

La nozione di servizi digitali: un nuovo paradigma per la pubblica amministrazione

*Gherardo Carullo**

1. Introduzione: la crescente rilevanza dei servizi offerti in forma digitale dalle amministrazioni

Negli ultimi anni, l'evoluzione delle tecnologie digitali ha rivoluzionato la società, modificando il modo in cui viviamo, lavoriamo e interagiamo tra di noi. In particolare, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) hanno assunto un ruolo centrale nei rapporti tra i cittadini e le amministrazioni pubbliche, diventando un elemento cruciale per la modernizzazione e l'efficienza del settore pubblico. Questo processo ha portato alla crescente diffusione dei cosiddetti "servizi digitali", ovvero prestazioni di varia natura erogate tramite le ICT, così consentendo una maggiore accessibilità, rapidità ed efficienza nell'interazione tra amministrazione e cittadini.

Il punto di partenza dell'analisi è l'osservazione che gli strumenti digitali sono oggi alla base dei procedimenti amministrativi e dell'azione amministrativa in generale¹. Al contempo, la crescente diffusione delle ICT nella società e nelle abitudini quotidiane ha determinato un innalzamento delle aspettative degli amministrati in relazione alla capacità di interagire e interfacciarsi con gli enti pubblici attraverso tali tecnologie. Sicché, da un lato, le amministrazioni sono in misura crescente dotate degli strumenti digitali necessari per soddisfare le esigenze degli amministrati, dall'altro la società stessa chiede al settore pubblico di essere in grado di agire e soddisfare le proprie esigenze attraverso l'uso delle ICT.

Il legislatore italiano, nel corso degli anni, ha risposto a queste aspettative attraverso una serie di interventi normativi volti a sancire il diritto dei cittadini all'uso delle tecnologie nei rapporti con le amministrazioni e ad

* Professore associato di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Milano

¹ Circostanza già da tempo anticipata da F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino [1994]*, vol. I, Vita&Pensiero, Milano, 2006, p. 937 (prima pubblicazione nel 1994, Venezia).

affermare l'obbligo delle stesse di rendere accessibili i propri servizi tramite le tecnologie digitali. Tra questi, il d.lgs. n. 82/2005, noto come Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), rappresenta la pietra angolare della regolamentazione dei servizi digitali nel diritto amministrativo italiano. Anche di recente, gli sforzi del Governo e della legislazione si sono orientati al rafforzamento ed all'ampliamento dell'offerta di servizi digitali attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che prevede interventi mirati all'adozione ed all'innovazione degli strumenti digitali esistenti e all'introduzione di nuovi sistemi, al fine di migliorare la *user experience* e l'accessibilità dei servizi digitali per tutti i soggetti dell'ordinamento².

Nonostante l'indubbia crescente enfasi posta sui servizi digitali nel contesto italiano³ e sovranazionale⁴ e l'importanza attribuita al loro sviluppo ed alla loro diffusione, non emerge nella legislazione nazionale od europea una precisa nozione di quali prestazioni ed attività comunque operate dai soggetti pubblici rientrino in detta categoria⁵.

La mancanza di una delimitazione di quali attività possano essere ricondotte entro tale perimetro – quindi, ad esempio, se siano incluse quelle consistenti in funzioni amministrative in senso stretto – può generare ambiguità interpretative e difficoltà nella distinzione tra le diverse tipologie di prestazioni erogate tramite le ICT. Una più chiara delimitazione del concetto di servizi digitali può perciò risultare utile al fine di consentire una più consapevole ed efficace implementazione delle strate-

² Sugli interventi del PNRR mirati all'aggiornamento digitale delle pubbliche amministrazioni, v. E. DE GIOVANNI, *Gli interventi legislativi in materia di digitalizzazione della PA connessi all'attuazione del PNRR*, in A. LALLI (a cura di), *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Giappichelli, Torino, 2022, nonché C. CONTESSA, *La modernizzazione e digitalizzazione della PA e gli impulsi degli Ordinamenti sovranazionali*, in A. LALLI (a cura di), *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, cit.

³ Cfr. per tutti A. MASUCCI, *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici on line. Lineamenti del disegno normativo*, in *Dir. Pubb.*, 1, 2019.

⁴ Sull'importanza del mercato interno digitale nella strategia di sviluppo europea, v. J.C. DE ABREU, *Digital Single Market as the new world to the European Union: repercussions in social and institutional regulatory structure – the universal service and the Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) re-definition*, in *Unio - EU Law Journal*, 2018.

⁵ Si noti che si fa specificamente riferimento in questa sede al settore pubblico, sicché non appaiono superare la questione le definizioni di cui al Regolamento 2022/1925/UE relativo a un mercato unico per i servizi digitali.

gie di digitalizzazione in seno alle pubbliche amministrazioni⁶, nonché per assicurare che le amministrazioni pubbliche possano adeguarsi alle aspettative dei cittadini ed alle sfide poste dall'evoluzione tecnologica. Nei paragrafi che seguono l'obiettivo è dunque di esaminare le diverse espressioni nel CAD che identificano i servizi digitali, quali «servizi in rete» e «servizi *on-line*», cercando di chiarirne la natura e le possibili implicazioni della definizione ricavabile dall'attuale normativa. In questo modo, l'analisi permetterà di gettare ulteriore luce sulla comprensione del concetto di quali attività – tra quelle attribuite ai soggetti pubblici del nostro ordinamento – rientrino nella categoria dei servizi digitali, con l'auspicio di contribuire a delineare le prospettive del settore, alla luce delle sfide e delle opportunità offerte dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

2. Le diverse espressioni legislative che identificano servizi a vario modo erogati a distanza

L'espressione «servizi digitali» ricorre, tra gli altri, nel CAD assieme ad altre analoghe formulazioni, ed in particolare a quelle di servizi in rete e di servizi *on-line*.

Sotto un profilo strettamente quantitativo, si può notare come l'espressione «servizi telematici» sia di gran lunga la più ricorrente nella legislazione nazionale, seguita dall'espressione «servizi digitali», «servizi in rete» e, infine, da «servizi *on-line*»⁷.

A fronte di tali dati, un primo dubbio può riguardare la natura dei servizi identificati dalle tre diverse espressioni⁸. Potrebbe infatti ritenersi che il legislatore, avendo utilizzato diverse formule, abbia inteso riferirsi a diversi servizi. Ovvero potrebbe ritenersi che la diversa terminologia sia meramente il frutto di un mancato coordinamento tra successive riforme

⁶ In attuazione, ad esempio, dell'onere di progettazione e realizzazione dei sistemi informatici e dei servizi digitali di cui all'articolo 13-*bis* CAD.

⁷ Numero di ricorrenze in atti normativi statali al 22/05/2023: «servizi telematici»: 110; «servizi digitali»: 49; «servizi in rete»: 33; «servizi *on-line*»: 15. I dati sono stati ricavati dal portale *normattiva.it*, eseguendo una ricerca per ciascuna espressione.

⁸ In dottrina si è in effetti rilevato che «quali siano i servizi on line erogabili dall'amministrazione pubblica non viene precisato nella normativa in esame», v. A. MASUCCI, *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici on line*, cit., p. 124.

me⁹, od anche del mutato contesto tecnologico per cui un'espressione sia divenuta più opportuna di una precedente.

Per sciogliere tale dubbio possiamo anzitutto prendere in considerazione le espressioni di servizi in rete e servizi *on-line*. La seconda appare quale mera traduzione della prima, e tale circostanza sembrerebbe confermata da una novella che ha, ad esempio, modificato la rubrica di due parti del CAD, sostituendo l'espressione «servizi in rete» con «servizi *on-line*»¹⁰. In effetti, l'espressione inglese rappresenta la mera traduzione dalla versione italiana. Tralasciando ogni considerazione sul motivo che abbia indotto il legislatore ad utilizzare formule in inglese laddove quelle già in uso in italiano apparivano parimenti idonee allo scopo¹¹, si può ritenere che le due espressioni mirino ad indentificare esattamente gli stessi servizi¹². Più complessa la questione per quel che riguarda la nozione di «servizi digitali» e di «servizi in rete». Ad un primissimo esame, la prima categoria potrebbe apparire più ampia della seconda. Si potrebbe infatti argomentare che l'aggettivo «digitale» qualifichi qualsiasi prestazione che sia fornita tramite le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, pur senza che queste, in ipotesi, siano rese attraverso una connessione ad Internet. Senonché, a ben vedere, l'utilizzo dell'inciso «in rete» di cui alla suddetta seconda versione non presuppone, nel suo significato tecnico, che il servizio sia reso attraverso Internet, ben potendo lo stesso essere fornito anche attraverso altro tipo di rete, come ad esempio una rete locale interna all'ufficio od alla amministrazione che eroga la prestazione medesima¹³.

⁹ In tal senso R. BORRUSO, S. RUSSO, C. TIBERI, *L'informatica per il giurista: dal bit a Internet*, III Ed., Giuffrè, Milano, 2009, p. 36.

¹⁰ V. le modifiche apportate dal d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217, che ha, tra gli altri, modificato la rubrica del Capo V: «Dati delle pubbliche amministrazioni, identità digitali, istanze e servizi in rete *on-line*», nonché la Sezione III dello stesso: «Identità digitali, istanze e servizi in rete *on-line*».

¹¹ Sul che, chi scrive, si associa alla «opposizione al modello culturale del *«basic English for all»* già condivisibilmente argomentata da D.U. GALETTA, *Internazionalizzazione degli Atenei e corsi di studio in lingua straniera: fra conseguenze "a sistema" del contenzioso sui corsi "solo in inglese" al Politecnico di Milano e possibili scenari futuri*, in *Federalismi.it*, 4, 2018, pp. 13-16.

¹² Nel proseguo, laddove occorrerà riferirsi a questa specifica espressione, si utilizzerà la versione in italiano «servizi in rete».

¹³ Si pensi, ad esempio, ad un sistema di prenotazione *in loco* attraverso strumenti digitali, non connessi ad Internet, ma connessi alla rete locale per la gestione dei flussi di utenti.

Sotto un profilo strettamente tecnico, dunque, si potrebbe ritenere che anche queste due espressioni siano sostanzialmente coincidenti. Per verificare se ciò sia vero anche nelle intenzioni del legislatore, pare opportuno verificare come le stesse siano utilizzate in concreto nella normativa. Il che, peraltro, ci potrà essere utile anche per qualificare il contenuto dei servizi che il legislatore intende richiamare con tali espressioni. Per il che appare opportuno fare riferimento a quanto disposto dal CAD, nel quale entrambe le espressioni compaiono numerose volte.

Un'importante norma di riferimento per l'individuazione del significato dell'espressione «servizi digitali» è rappresentata dall'articolo 64 *bis*, intitolato «Accesso telematico ai servizi della Pubblica Amministrazione». La rubrica stessa dell'articolo suggerisce un'importante considerazione sul significato da attribuire all'aggettivo «digitali» che qualifica i servizi oggetto di analisi. Ivi si fa riferimento genericamente «ai servizi della Pubblica Amministrazione», laddove l'unico riferimento, indiretto, al «digitale» è data dall'aggettivo «telematico», che possiamo intendere quale modalità di fruizione tramite le tecnologie dell'informazione e della comunicazione¹⁴. Tale circostanza è significativa per due ordini di ragioni. In primo luogo, nel testo dell'articolo sono indifferentemente utilizzate sia le espressioni «servizi in rete», sia «servizi digitali», oltre a varianti di queste. Il che supporta l'idea per cui le stesse si vogliono riferire ad un'unica categoria di prestazioni. In secondo luogo, il comma 1-*quater*, introdotto nel corso della crisi pandemica nell'estate del 2020¹⁵, indica che le pubbliche amministrazioni¹⁶, «rendono fruibili tutti i loro servizi anche in modalità digitale»¹⁷.

¹⁴ Al comma 1 dell'articolo si indica infatti, ad esempio, che la fruizione dei servizi in rete può avvenire attraverso il «punto di accesso telematico», il che dunque non lascia spazio a dubbi circa il fatto che si tratti di prestazioni offerte con il supporto delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

¹⁵ Il comma è stato aggiunto dall'articolo 24, comma 1, lett. *f*), n. 2), d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120.

¹⁶ Più precisamente, la norma fa riferimento ai «soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a)», ossia «alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 [...], ivi comprese le autorità di sistema portuale, nonché alle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione».

¹⁷ La norma prosegue indicando che «al fine di attuare il presente articolo, avviano i relativi progetti di trasformazione digitale entro il 28 febbraio 2021». Per un commento sulle prospettive

Sotto un profilo letterale, va evidenziato che la norma espressamente indica che la stessa si riferisce a *tutti i servizi* delle pubbliche amministrazioni, statuendo che gli stessi devono essere forniti «anche» in modalità digitale. Tale previsione, dunque, se analizzata nel contesto nella quale è stata inserita, induce a ritenere che il legislatore abbia voluto prendere in considerazione non solamente alcune prestazioni, ma abbia invece inteso complessivamente trasformare le modalità con le quali il «cittadino-utente»¹⁸ si può avvicinare all'amministrazione per ricevere le prestazioni da questa erogate.

Per altro verso, va ricordato che la norma è stata emanata, in via d'urgenza, nei mesi immediatamente successivi al c.d. primo *lock-down* dovuto all'emergenza pandemica da Covid-19. È sufficiente in proposito ricordare che, a partire da marzo 2020, con misure di variabile intensità a seconda dell'andamento della crisi sanitaria, le autorità pubbliche hanno vietato o ristretto significativamente la circolazione sul territorio nazionale, e così anche l'accesso agli uffici pubblici.

Ciò ha determinato l'immediata esigenza di garantire per via telematica molteplici funzioni, in precedenza erogate prevalentemente, se non esclusivamente, "in persona". Gli esempi potrebbero essere innumerevoli, anche perché in continua crescita. Tra i tanti, si può citare l'introduzione dell'obbligo – e non mera facoltà – di presentazione delle pratiche edilizie con la sola modalità telematica¹⁹, che appare particolarmente

di riforma introdotte dal d.l. 76/2020 v. F. COSTANTINO, *Impresa e pubblica amministrazione: da Industria 4.0 al decreto semplificazioni*, in *Dir. amm.*, 4, 2020, p. 877 ss.

¹⁸ Espressione già usata da A. MASUCCI, *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull'azione amministrativa*, in *Dir. Pubbl.*, 2003, p. 993 per evidenziare come debba essere l'amministrazione al servizio del cittadino. Sul tema v. in particolare B. BOSCHETTI, *Diritti e rapporti nell'amministrazione per servizi*, CEDAM, Padova, 2007, la quale enfatizza la «centralità del rapporto d'utenza nella crisi della cittadinanza», e, della stessa Autrice, v. anche *Cittadino e utente*, in *Jus*, 1, 2003, le cui intuizioni appaiono oggi confermate dall'evoluzione normativa e dalla crescente qualificazione delle prestazioni delle amministrazioni quali servizi. Più di recente, per un quadro dell'evoluzione dei rapporti tra cittadino ed amministrazione, v. F. LAUS, *La posizione del cittadino nelle relazioni con la pubblica amministrazione in Italia*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, 62, 2021, p. 72 ss.

¹⁹ Si veda ad esempio la determinazione dirigenziale n. 1037 del 30/12/2020 con cui è stato introdotto l'obbligo nel Comune di Cattolica, da gennaio 2021, di presentazione delle pratiche edilizie con la sola modalità telematica. Quello della presentazione *online* delle pratiche edilizie non è peraltro un fenomeno nuovo, v. M. MARTONI, *Servizi online della pubblica amministrazione*

rappresentativo in quanto legato ad una funzione essenziale degli enti territoriali, ossia il «governo del territorio»²⁰.

Se ne può dunque ricavare che in tale contesto, laddove il legislatore ha imposto di rendere disponibili i servizi in forma digitale, ha implicitamente inteso garantire che gli stessi fossero fruibili a distanza, grazie alle intrinseche caratteristiche delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

La novella introdotta nell'estate del 2020 è perciò particolarmente utile nell'identificazione del concetto di «servizi digitali» poiché, per la sua formulazione, collocazione e per il periodo storico nel quale è stata introdotta, appare necessariamente riferirsi a tutte le prestazioni di qualsiasi natura fornite dalle amministrazioni.

Un'altra menzione che è utile ricordare dell'espressione «servizi digitali» è quella di cui all'articolo 8 CAD relativo alla «alfabetizzazione informatica dei cittadini». Ivi il legislatore indica la volontà di promuovere iniziative volte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini con il fine, tra gli altri, anche di incentivare l'utilizzo dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni. Si tratta anche in questo caso di un'ampia accezione, che da un lato conferma l'idea per cui sia riconducibile alla medesima categoria dei servizi in rete, e dall'altro che si tratti di prestazioni di varia natura di interesse dell'intera collettività.

Tale ultima considerazione appare supportata e confermata anche dall'articolo 13-*bis*, comma 2, del CAD ove si dispone che i sistemi e servizi digitali delle amministrazioni pubbliche siano realizzati «nel rispetto del principio di non discriminazione, dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone e della disciplina in materia di perimetro nazionale di sicurezza cibernetica».

L'attenzione del legislatore ai temi dell'accesso universale ai servizi delle amministrazioni, nonché la preoccupazione che questi siano erogati secondo modalità atte a garantire il confinamento di questi entro

ne: l'informatizzazione della dichiarazione di inizio attività in materia edilizia, in *Cyberspazio e Diritto*, Enrico Mucchi Editore, 11, 2010.

²⁰ Nella sua unitaria ed ampia accezione «quale funzione e momento unitario di coordinamento delle diverse scelte e dei diversi interessi incidenti sul territorio», G. PASTORI, *Governo del territorio e nuovo assetto delle competenze statali e regionali*, in B. POZZO, M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 29.

il «perimetro nazionale di sicurezza cibernetica» porta a concludere che le prestazioni di cui si tratta non siano mere prestazioni economiche, bensì funzioni legate a poteri autoritativi volti alla cura dell'interesse pubblico. Il «perimetro nazionale di sicurezza cibernetica» è stato infatti istituito dall'articolo 1, comma 1, del d.l. 105/2019, «al fine di assicurare un livello elevato di sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici delle amministrazioni pubbliche, degli enti e degli operatori pubblici e privati aventi una sede nel territorio nazionale, da cui dipende l'esercizio di una funzione essenziale dello Stato, ovvero la prestazione di un servizio essenziale per il mantenimento di attività civili, sociali o economiche fondamentali per gli interessi dello Stato e dal cui malfunzionamento, interruzione, anche parziali, ovvero utilizzo improprio, possa derivare un pregiudizio per la sicurezza nazionale».

Se ne deve dedurre che laddove l'articolo 13-*bis*, comma 2, CAD richiede che i servizi digitali siano realizzati assicurando che gli stessi restino entro tale «perimetro», ricollega necessariamente tali prestazioni a quelle funzioni pubbliche considerate dal citato articolo 1 del d.l. 105/2019. In altre parole, alla luce del combinato disposto dell'articolo 13-*bis*, comma 2, CAD e dell'articolo 1, comma 1, d.l. 105/2019 i servizi digitali risultano quale ampia categoria, all'interno della quale sono comprese una varietà di attività svolte da soggetti pubblici, tra cui anche funzioni essenziali per il funzionamento dello Stato.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023) introduce ulteriori concetti attinenti alla nozione di servizi digitali. In particolare, l'articolo 21 prescrive la gestione digitale del ciclo di vita dei contratti pubblici, che include programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione. Queste attività devono essere gestite attraverso piattaforme e servizi digitali interoperabili, nel rispetto del CAD. L'articolo 22, invece, parla dell'«ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (*e-procurement*)», sottolineando l'importanza delle piattaforme e dei servizi digitali infrastrutturali nel facilitare la gestione di tale ciclo. Il significato di servizi digitali rinvenibile nel nuovo Codice dei contratti pubblici risulta dunque in linea con quello emerso dall'analisi del CAD, sostanzialmente quali prestazioni rese tramite strumenti informatici interconnessi di supporto all'attività delle amministrazioni e dei privati.

Altra conferma in tal senso la si può ricavare dall'articolo 7 del d.lgs. 105/2022 di attuazione della Direttiva 2019/1158/UE relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, ai sensi del quale l'INPS – in vista della promozione delle misure a sostegno dei genitori e dei prestatori di assistenza – «attiva specifici servizi digitali per l'informazione e l'accesso ai congedi e ai permessi disponibili per i lavoratori con responsabilità di cura».

Passando all'espressione «servizi in rete» (o «servizi *on-line*»), un utile riferimento per valutarne natura e contenuto, e così confermarne la loro sostanziale identità con l'espressione «servizi digitali», è rinvenibile all'articolo 7 che sancisce il «diritto a servizi *on-line* semplici e integrati». Il comma 01, indica che «chiunque ha diritto di fruire dei servizi erogati dai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, in forma digitale e in modo integrato, tramite gli strumenti telematici messi a disposizione dalle pubbliche amministrazioni e il punto di accesso di cui all'articolo 64-*bis*, anche attraverso dispositivi mobili». Si tratta, dunque, ancora una volta, di un generico riferimento ai servizi erogati da soggetti pubblici, e si mira, anche in questo caso, a garantirne la massima fruibilità possibile, addirittura espressamente riferendosi ai dispositivi mobili.

Del pari, l'articolo 64 CAD, nel disciplinare le «modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni» sin dalla rubrica ora citata utilizza una variante dell'espressione «servizi in rete» in base alla quale, nella qualificazione di «servizi», l'inciso «in rete» sembrerebbe meramente rappresentativo delle modalità di erogazione e fruizione, non del tipo di attività.

Infine, il già citato articolo 7, comma 3, CAD, sancisce, «per i servizi in rete» resi da soggetti pubblici, la possibilità di «esprimere la soddisfazione rispetto alla qualità, anche in termini di fruibilità, accessibilità e tempestività, del servizio reso». Dal che, ancora una volta, si può dedurre che si tratti di servizi di generale interesse della collettività, rispetto ai quali risultano di particolare importanza le caratteristiche elencate dal legislatore, ossia fruibilità, accessibilità e tempestività.

Alla luce della terminologia utilizzata dal legislatore, è infine necessario valutare anche il significato tecnico dei suddetti termini. In ambito tecnologico, le espressioni «digitale», «in rete» e «telematico» possono avere delle sottili differenze: «digitale» è l'aggettivo più generale e può

riferirsi a qualsiasi servizio che utilizza tecnologie basate su numeri discreti per l'erogazione²¹. Questo include, ma non è limitato a, servizi forniti su Internet. "In rete" tende a riferirsi più specificamente ai servizi (digitali) che sono erogati attraverso una rete di qualsiasi tipo, che può includere Internet, ma può anche includere altri tipi di *network*²². Infine, "telematico" è più specifico ancora e si riferisce principalmente ai servizi erogati utilizzando telecomunicazioni e informatica²³. Questo termine viene spesso utilizzato per descrivere la modalità di fruizione di servizi tramite le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Esaminando tali nozioni alla luce dell'articolo 7, comma 01, del CAD possiamo trarre una chiara interpretazione del significato da attribuire a «digitale», «in rete» e «telematico»²⁴. La tecnologia e la connettività Internet si rivelano elementi imprescindibili nel significato inteso dal legislatore. La menzione esplicita dei «dispositivi mobili» suggerisce un'interpretazione di servizi che possono essere usufruiti a distanza, da qualsiasi luogo e mediante qualsiasi dispositivo digitale. Questa affermazione conferma e amplifica l'intendimento del legislatore di realizzare un'amministrazione connessa, accessibile e adattabile ai progressi tecnologici.

In tal senso si è ad esempio affermato in dottrina che il diritto alla «effettuazione di pagamenti con modalità informatiche» sancito dall'articolo 5 del CAD deve essere inteso nel più ampio senso onde comprendere tutti gli strumenti che, a qualsiasi modo, consentano di eseguire un pagamento tramite le tecnologie dell'informazione e della comunicazione²⁵.

²¹ Sulla nascita ed evoluzione del termine "digitale", v. P.E. CERUZZI, *Computing: A Concise History*, MIT Press, Cambridge, MA, 2012, p. 1 ss..

²² Sulla nozione di rete quale mezzo di comunicazione, v. R. BORRUSO, S. RUSSO, C. TIBERI, *L'informatica per il giurista*, cit., p. 396.

²³ In tal senso v. G. CASSANO, G. VACIAGO (a cura di), *Diritto dell'internet*, CEDAM, Padova, 2012, p. 165. Nella dottrina straniera, v. anche G. KOUBI, *Introduction*, in *RFAP*, 2, 2013, p. 268.

²⁴ Secondo tale norma, giova ricordarlo, chiunque ha diritto di fruire dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni «in forma digitale e in modo integrato, tramite gli strumenti telematici messi a disposizione dalle pubbliche amministrazioni e il punto di accesso di cui all'articolo 64-bis, anche attraverso dispositivi mobili».

²⁵ V. A. MASUCCI, *Innovación administrativa y administración digital. La iniciación del procedimiento administrativo por vía telemática en la experiencia italiana*, in *Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, 1, 2011, pp. 186-187.

I diversi termini tecnici utilizzati dal legislatore vanno dunque intesi, dal punto di vista del giurista, come sinonimi di accessibilità e flessibilità. Infatti, nell'era digitale, l'uso dei servizi della pubblica amministrazione avviene principalmente attraverso dispositivi digitali, collegati a Internet e utilizzabili a distanza. Questo è in linea con l'evoluzione della società e delle tecnologie e risponde alla necessità di garantire a tutti la fruizione dei servizi pubblici in modo efficiente e senza vincoli di spazio e tempo. Inoltre, la presenza di un punto di accesso centralizzato, come stabilito dall'articolo 64-bis, rafforza l'idea di un'amministrazione pubblica che si adatta alle esigenze dell'utente, piuttosto che il contrario.

3. Servizi digitali: tra funzioni autoritative e servizi pubblici

Alla luce della suesposta analisi delle diverse espressioni usate dal legislatore per identificare prestazioni erogate tramite l'uso delle ICT, pare potersi concludere che le tre espressioni rinvenibili nel CAD²⁶, e loro varianti, si riferiscano tutte alla stessa categoria di servizi. Ciò sia per questioni tecniche, sia semantiche, sia, infine, per il significato che il legislatore vi ha attribuito nelle norme che si sono analizzate. Nel proseguo ci si riferirà dunque unitariamente alla nozione di servizi digitali²⁷, quale sinonimo delle espressioni «servizi in rete» e «servizi *on-line*», quale unitaria nozione atta ad individuare tutte le categorie rilevanti di prestazioni erogate dalle pubbliche amministrazioni tramite le ICT.

Avendo così delimitato la categoria dei servizi digitali, si può ritenere che la stessa comprenda al suo interno almeno tre diverse tipologie di prestazioni erogate da soggetti pubblici.

Anzitutto, sono annoverabili all'interno di tale nozione le attività delle pubbliche amministrazioni che si sostanziano nell'esercizio di una funzione in senso stretto²⁸. Si potrebbero definire questi quali «servizi

²⁶ Ossia le più volte citate «servizi digitali», «servizi in rete» e «servizi *on-line*».

²⁷ Da qui in poi senza virgolettatura sia per indicare il riferimento all'accezione dell'espressione qui individuata.

²⁸ Secondo quanto spiegava F. BENVENUTI, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione [1950]*, in *Scritti Giuridici*, vol. II, Vita e Pensiero, Milano, 2006, p. 59, «funzione è [...], in senso stretto, non un aspetto dell'attività, ma è l'attività nel suo farsi e perciò rappresenta un momento dell'agire in cui questo non è ancora atto, ma e però già più che attività e cioè più che l'astratta possibilità di agire sia pure in vista di un fine o per un effetto».

online burocratici²⁹, per indicare prestazioni alla base delle quali vi è l'esercizio di un potere pubblico di tipo autoritativo, ma al contempo inquadrando anche questo rapporto nella prospettiva del cittadino-utente già richiamata sopra³⁰.

Rispetto a queste attività appare tuttavia necessario tracciare un'importante distinzione tra ciò che costituisce servizio e quanto, invece, resta manifestazione di un potere autoritativo unilaterale non sussumibile nella nozione di servizio digitale. Pare potersi ricondurre a quest'ultima categoria solo la predisposizione e messa a disposizione dell'applicazione *software* in grado di consentire l'interazione a distanza con l'amministrazione, mentre parrebbe dover restare esclusa l'attività propriamente amministrativa volta all'adozione del provvedimento finale, in quanto manifestazione del potere pubblico.

La distinzione tra le attività rientranti nel concetto di servizio digitale e quelle riconducibili alla nozione classica di funzioni autoritative è importante per comprendere il ruolo delle amministrazioni nell'era digitale. Mentre i servizi digitali sono strumenti utili per migliorare l'interazione tra l'utente e l'amministrazione, l'adozione di provvedimenti finali richiede ancora l'esercizio del potere autoritativo dell'amministrazione e resta perciò disciplinato e regolato dagli istituti del diritto amministrativo.

Si noti che ciò non significa che l'attività burocratica interna non possa essere automatizzata, né tantomeno significa che il processo di erogazione del servizio (digitale) non possa essere unitario. Sotto un profilo tecnico è ben certo – allo stato attuale della tecnologia – che l'erogazione della prestazione possa avvenire attraverso un unitario processo integralmente automatizzato. Ciò potrebbe avvenire, ad esempio, nel caso dell'emissione di un certificato, attività che già oggi può spesso essere richiesta *online* ed il cui risultato – il rilascio dell'atto – può avvenire in modo interamente automatizzato ed unitario.

Da un punto di vista giuridico appare tuttavia importante mantenere distinti due momenti: quello di interazione a distanza tra amministrazione ed utente, e quello interno di esercizio della funzione. Ciò anche qualora

²⁹ Con il che richiamando l'espressione «servizi pubblici burocratici» di G. CAMMAROTA, *L'erogazione on line di servizi pubblici burocratici*, in *Inform. dir.*, 2, 2002, p. 45 ss.

³⁰ V. nota precedente n. 20.

la funzione interna sia svolta in modo interamente automatizzato, perché in ipotesi estremamente semplice – come nel caso di attività di mera certificazione – ovvero perché siano impiegate avanzate tecnologie di intelligenza artificiale³¹. Tale distinzione appare giuridicamente importante perché, a seconda di come siano impostati i rapporti di utenza, possono variare sensibilmente le norme applicabili ai due diversi momenti³².

Per meglio chiarire il concetto, può essere utile approfondire l'esempio. Si immagini il caso in cui un privato voglia presentare un'istanza per ottenere una qualche certificazione o autorizzazione da un'amministrazione. Il servizio digitale consisterebbe nell'applicativo – in ipotesi, un portale *web* raggiungibile tramite Internet – attraverso cui presentare la domanda, allegando la documentazione rilevante ed attraverso la quale, eventualmente, partecipare al procedimento e ricevere l'esito della domanda. Tale servizio sarebbe dunque finalizzato unicamente a mettere in contatto – e far interagire a distanza – l'utente con l'ente di riferimento, nella persona del responsabile del procedimento. L'esercizio della funzione – che sia interamente automatizzata come nel caso del certificato, ovvero che richieda un intervento umano –, resta invece collegato ad una serie di fatti ed atti che costituiscono il procedimento, secondo le note categorie del diritto amministrativo, che possono essere tenuti logicamente e materialmente distinti dalla predisposizione ed erogazione del *software* necessario a permettere l'interazione a distanza.

Oltre a tali fattispecie, possono essere individuate altre due tipologie di attività svolte dalle amministrazioni rientranti nella categoria dei servizi digitali.

Risultano infatti essere riconducibili a tale nozione anche quelle prestazioni di natura economica che, nel linguaggio corrente, sono identificate come servizi. Tra queste, anzitutto si possono ricomprendere tutte quelle

³¹ Sul che cfr. per tutti D.U. GALETTA, J.G. CORVALÁN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *federalismi.it*, 3, 2019, oltre quanto già esposto in G. CARULLO, *Decisione amministrativa e intelligenza artificiale*, in *Dir. informaz. e inf.*, 3, 2021.

³² Sul che si permetta di rinviare a quanto esposto in G. CARULLO, *L'amministrazione quale piattaforma di servizi digitali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

attività riconducibili alla nozione di servizio pubblico³³ – pure nella definizione europea di servizi di interesse generale –, senza necessità di distinguere tra quelli aventi o meno rilevanza economica³⁴.

³³Quella di servizio pubblico è un nozione storicamente mutevole, come rilevato da F. MERISI, *Le leggi del mercato*, Mulino, Bologna, 2002, p. 86, che eloquentemente osserva che «nella nozione di servizio pubblico, come nelle tavole di Tycho Brahe, c'è dentro di tutto, il vero e il falso, e ognuno pesca quel che gli fa più comodo». Il dato peraltro non è affatto nuovo, basti pensare che già F. ZUELLI, *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 3, affermava che «sarà praticamente impossibile dare una definizione di servizio pubblico avente valore assoluto; essa sarà sempre generica, descrittiva e tendenziale». Considerato che, ai fini che qui interessano, non è essenziale offrire una definizione di servizio pubblico, essendo la categoria che ci interessa più ampia e comprensiva di questa, si rinvia alla dottrina che già si è occupata del tema, tra cui, senza alcuna pretesa di esaustività, si possono ricordare: F. FIGORILLI, *I servizi pubblici*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto Amministrativo*, III Ed., Giappichelli, Torino, 2014, p. 634; V. ITALIA (a cura di), *I servizi pubblici locali*, Giuffrè, Milano, 2010; R. VILLATA, *Pubblici Servizi*, V Ed., Giuffrè, Milano, 2008; F. LIGUORI, *I servizi pubblici locali*, Giappichelli, Torino, 2007; G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 5517 ss.; G. PIPERATA, *Servizi pubblici locali*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006; *ibid.*, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Giuffrè, Milano, 2005; G. MARCHIANÒ, *I servizi pubblici locali alla luce della finanziaria 2004: moduli di gestione tra concorrenza ed affidamenti diretti*, Clueb, Bologna, 2004; F. TRIMARCHI BANFI, *Considerazioni sui nuovi servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5, 2002, p. 945; L.R. PERFETTI, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, CEDAM, Padova, 2001; S. CATTANEO, *Servizi pubblici*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1990. Per un quadro storico di sintesi sulla nozione di servizio pubblico v. M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici e autonomie private nel diritto dei mercati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2000.

³⁴Come spiegato da F. TRIMARCHI BANFI, *I servizi pubblici nel diritto comunitario: nozione e principi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5, 2008, par. 8, «il riferimento alla rilevanza economica dei servizi e la qualificazione dei soggetti incaricati dei servizi come “imprese”, indica il punto di vista economico come quello da assumere per l'identificazione della categoria». Nella giurisprudenza della Corte di giustizia si considera «attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato», cfr. *ex multis*, sentenza del 12 settembre 2000, nelle cause congiunte C-180-184/98 *Pavlov e a.*, p. 75. Secondo A. JONES, B. SUFRIN, *EU Competition Law*, V Ed., Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 127, può dirsi “esistere un mercato” al ricorrere di due condizioni: «(1) *the offering of goods or services on the market*, (2) *where that activity could, at least in principle, be carried on by a private undertaking in order to make profits. If these requirements are satisfied it is irrelevant that the body is not in fact profit making or that it is not set up for an economic purpose*. Si tratta, per quanto interessa in questa sede, di circostanze non rilevanti, essendo qui invece dirimente che esista una prestazione di qualche natura erogata da un soggetto pubblico. Sulla nozione di servizi pubblici economici, cfr. tra gli innumerevoli contributi: G. MARCHIANÒ, *Occorre cambiare tutto perché nulla cambi: la tormentata vicenda dei SIEG*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5-6, 2013; D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2010; M. DELSIGNORE, *L'ambito di applicazione: la nozione di servizio pubblico locale a rilevanza economica*, in R. VILLATA (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 1; F. TRIMARCHI BANFI, *I servizi pubblici nel diritto comunitario*, cit.; L. BERTONAZZI, R. VILLATA, *Servizi di interesse economico generale*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte Speciale*, vol. IV, II Ed., Giuffrè, Milano, 2007, p. 1806;

Rispetto a queste categorie di servizi, la digitalizzazione ha portato ad una trasformazione significativa nel modo di erogazione e gestione degli stessi, addirittura anche in relazione a prestazioni che presuppongono l'esecuzione di attività materiali nel mondo reale, come nel caso del trasporto pubblico locale o della gestione dei rifiuti. Attraverso l'uso delle ICT, le amministrazioni pubbliche sono in grado di offrire servizi più efficienti, accessibili e completi ai cittadini.

Si pensi ad esempio al trasporto pubblico locale. I servizi digitali possono riguardare l'utilizzo di applicazioni e piattaforme *online* per la pianificazione dei viaggi, l'acquisto e la validazione dei biglietti e l'accesso a informazioni in tempo reale sulle corse e gli orari dei mezzi di trasporto. Inoltre, le amministrazioni possono utilizzare le ICT per migliorare la gestione e l'efficienza del trasporto pubblico, monitorando e analizzando dati sul traffico e sulle abitudini di spostamento dei cittadini.

La digitalizzazione della gestione dei rifiuti può invece includere l'implementazione di sistemi informativi per il monitoraggio e la raccolta dei rifiuti, nonché la promozione di pratiche di riciclaggio e smaltimento più sostenibili. Un esempio concreto riguarda ad esempio la raccolta di rifiuti ingombranti tramite *app*: in determinati Comuni i cittadini possono utilizzare un'applicazione per prenotare il ritiro di rifiuti ingombranti da smaltire, indicando data ed ora per il ritiro, nonché la tipologia del materiale³⁵. L'amministrazione, a sua volta, può organizzare il ritiro dei rifiuti in maniera efficiente, pianificando il percorso più adatto per il servizio di raccolta e ottimizzando l'utilizzo delle risorse.

N. BASSI, *I servizi pubblici comunitari: la loro recente comparsa, i loro primi sviluppi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1, 2006, p. 69; G.F. CARTEI, *I servizi di interesse economico generale tra riflesso dogmatico e regole di mercato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5, 2005, p. 1219; G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Mulino, Bologna, 2005; M. LOTTINI, *I servizi di interesse economico generale: una nozione controversa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5, 2005, p. 1351; A. GUALDANI, *I servizi a rilevanza industriale e servizi privi di rilevanza industriale*, in A. TRAVI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, CEDAM, Padova, 2003; L.R. PERFETTI, *Servizi di interesse economico generale e pubblici servizi (Sulla Comunicazione della Commissione Europea relativa ai servizi di interesse generale del 20 settembre 2000)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 3-4, 2001, p. 479.

³⁵ Si veda ad esempio il servizio "Ritiro ingombranti" attivo nel Comune di Milano, prenotabile *online* e tramite *app*, v. www.amsa.it/cittadini/milano/ritiro-ingombranti.

Per quanto riguarda i servizi sociali³⁶, si può ritenere che anche questi possano oggi essere inclusi nel campo dei servizi digitali. Pur se tradizionalmente detti servizi implicavano un forte elemento di interazione umana, la digitalizzazione ha aperto nuove opportunità anche in questo settore. Per esempio, la consulenza *online*, i servizi di supporto virtuale, o i servizi di telemedicina sono diventati sempre più diffusi³⁷. Questi servizi digitali permettono di superare le barriere geografiche, fornendo un accesso più ampio e inclusivo ai servizi sociali. Pertanto, nonostante la loro natura intrinsecamente “umana”, anche questi appaiono oggi sussumibili nella definizione qui in esame.

Restano ricomprese nella categoria dei servizi digitali, inoltre, anche tutte quelle prestazioni che sono inquadrabili come mere attività la cui rilevanza pubblica non ha spessore tale da qualificarli come servizi pubblici, ma che sono comunque erogati, per vari motivi ed a vario titolo, da soggetti pubblici. Si potrebbe trattare, ad esempio, di tutte quelle attività materiali – funzionalmente autonome – rivolte all’utenza non direttamente legate all’esercizio di una funzione pubblica, né sufficientemente rilevanti per essere qualificate come servizi pubblici, ma comunque strumentali al loro svolgimento. Si pensi ad esempio all’attività di gestione dei flussi di

³⁶ La distinzione rilevante in sede europea, infatti, come chiarito dalla dottrina citata alla nota precedente, è tra servizi di interesse economico generale e servizi di interesse generale (quindi privi del carattere economico), mentre la categoria nazionale dei c.d. servizi sociali non sempre coincide perfettamente con tale ultima nozione, come avvertito da C. ACOCELLA, F. LIGUORI, *Questioni (vere e false) in tema di società miste e in house dopo la pronuncia della Plenaria*, in *Foro amm. Cds*, 3, 2008, par. 2, secondo i quali «la quasi totalità dei servizi prestati nel settore sociale va considerata come “un’attività economica” conformemente agli art. 43 e 49 del Trattato UE». Spiega, infatti, F. TRIMARCHI BANFI, *I servizi pubblici nel diritto comunitario*, cit., par. 3, che «l’attività non è economica o, invece, sociale secondo l’assenza o la presenza di finalità sociali nella disciplina che la riguarda. La scriminante risiede piuttosto nella possibilità che operatori economici che agiscono per scopo di lucro offrano lo stesso tipo di servizio e, quindi, nell’esistenza, attuale o potenziale, di un mercato sul quale i servizi delle gestioni previdenziali si potrebbero porre in concorrenza con quelli offerti dalle società di assicurazione». Sul tema si vedano anche A. ALBANESE, *Servizi sociali*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte Speciale*, vol. IV, II Ed., Giuffrè, Milano, 2007. Sul punto anche V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di Diritto Amministrativo*, III Ed., Giappichelli, Torino, 2012, p. 150, afferma che «una netta distinzione tra servizi economici e servizi sociali non è sempre agevole». In ragione di tale asincronia, L. SALTARI, *I procedimenti comunitari composti: il caso delle telecomunicazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2005, par. 5, ha affermato che in merito alla nozione di «interesse economico generale... sarebbe opportuno giungere a principi comuni».

³⁷ V. G. ÖSTERREICH, *Study on big data in public health, Telemedicine and healthcare*, in *European Commission, Directorate-General for Health and Food Safety*, Brussels, 2016.

persone in attesa ad uno sportello, ovvero alla prenotazione a distanza di prestazioni, ad esempio mediche. Queste, come molte altre, sono attività che possono essere svolte in modo indipendente dall'erogazione materiale del servizio³⁸, e possono quindi essere qualificate come autonome funzioni strumentali all'esercizio della prestazione principale, ma d'altro canto non paiono avere un rilievo tale da assurgere ad autonomi servizi pubblici.

Va infine sottolineato che la digitalizzazione non si limita a portare *online* i servizi tradizionalmente offerti dalle amministrazioni pubbliche. La sua forza risiede nel creare nuovi ambiti di interazione con i cittadini e nell'offrire servizi che prima non esistevano o non erano possibili. Ad esempio, i servizi di *open data* rappresentano un campo completamente nuovo, reso possibile dalla digitalizzazione. Gli enti pubblici possono mettere a disposizione una quantità enorme di dati, in formato aperto e facilmente fruibile, dando a cittadini, imprese e ricercatori la possibilità di sfruttarli per vari scopi³⁹. Questo rappresenta un salto qualitativo nella relazione tra amministrazione e cittadini, basato su trasparenza e partecipazione⁴⁰.

Un altro esempio è l'uso dell'intelligenza artificiale nelle amministrazioni pubbliche. Questa tecnologia permette di automatizzare processi che richiederebbero enormi quantità di tempo se eseguiti manualmente, come l'analisi di grandi quantità di dati per migliorare la pianificazione urbana⁴¹ o nei controlli fiscali⁴². Si tratta di servizi completamente nuovi, resi possibili dalla digitalizzazione, che vanno oltre la semplice automazione delle prestazioni tradizionali.

³⁸ Ne è un esempio il servizio di prenotazione del turno allo sportello tramite *app* di Poste Italiane, che consente di bloccare uno *slot* temporale a distanza, senza necessità di recarsi all'ufficio postale.

³⁹ Si veda ad esempio il portale www.dati.gov.it.

⁴⁰ Sul tema, per tutti, E. CARLONI, *La trasparenza (totale) delle pubbliche amministrazioni come servizio*, in *Mumus*, 1, 2012.

⁴¹ Sul che v. ad es. F. ROTONDO, F. FIAMMATA, *L'urbanistica: scienza sociale e plurale. Tra conoscenza scientifica e innovazione.*, in *Urbanistica Informazioni*, 289, 2020.

⁴² V. A. ZUCCARELLO, *Algoritmi e automatismi nei controlli della dichiarazione: profili problematici*, in *Rivista Diritto Tributario*, Intelligenza artificiale e diritto tributario, 2022.

In proposito va peraltro evidenziato che la nozione di servizi digitali è in continua espansione rispetto ai confini tradizionali, perché l'avvento delle tecnologie digitali sta costantemente generando nuovi servizi, possibilità e sfide. L'uso della rete per garantire la trasparenza e la circolazione dei dati⁴³, l'impiego di realtà virtuale e aumentata per la riduzione delle distanze e barriere⁴⁴, la diffusione capillare dell'intelligenza artificiale in «tutte le scienze del sapere umano»⁴⁵, o l'applicazione di *Internet of Things* per la gestione intelligente delle città⁴⁶, sono solo alcune delle innovazioni che stanno plasmando il concetto di servizio digitale.

Questa continua evoluzione rende la definizione di servizio digitale un concetto dinamico e mobile, che rispecchia la continua trasformazione della società.

4. Verso un nuovo modello di erogazione dei servizi pubblici: digitalizzazione e collaborazione pubblico-privato

In base alla suesposta analisi, si può affermare che la categoria identificata dall'espressione “servizi digitali” – assimilabile a «servizi in rete»⁴⁷ e «servizi *on-line*» – comprende sia prestazioni collegate all'esercizio di una funzione pubblica in senso stretto (“servizi *online* burocratici”), sia veri e propri servizi pubblici, nella loro più ampia accezione, sia tutte quelle ulteriori attività, anche meramente strumentali alle altre, comunque erogate da amministrazioni pubbliche.

Alla luce di tale ampia accezione, è importante ancora sottolineare che, nonostante l'adozione di strumenti digitali per la fornitura di servizi, l'esercizio delle funzioni autoritative da parte delle amministrazioni pubbliche rimane disciplinato e regolato dagli istituti del diritto amministrativo.

⁴³ V. B. PONTI, *Open Data and Transparency: A Paradigm Shift*, in *Inform. dir.*, 1-2, 2011.

⁴⁴ V. C. IAIONE, *Il diritto all'innovazione sostenibile per l'investimento nelle infrastrutture sociali. Un'analisi empirica*, in *Riv. Giur. Edilizia*, 6, 2021, par. 3

⁴⁵ T.E. FROSINI, *L'orizzonte giuridico dell'intelligenza artificiale*, in *Dir. informaz. e inf.*, 1, 2022, par. 3.

⁴⁶ Sul che, per tutti, J.B. AUBY, *Droit de la ville: Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, II Ed., Lexis Nexis, Paris, 2016.

⁴⁷ Sulla nozione di servizi in rete, si può ancora oggi rimandare ad uno dei primi studi sul tema, E. FERRARI (a cura di), *I servizi a rete in Europa: concorrenza tra gli operatori e garanzia dei cittadini*, Cortina, Milano, 2000.

Pertanto, la digitalizzazione delle prestazioni erogate dall'amministrazione non implica una sostituzione completa delle funzioni tradizionali delle amministrazioni, ma piuttosto una trasformazione della modalità di erogazione e di interazione con i cittadini.

Al contempo, la diffusione dei servizi digitali ha avuto un impatto significativo sulla modernizzazione e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche, contribuendo a soddisfare le crescenti aspettative dei cittadini in termini di accessibilità, tempestività e qualità dei servizi. In questa prospettiva è perciò auspicabile che le pubbliche amministrazioni continuino ad adottare e implementare tecnologie digitali avanzate e soluzioni innovative per migliorare la qualità e l'efficienza dei propri servizi. La digitalizzazione può consentire infatti alle amministrazioni pubbliche una maggiore personalizzazione del rapporto con gli amministrati, attraverso strumenti che si adeguino alle esigenze ed alle aspettative dell'utente. In tale prospettiva è auspicabile un approccio collaborativo anzitutto tra le stesse amministrazioni, al fine di condividere le migliori pratiche e sviluppare soluzioni comuni ai problemi emergenti nel settore dei servizi digitali. La cooperazione tra le diverse autorità e livelli di governo può portare a una maggiore coerenza nell'approccio alla digitalizzazione, garantendo che i cittadini beneficino di servizi digitali di alta qualità in tutto il territorio.

Parallelamente, appare oggi altrettanto importante rivalutare il peso della sussidiarietà orizzontale nella definizione dei rapporti tra settore pubblico e privato nell'erogazione dei servizi digitali. L'erogazione di servizi di alta qualità può essere ulteriormente potenziata attraverso *partnership* strategiche tra amministrazioni pubbliche e imprese private, sfruttando le rispettive competenze e risorse. Ciò può portare a una maggiore innovazione, flessibilità e sostenibilità nel settore dei servizi digitali. Come si è esposto di recente nel contesto di una più ampia riflessione sul punto, un esempio di modello organizzativo innovativo che potrebbe essere adottato per favorire la collaborazione pubblico-privato è il c.d. *Government As A Platform* (GAAP)⁴⁸. Tale modello postula l'esistenza di infrastrutture e servizi digitali di base, gestiti dal settore pubblico,

⁴⁸ Si consenta di rinviare a G. CARULLO, *L'amministrazione quale piattaforma*, cit. Sul modello GAAP nel settore pubblico, v. anche il recente contributo di B. BOSCHETTI, *La transizione della*

che possono essere utilizzati e integrati da enti privati per sviluppare e offrire servizi aggiuntivi e personalizzati ai cittadini. Questo approccio consente di combinare l'efficienza e la stabilità del settore pubblico con la creatività e la dinamicità del settore privato, offrendo soluzioni più avanzate e complete.

Infine, appare utile ricordare che per un efficace modello di azione digitale è fondamentale promuovere la consapevolezza e la formazione in materia di servizi digitali tra i cittadini e i dipendenti pubblici, al fine di garantire che tutti siano consapevoli delle – ed in grado di accedere ed utilizzare le – risorse e opportunità offerte dalla digitalizzazione del settore pubblico.

The Notion of Digital Services: A New Paradigm for Public Administration
Gberardo Carullo

Abstract: L'articolo esamina la nozione di servizi digitali proponendone una lettura unitaria. L'analisi distingue tre categorie di servizi digitali: servizi online burocratici, servizi di natura economica e attività strumentali non qualificabili come servizi pubblici, delineandone i contenuti. Nelle conclusioni si sottolinea infine l'importanza della digitalizzazione nella modernizzazione e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche, nonché nella trasformazione delle modalità di erogazione e di interazione con i cittadini.

Abstract: This paper examines the notion of digital services in Italian legislation. The analysis distinguishes three categories of digital services: bureaucratic online services, services of an economic nature, and instrumental activities not qualifying as public services, outlining their content. In conclusion, the article highlights the importance of digitalization in modernizing and improving the efficiency of public administrations, as well as transforming the methods of service delivery and interaction with citizens.

Parole chiave: Servizi Digitali; Servizi Burocratici Online; Attività Economiche Digitali; Efficienza Amministrazioni Pubbliche; Digitalizzazione

Keywords: Digital Services; Bureaucratic Online Services; Economic Digital Activities; Public Administration Efficiency; Digitalization