in questo modo quel *deficit* di democraticità conseguente all'allentarsi nei confronti di essa degli influssi del *continuum* democratico, che trova il proprio fondamento nel corpo elettorale e si trasfonde nell'amministrazione per il tramite della legge e degli altri atti d'indirizzo politico promananti dal parlamento»; G. PASTORI, *L'amministrazione da potere a servizio*, in *Il contributo del diritto amministrativo in 150 anni di Unità d'Italia*, a cura di M.R. SPASIANO, Napoli, 2012, 48, 56, in cui l'Autore sostiene la visione costituzionale paritaria dei rapporti amministrazione e cittadini.