



La transizione digitale dei servizi sociali

di Alessandra Mattoscio*

6 Febbraio 2025

Abstract: Il progresso tecnologico e lo sviluppo della telematica hanno influito in modo incisivo sulla sfera giuridica, oltre che su quella economica. Con riferimento all'apparato amministrativo, un interessante punto di osservazione del processo di transizione digitale è quello dei servizi pubblici, e in particolare dei servizi sociali. Il contributo mira, pertanto, a interrogarsi su quale sia la dimensione della transizione, quali siano i sentieri impervi che potrebbero deviare il percorso di sviluppo, e quali le sostanze organiche che contraddistinguono il terreno, su cui edificare un *Digital Welfare State*. Si indaga perciò il fenomeno del *digital divide* e i principi di solidarietà, sussidiarietà e partecipazione. L'esame di questi elementi è inoltre condotto in modo trasversale, dal generale al particolare. Si analizzano, infatti, tre declinazioni dei servizi sociali: i servizi sanitari, i servizi scolastici e i servizi abitativi.

Technological progress and development of telematics have had an incisive influence on the legal sphere and the economic one. An interesting point of observation of the digitalisation process is represented by online public services, in particular social services. Therefore, the contribution aims to question what is the dimension of transition, what are the impervious paths that can deviate the path of development and what are the organic substances that mark the ground on which a Digital Welfare State can be built. The phenomenon of the digital divide and the principles of solidarity, subsidiarity and participation are therefore investigated. The examination of these elements is also conducted transversally, from general to particular. In fact, three declinations of social services are analysed: health services, school services and housing services.

Sommario: 1. Introduzione. - 2. La transizione digitale dei servizi sociali e l'edificazione di un *Digital Welfare State*. - 3. Sentieri impervi e sostanze organiche del *Digital Welfare State* - 4. Tre declinazioni dei servizi sociali. 4.1. Servizi sanitari. - 4.2. Servizi scolastici. - 4.3. Servizi abitativi. - 5. Proiezioni e prospettive.

1. Introduzione

La transizione digitale è oggi una componente indispensabile per lo sviluppo del Paese. La stagione della pandemia e poi del successivo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza hanno consentito di registrare un'attenzione crescente per l'uso della tecnologia e di

* Dottoranda in Diritto e Impresa, Luiss Guido Carli. Contributo sottoposto a *blind peer review*.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

dispositivi elettronici come strumenti di erogazione di prestazioni, destinate al perseguimento di un interesse pubblico. I servizi pubblici digitali o servizi pubblici *on line*, intesi come qualsiasi servizio di un'amministrazione pubblica fruibile a distanza per via elettronica, rappresentano, dunque, un ambito di interessante osservazione della transizione digitale della pubblica amministrazione¹.

Nel complesso dei servizi pubblici, l'analisi qui condotta sceglie di ingrandire l'immagine sulla porzione dei servizi sociali, perché in essi l'evoluzione digitale, la transizione di alcune prestazioni da materiali a dematerializzate è più evidente, nonché di alto impatto per il contesto socioeconomico nazionale.

I servizi sociali, da un lato, e l'uso degli strumenti telematici per l'erogazione delle prestazioni, dall'altro, rappresentano dunque i due elementi per osservare la transizione verso un c.d. *Digital Welfare State*.

Se la transizione digitale rappresenta un fenomeno inarrestabile, la sua regolazione è attività imprescindibile, e alla quale si può giungere solo attraverso un percorso nel quale si rilevino rischi e benefici.

La dimensione dei servizi sociali porta sul tavolo della riflessione anche il tema dei principi alla base del loro stesso funzionamento, tra cui il principio di solidarietà, il principio di sussidiarietà e il principio di partecipazione. La conformità dell'attività amministrativa a questi principi dovrebbe tendere anche a minimizzare il rafforzamento di alcuni rischi, come per esempio quello del *digital divide*². Esso va considerato sotto due diversi punti di vista, il *digital divide* infrastrutturale, dovuto quindi a carenze nella rete fisica di comunicazione informatica, e il *digital divide* culturale/anagrafico, dovuto, invece, a una carenza di competenze informatiche nell'utenza³.

Cercando, dunque, di interrogarsi su quale sia la dimensione della transizione digitale dei servizi sociali, quali siano i sentieri impervi che potrebbero deviare il percorso di sviluppo e quali le sostanze organiche che contraddistinguono il terreno su cui edificare un *Digital*

¹ È particolarmente interessante, inoltre, il fatto che «il digitale determina trasformazioni delle modalità di organizzazione e funzionamento di alcuni servizi pubblici favorendo l'emersione di nuovi prestatori di servizi [...] e rendendo disponibile un'enorme quantità di dati attraverso cui i servizi pubblici possono essere ripensati [...] ma anche connessi tra loro», in B. MARCHETTI, *Amministrazione digitale*, in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI, *Enciclopedia del diritto, I Tematici*, III, 2022, p. 90.

² Il Report 2023 dell'Istat su cittadini e ICT registra un persistente divario in materia di competenze digitali e di caratteristiche socio-culturali della popolazione. Istat, *Rapporto Cittadini e ICT*, anno 2023, in <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2023/12/Cittadini-e-ICT-2023.pdf>

³ P. RUBECHINI, *La salute negata: le inefficienze del sistema sanitario italiano alla prova delle nuove tecnologie di recente introduzione, tra prospettiva di "cura" della sanità pubblica e rischi per la garanzia dei diritti*, in *Corti supreme e salute*, 3, 2024, p. 15. Sul punto, si veda anche: L. SARTORI, *Il digital divide. Internet e le nuove disuguaglianze sociali*, Bologna, Il Mulino, 2006; P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2020, p. 285 ss.; J. VAN DIJK, *The digital divide*, Polity Press, Cambridge, UK, 2020; G. PESCI, *Il digital divide, l'uguaglianza sostanziale e il diritto all'istruzione*, in *Cyberspazio e diritto*, 2/2021, p. 259 ss.



Welfare State, si procederà nei seguenti paragrafi all'analisi di questi aspetti, prima da un punto di vista generale, e poi con una lente di ingrandimento su tre singole declinazioni: servizi sanitari, servizi scolastici e servizi abitativi.

2. La transizione digitale dei servizi sociali e l'edificazione di un *Digital Welfare State*

Prima di osservare il processo di transizione dei servizi sociali, è opportuno considerare in primo luogo la digitalizzazione che più in generale ha travolto negli ultimi anni, soprattutto con il sopravvenire dell'emergenza sanitaria, i servizi pubblici. I servizi pubblici *on line* o servizi pubblici digitali sono qualsiasi servizio di un'amministrazione pubblica fruibile a distanza per via elettronica, ai sensi della definizione introdotta con la riforma del 2017 del Codice dell'Amministrazione digitale. Si tratta quindi di servizi che sono volti a fornire ai cittadini utilità attraverso prestazioni dematerializzate. La dematerializzazione delle prestazioni è da tradurre non solo in entità non incorporate in una *res* materiale, ma anche in entità usufruibili per via elettronica⁴.

Nella predisposizione di erogazioni digitalizzate di servizi pubblici è necessario il rispetto dei principi classici della sistematica dei servizi pubblici⁵, dal principio di adattamento al principio di continuità, oltre a quello di eguaglianza. Con il principio di adeguamento si sottolinea che l'erogazione del servizio deve risultare adeguata, costantemente e tempestivamente, ai bisogni degli utenti e alle esigenze della generalità, e questo, a maggior ragione, risulta valido tenendo conto del veloce progredire della tecnologia. «In risposta al principio di continuità, il servizio erogato tramite teleprocedure è quel servizio la cui continuità si intende come permanenza o come disponibilità immediata del servizio, attraverso un ipotetico sportello virtuale sempre a disposizione dell'utente»⁶. Con il principio di eguaglianza, infine, si pongono in rilievo i temi dell'accessibilità e del superamento delle difficoltà geografiche e territoriali, che potrebbero essere d'ostacolo a una fruizione piena e completa di tutti. Oltre all'accessibilità, il rispetto del principio di eguaglianza si lega all'esigenza di superare il c.d. *digital divide*. Per uguaglianza si intende, dunque, la «concreta fruibilità del servizio, indipendentemente dalla localizzazione geografica»⁷. Nella logica dei servizi pubblici *on line*, deve, inoltre, sottolinearsi la costante evoluzione delle tipologie di servizi oggetto di digitalizzazione. Se inizialmente gli unici a potersi erogare secondo queste modalità erano quelli a carattere prettamente informativo, pian piano la forbice si è ampliata e continua ad ampliarsi,

⁴ A. MASUCCI, *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici on line*, in *Dir. pubbl.*, 2019, p. 123.

⁵ Sui principi classici dei servizi pubblici, si veda: M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 182; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2019, pp. 373-374.

⁶ A. MATTOSCI, *I servizi pubblici on line*, in *Munus*, 3, 2022, p. 612.

⁷ A. MASUCCI, *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull'azione amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, 2003, p. 1011.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

includendo oggi anche servizi più complessi, volti alla realizzazione di una comunità *on line* che favorisca la condivisione di dati e nuove forme di comunicazione. La digitalizzazione dei servizi pubblici non si arresta, quindi, ai soli servizi di carattere burocratico, dai quale pure ha preso origine, ma si estende anche ai servizi che incarnano il modello dello Stato sociale, quali i servizi sociali.

Nella prospettiva dei servizi pubblici *on line*, una rilevante e sempre crescente dimensione è quindi quella della partecipazione, che si instaura non solo nella relazione interattiva tra utente e amministrazione erogatrice attraverso processi digitali, ma anche tra utente e altro utente, in un favorevole scambio attivo di conoscenze e competenze.

Oltre alla partecipazione, un ulteriore aspetto rilevante dei servizi digitali è il loro essere fattore di coesione sociale e territoriale. In particolare, proprio con i servizi sociali digitali, qui oggetto di indagine, si avrà modo di osservare la crescente influenza positiva di queste tipologie di servizi per la collettività, proprio nel tentativo di implementare quel senso di comunità, spesso dimenticato.

Dalla nozione di servizi pubblici digitali si può quindi perimetrare un'ulteriore nozione, quella di servizi sociali digitali. Per parlare di servizi sociali digitali, *in primis*, occorre premettere che si tratta di una nozione da intendersi in senso ampio, ossia come la declinazione in plurime forme digitali dell'erogazione di un servizio volto a concretizzare la garanzia del relativo diritto sociale collegato. Si parla così di una nozione non limitata al più ristretto nucleo di servizi sociali legati al diritto all'assistenza sociale, inteso quale diritto soggettivo, che «attiva con l'amministrazione deputata a soddisfarlo una relazione che “prevede dal lato attivo il diritto del cittadino al mantenimento e all'assistenza sociale e dal lato passivo l'obbligo di prestazioni dirette a provvedere ai mezzi necessari per vivere”»⁸. La sfera di considerazione è più ampia e ricomprende tutte le erogazioni di servizi volti ad attuare e garantire un diritto sociale costituzionalmente garantito. Pertanto, le tre aree di interesse sono quelle dei servizi alla persona, e dunque servizi sanitari e servizi scolastici, ma anche i servizi abitativi, dedicati non solo alla persona in sé, ma anche alle varie formazioni sociali, dal nucleo familiare “tradizionale” a tutte le altre forme di aggregazione sociale e familiare che possono configurarsi. Si tratta così di declinare su una prospettiva digitale tre settori del *Welfare State*. Questa più ampia nozione di servizi sociali è forse anche la più idonea e adatta al contesto post pandemia, sviluppatosi alla luce anche delle risorse del *Next Generation EU*, che restituisce una centralità alla nozione di programmazione di politiche sociali, rimasta a lungo nozione periferica e dimenticata.

⁸ Si veda Corte costituzionale sentenza 23 gennaio 1986, n. 31. A. PIOGGIA, *Politiche sociali*, in *Enc. dir., I Tematici*, III, 2022, p. 867.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

La nozione di servizi sociali, dalla quale occorre partire, al fine di arrivare a quella di servizi sociali digitali, implica una riflessione relativamente al fatto che nei paesi anglosassoni e in quelli nordeuropei «la previsione di sistemi integrali di protezione sociali diretti a garantire *standards* minimi all'universalità dei cittadini furono introdotti fin dagli anni Trenta-Quaranta del secolo scorso»⁹. Nel contesto nazionale, invece, la definizione di servizi sociali è molto più recente, da un lato per la forte influenza, a tratti monopolistica, della beneficenza religiosa a scapito di quella pubblica, dall'altro, per la prevalenza del presupposto dell'inabilità al lavoro per la fruizione di prestazioni sociali, parlandosi così di protezione del lavoratore, più che del cittadino¹⁰. La nozione di servizi sociali coincide pertanto, con la «presa d'atto, anche a livello normativo, dell'universalità nell'accesso alle prestazioni, e del loro ampliamento fino a comprendere misure per alleviare stati di bisogno della persona derivanti anche da eventi temporanei della vita sociale, e non solo di quella lavorativa, ed in grado di garantire, almeno in tendenza, lo stato di benessere psico-fisico della persona»¹¹. Per servizi sociali si intendono, dunque, «tutte le attività relative alla predisposizione e alla erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinati a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita»¹².

In tale definizione si riscontra un chiaro approccio finalistico, teso a orientare il sistema al singolo individuo, al soddisfacimento delle ordinarie esigenze personali¹³. Con riferimento poi ai soggetti protagonisti di questo sistema, accanto ai soggetti pubblici vi sono i soggetti privati, essi infatti concorrono complementariamente alla costruzione di tale sistema, «ed è una complementarità in certo modo obbligata, necessaria»¹⁴. Con riferimento alla competenza in materia di servizi sociali, si osserva che la riforma del Titolo V ne ha offerto un nuovo tratteggio, rispetto al passato. Ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) lo Stato ha legislazione esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti

⁹ R. FINOCCHI GHERSI, *Servizi sociali*, in *Diz. dir. pubbl.*, VI, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5536 ss.

¹⁰ E. FERRARI, *I servizi sociali*, Milano, Giuffrè, 1986; U. DE SIERVO, *Assistenza e beneficenza pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, I, Torino, Utet, 1987, pp. 450 ss.; E. BALBONI, *I servizi sociali*, in G. AMATO E G. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, III, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 167 ss.

¹¹ R. FINOCCHI GHERSI, *Servizi sociali*, *Op.cit.*, p. 5537.

¹² Art. 1, comma 2, legge quadro in materia di servizi pubblici sociali 8 novembre 2000, n. 328, il quale rinvia all'art. 128, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112. Si tratta di una definizione per rinvio. L'articolo 128 per la prima volta individua i servizi sociali come una materia, piuttosto che come la denominazione di una serie di materie. Per una panoramica sui servizi sociali si veda: E. FERRARI, *I servizi sociali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Parte Speciale*, Milano, Giuffrè, 2003; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo, Op.cit.*, pp. 385-387.

¹³ E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI E G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 75 ss.

¹⁴ E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI E G. PASTORI (a cura di), *Ivi*, p. 77.



su tutto il territorio nazionale, oltre ai quali poi i servizi sociali sono attribuiti alla competenza residuale esclusiva delle regioni. Si realizza così un sistema multilivello di competenze, che attua il principio di sussidiarietà in tutte le sue declinazioni, verticale e orizzontale. In quest'ultima accezione si promuove e valorizza, infatti, il Terzo settore, che come riformato¹⁵ nel 2017, ricomprende organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, enti filantropici, imprese sociali, associazioni e fondazioni.

La riforma del Titolo V è stata di estrema importanza per i servizi sociali non solo per la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, ma anche per altri due elementi: (i) la scomparsa dal sistema delle competenze della materia della beneficenza¹⁶ pubblica e assistenza sanitaria e ospedaliera; e (ii) il nuovo elenco di materie assegnate alla competenza legislativa esclusiva statale, ossia la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

I principali profili di dibattito relativi ai servizi sociali riguardano, da un lato, la definizione dei LEP¹⁷, dall'altro la differenziazione della loro erogazione a livello territoriale. La differenziazione territoriale nell'erogazione e, dunque, nella susseguente accessibilità del servizio incide anche sul livello di digitalizzazione dei relativi servizi.

La digitalizzazione si propone quindi anche come volano per lo sviluppo di alcuni territori più remoti e disagiati, oltre che come elemento di promozione dell'inclusione e delle relazioni sociali.

Con riferimento al primo punto, ossia la definizione dei LEP, ci si limita in questa sede a osservare che per i livelli essenziali delle prestazioni, così come regolati dall'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. e dall'art. 22, l. n. 328/2000, la definizione è rimessa alla

¹⁵ D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 – Codice del Terzo settore.

¹⁶ Con riferimento alla distinzione tra beneficenza e assistenza: «la beneficenza ha come presupposto e come condizione del suo esercizio soltanto l'indigenza o almeno la povertà [...] l'assistenza, invece, presuppone un altro determinato requisito: la qualità di studente, quella di aspirante al sacerdozio, la qualità del lavoratore, ecc.», in G. ZANOBINI, *Le principali manifestazioni dell'azione amministrativa*, III ed., Milano, Giuffrè, 1959, p. 535. «Quello che comunque rimane incerto nella distinzione, ed in effetti è generalmente incerto nella legislazione positiva, è se "l'altro" requisito proprio dell'assistenza costituisca da solo titolo sufficiente per richiedere l'intervento o debba sempre necessariamente sussistere anche lo stato di povertà», in: E. FERRARI, *I servizi sociali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Parte Speciale, Op.cit.*, p. 902.

¹⁷ Oggi il dibattito è più acceso che mai, anche in ragione di alcuni recenti avvenimenti. Il legislatore, ai sensi dell'art. 1, comma 792, l. 22 dicembre 2023, n. 97, ha istituito una Cabina di regia per la determinazione dei LEP presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Successivamente, va ricordata la recentissima sentenza della Corte costituzionale del 14 novembre 2024, n. 192 (rubricata "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"), che si pronuncia sulla legittimità costituzionale della legge n. 86/2024 (Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione).



competenza dello Stato¹⁸, e si osserva che essi rappresentano il frutto di un bilanciamento, che va operato tenendo conto delle risorse disponibili, e che è, quindi, espressione della discrezionalità politica del legislatore¹⁹.

È bene precisare che stabilire un livello essenziale significa determinare un livello di erogazione del servizio da garantire sull'intero territorio nazionale²⁰, a superamento delle diversità di fruizione che le disparità geografiche, territoriali e sociali generano. Si tratta, inoltre, di livelli attinenti a diritti civili o sociali, costituzionalmente garantiti. I livelli essenziali delle prestazioni si distinguono pertanto dagli standard, se i primi rappresentano un obbligo costituzionale, i secondi sono determinati dalle singole amministrazioni e si presentano come meno duraturi e più inclini a essere modificati per essere resi sempre attuali. Essi si distinguono, inoltre, dal nucleo minimo del diritto. Con quest'ultima espressione si intende, infatti, un limite derivante dalla Costituzione e che la Corte costituzionale deve garantire, anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario. Per la determinazione dei LEP, invece, è necessario tener conto delle risorse disponibili. Se quindi i due concetti coincidessero, si finirebbe per attribuire al legislatore statale il mero compito di esplicitare un vincolo già derivante dalle norme costituzionali²¹.

La digitalizzazione dei servizi sociali è rilevante anche per la possibilità di personalizzare il servizio *case by case*, rendendolo così più efficiente per il proprio destinatario. Inoltre, il miglioramento dell'erogazione dei servizi sociali attraverso il digitale consente anche di ampliare l'attrattività del settore, sia per chi è impiegato nel pubblico, sia per le imprese private che intrattengono rapporti con il pubblico, in qualità di fornitori, o che sono concessionari dell'erogazione del servizio. Tra le prospettive che possono dispiegarsi dalla transizione digitale dei servizi sociali emerge anche il potenziamento del *welfare* di

¹⁸ «L'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Come già detto (punto 9.2.), si tratta di un potere attribuito dalla Costituzione allo Stato al fine di conciliare l'uguaglianza delle persone con l'autonomia degli enti territoriali, che nel 2001 risultava accresciuta (sentenze n. 282 del 2002 e n. 88 del 2003). Il legislatore statale ha il compito di garantire uno standard uniforme delle prestazioni relative ai diritti in tutta Italia, tenendo conto delle risorse disponibili» in Corte costituzionale sentenza 14 novembre 2024, n. 192. Sul punto, si veda anche: G.E. VIGEVANI, *La lezione della Corte sull'autonomia differenziata*, disponibile al seguente link: <https://www.rivistailmulino.it/a/la-lezione-della-corte-sull-autonomia-differenziata>

¹⁹ Corte costituzionale sentenza 21 marzo 2017, n. 169 e sentenza 14 novembre 2014, n. 192.

²⁰ «La determinazione dei LEP (e dei relativi costi standard) rappresenta il necessario contrappeso della differenziazione, una "rete di protezione" che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale», in Corte costituzionale sentenza 14 novembre 2014, n. 192.

²¹ Corte costituzionale sentenza 14 novembre 2024, n. 192.



prossimità²², in un'ottica di sussidiarietà verticale e orizzontale, che possa garantire eguaglianza nell'accesso, includendo, pertanto, anche coloro che necessitano di un'assistenza speciale in ragione di alcune forme di disabilità²³.

I servizi sociali digitali rappresentano, inoltre, una dimensione cruciale della c.d. amministrazione della cura²⁴. Con questo concetto si intende indicare il ruolo dell'amministrazione di rispondere ai bisogni dei cittadini, conformemente al dettato costituzionale²⁵. In questo binomio Costituzione-amministrazione, la seconda deve dunque ritrovare nell'approccio di cura la maggiore valorizzazione del suo contributo alla realizzazione del progetto costituzionale, che quindi non dovrebbe arrestarsi alla mera esecuzione della legge²⁶. Volendo definire, quindi, la traiettoria applicativa dell'amministrazione della cura, nello svolgimento delle proprie funzioni attraverso un approccio di cura, si potrebbero riconoscere due fasi, quella dell'"interessarsi a" e quella del "prendersi cura". Nella prima l'amministrazione verifica l'esistenza di un bisogno che richiede un intervento, nella seconda si delineano le modalità con cui procedere a soddisfare il bisogno identificato durante la prima fase. Se per l'erogazione dei servizi sociali, si procedesse attraverso queste due fasi, l'amministrazione potrebbe rispondere meglio ai bisogni rilevati, perché sarebbe chiamata a introdurre nell'esercizio della sua attività un coordinamento tra più apparati, privilegiando la flessibilità dell'organizzazione e uno spazio maggiore per la relazione con le persone, e quindi anche la considerazione

²² Per il concetto di *welfare* di comunità o *welfare community*. «L'esistenza di un modello emergente di welfare orientato a rivalutare la comunità al tempo stesso come risorsa, contenitore e contenuto dei servizi sociali», in G. TOMEI, *Welfare di comunità. Potenzialità e ambivalenze dei modelli di mutualità territoriale*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2024, p. 414. E ancora: «In questo senso, il riferimento comunitario fonda una nuova concezione della cittadinanza come statuto di appartenenza dei singoli non più a un perimetro identitario e giuridico preesistente bensì a un sistema di reciproca responsabilizzazione fondato sul riconoscimento del mutuo vincolo di solidarietà che lega i conviventi e i convenuti in quanto convocati», in *Ivi*, p. 422. Ancora sul punto, «Pare necessario passare da un welfare costituito su servizi a domanda a un well-doing comunitario centrato sulla proattività, la prossimità, l'accompagnamento che porti a un maggior grado di efficacia, di inclusione, di partnership con le persone coinvolte nei processi di promozione e di cura», in M. INGROSSO, *La prospettiva di welfare community nella progettazione e sperimentazione delle Case della Comunità*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, 2023, p. 37.

²³ Sul punto in particolare del rapporto tra servizi scolastici ai tempi della pandemia e forme di disabilità, si veda: G. MATUCCI, *Persona, formazione, libertà. L'autorealizzazione della persona con disabilità fra istruzione e legal capacity*, Milano, Franco Angeli, 2021.

²⁴ Per una prima formulazione di questa teoria: B.M. FISCHER, J.C. TRONTO, *Toward a Feminist Theory of Care*, in E.K. ABEL, M.K. NELSON (a cura di), *Circles of Care*, State University of New York Press, Albany 1990.

²⁵ «Un'amministrazione che funziona meno per chi ne ha più bisogno tradisce il ruolo che ad essa è assegnato dalla Costituzione», in A. PIOGGIA, *Cura e pubblica amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2024, p. 141.

²⁶ A. PIOGGIA, *Cura e pubblica amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, *Op.cit.*, p. 149.



delle loro esigenze e aspettative²⁷. Si ricostituisce in questa prospettiva anche una più stretta correlazione tra amministrazione e Costituzione²⁸, nonché tra amministrazione e cittadini, in un duplice rapporto di responsabilità della prima nei confronti del dettato costituzionale, e in un reciproco dovere di responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini, e di questi ultimi verso gli altri e verso l'amministrazione. Nel paradigma della cura è quindi fondamentale sia l'interdipendenza reciproca sia la responsabilità individuale²⁹.

3. Sentieri impervi e sostanze organiche del *Digital Welfare State*

Nel processo di costituzione di un *Digital Welfare State*, un requisito imprescindibile è come si è visto l'erogazione digitalizzata dei servizi sociali. Prima di approfondire le tre principali declinazioni nelle quali si attua il processo di transizione digitale dei servizi sociali, e dunque, servizi sanitari, servizi scolastici e servizi abitativi, è opportuno esaminare, da un lato, il rischio del *digital divide*, e, dall'altro, i principi di solidarietà, sussidiarietà e partecipazione. Volendo, infatti, immaginare il *Digital Welfare State* come un nuovo campo inesplorato, è sempre bene studiare la strada, rilevare quali sentieri devino il percorso e quale sia la natura del suolo, per comprenderne poi le giuste potenzialità.

Nel processo di transizione digitale è fondamentale che gli utenti del servizio, destinatari e partecipanti, siano messi nelle condizioni di conoscere e saper gestire dispositivi e tecnologie. È necessaria una formazione progressiva dell'utente all'utilizzo e quindi, poi, alla corretta funzione del servizio. Ove questo non avviene, si registra una situazione, che assume il nome di *digital divide*. Il *digital divide* rappresenta, infatti, un *gap*, un divario, uno squilibrato distacco tra chi ha competenze, conoscenze, ma spesso anche possibilità economiche, e chi invece ne è privo. Come si avrà modo di osservare nelle varie declinazioni dei servizi sociali, questo divario emerge chiaramente, sia da un punto di

²⁷ In questo approccio è stato rilevato come requisito fondamentale quello della responsabilità dell'amministrazione. Sul punto, M. BOMBARDELLI, *L'organizzazione dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2022, p. 145. Per un approfondimento sulla teoria dell'amministrazione della cura, si veda A. PIOGGIA, *Cura e pubblica amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, *Op.cit.*, p. 165-171.

²⁸ Sul punto anche: A. PIOGGIA, *La cura nella Costituzione. Prospettive per una amministrazione della cura*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2022, p. 43.

²⁹ «Nello spazio della cura non c'è solo il bene, la persona, ma anche la rete di relazioni e interdipendenze che definisce la società e sostiene la vita di ciascuna e di ciascuno», in A. PIOGGIA, *Cura e pubblica amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, *Op.cit.*, p. 191.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

vista infrastrutturale, sia da un punto di vista competenziale, e rappresenta un campanello di allarme di uno sviluppo inesatto, o quanto meno migliorabile.

Le direttrici che sono, al contempo, causa e conseguenza di questo divario sono, da un lato, l'accessibilità dei servizi e delle procedure digitalizzate per la richiesta del servizio o la fruizione dello stesso, dall'altro, l'effettiva disponibilità del dispositivo che consente l'intermediazione digitale tra medico e paziente, tra docente e allievo, e più in generale tra amministrazione e utente. Entrambe le direttrici sono connesse e correlate, perché la mancanza del dispositivo incide anche sull'accessibilità, e, al contempo, la mancanza delle conoscenze di base che consentono l'accessibilità influisce inevitabilmente sulla disponibilità del dispositivo adeguato e del suo corretto utilizzo.

Il divario tra chi è interconnesso e chi non lo è genera, pertanto, una situazione di disuguaglianza sostanziale, alla quale uno dei rimedi è rappresentato dalla promozione dell'alfabetizzazione digitale a opera della pubblica amministrazione, che deve impegnarsi a non escludere i cittadini «dall'uso e dal beneficio delle strutture pubbliche, in particolare dall'uso delle risorse telematiche che queste strutture possono offrire»³⁰. È in questo impegno che si rinvergono i profili dell'inclusività e accessibilità, come prerequisiti della nozione di cittadinanza amministrativa, nozione che va intesa come il rapporto tra l'individuo e l'amministrazione, che si avvale dell'ordine politico giuridico, in cui l'individuo si inserisce, per la realizzazione delle proprie finalità. In questa relazione tra cittadino e amministrazione, è mutata nel tempo la concezione del cittadino da amministrato a risorsa, che in Costituzione trova spazio con l'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale.

Nell'humus nutritivo del *Digital Welfare State* le sostanze organiche alla base di qualsiasi processo di sviluppo si rinvergono così nei principi di solidarietà, partecipazione e sussidiarietà. Essi rappresentano, infatti, nel contesto dei servizi sociali, rispettivamente l'*animus*, il *facere* e l'*instrumentum* delle attività intraprese, e che qui si immergono nel digitale per consentire una fruibilità completa e soddisfacente, oltre che quantitativamente e qualitativamente efficiente. Si tratta dunque dell'attività di erogazione dei servizi sociali digitali.

Il principio di solidarietà si dota in questo frangente di due aspetti che tendono a contrastare proprio il fenomeno del *digital divide*, che si configura come un freno allo sviluppo. Questi aspetti sono l'accessibilità e l'inclusività. Il concetto di solidarietà per decenni si è declinato nella sola dimensione verticale, dando luogo a coerenti indirizzi di politica legislativa, mentre recentemente si è declinato in una duplice dimensione, quella

³⁰ A. MASUCCI, *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull'azione amministrativa*, *Op.cit.*, p. 1011.



orizzontale e quella verticale³¹. La dimensione verticale è quella che si attua attraverso la rimozione degli ostacoli di ordine economico o sociale, che di fatto limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, e impediscono il pieno sviluppo della persona umana, e l'effettiva partecipazione di tutti all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese³². Altre espressioni della dimensione verticale sono poi i diritti sociali, come concreta esperienza, che coopera allo sviluppo della persona umana, e i doveri pubblici soggettivi, in corrispondenza dei doveri di prestazione dello Stato e degli altri enti pubblici³³.

La dimensione orizzontale, invece, insieme al principio di sussidiarietà, sembra configurarsi come una linea guida per la riforma dello Stato in direzione della solidarietà e della comunità³⁴, come valore base del processo di integrazione sociale e di coesione³⁵. La solidarietà si pone, dunque, come la situazione in cui «un soggetto cerchi nell'altro ciò che non ha e che desidera, le qualità che gli mancano»³⁶, similmente a quello che accade quando la dissomiglianza dà vita all'amicizia. Per parlare di solidarietà, è qui opportuno scegliere di prediligere non tanto la forma meccanica, quanto quella organica o a effetti sociali. La prima, infatti, è frutto delle somiglianze e cresce al decrescere della personalità degli individui, mentre la seconda non richiede la compressione dello spazio di sviluppo della personalità di ciascuno. Il principio di solidarietà, così inteso, aiuta a essere anche parametro per l'applicazione del principio di proporzionalità, e quindi il bilanciamento tra interessi contrapposti, soprattutto qualora fossero coinvolti, da un lato, l'interesse del singolo e, dall'altro, l'interesse della comunità³⁷. Il principio di solidarietà nella sua

³¹ «Il principio-valore della solidarietà si svolge, entro questo quadro, in due direzioni diverse ma complementari: da una parte, su un piano orizzontale, come solidarietà “doverosa o fraterna”, intesa come moto cooperante da parte dei cittadini e concretizzata – ma non esaurita – nella costellazione dei doveri costituzionali (es. articoli 4, 30, 48 e 53 della Costituzione); dall'altra parte, su un piano verticale, come solidarietà “pubblica o paterna” - ossia il “principio di solidarietà come motore della funzione attiva della Repubblica, nella prospettiva dell'articolo 3, comma 2, della Costituzione”», in G. COMAZZETTO, *La solidarietà necessaria. Metamorfosi di un principio nell'orizzonte costituzionale europeo*, Napoli, Jovene Editore, 2023, p. 136.

³² F. GIUFFRÈ, *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in *Rivista Aic*, 3, 2019, p. 566.

³³ F. GIUFFRÈ, *Solidarietà*, in *Diz. dir. pubbl.*, 2006, p. 5626-5627.

³⁴ F. GIUFFRÈ, *Solidarietà*, *Op.cit.*, pp. 5624 ss.

³⁵ La giurisprudenza costituzionale rintraccia la più alta espressione di questa dimensione nel volontariato, in quanto l'azione volontaria rappresenta «la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa». Si veda: Corte costituzionale, sentenza 17 febbraio 1992, n. 75.

³⁶ G. COMAZZETTO, *La solidarietà necessaria. Metamorfosi di un principio nell'orizzonte costituzionale europeo*, *Op.cit.*, p. 127.

³⁷ Si veda per esempio la sentenza della Corte costituzionale del 14 giugno 1990, n. 307, con la quale «la Corte ha richiamato il reciproco dovere di solidarietà quale momento di equilibrio tra l'autonomia



declinazione sociale trova pertanto approdo e rifugio³⁸, che lo accoglie e lo alimenta, nel concetto costituzionale della dignità sociale della persona umana. La solidarietà è così un presupposto per la dignità nelle sue dimensioni che connettono tra loro in senso orizzontale, singoli e formazioni sociali, e in senso verticale, istituzioni e cittadini. È questo il livello di garanzia che richiede il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni connessi ai diritti sociali. L'ampiezza del concetto di solidarietà consente poi di offrire anche un secondo livello di garanzia, che, se pur non strettamente essenziale, si connette all'idea del raggiungimento degli obiettivi dello Stato sociale, e quindi promuove la garanzia di ulteriori condizioni di benessere³⁹.

Oltre al principio di solidarietà, anche quelli di partecipazione e sussidiarietà sono coesenziali per il processo di transizione digitale. Il principio di sussidiarietà⁴⁰, così come quello di solidarietà, conosce una duplice dimensione, verticale e orizzontale. La sussidiarietà, per sua natura, si colloca esattamente come ponte di connessione tra la solidarietà e la partecipazione. In particolare, la dimensione orizzontale è qui utile per sottolineare che il presupposto è nel fatto che i singoli devono sentirsi impegnati a contribuire⁴¹ al benessere generale, sentendosi stimolati dall'idea di appartenere a una

individuale nell'esercizio del diritto fondamentale alla salute e la misura di un legittimo intervento autoritario in vista del perseguimento dell'interesse generale ad una efficace profilassi contro la poliomielite», in F. GIUFFRÈ, *Solidarietà, Op.cit.*, p. 5628-5629.

³⁸ F. GIUFFRÈ, *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione, Op.cit.*, p. 566.

³⁹ «Su questo livello, non coesenziale alla tutela della dignità della persona umana, sono ammesse forme di attuazione differenziata, sia con riguardo alle istituzioni chiamate a realizzare le politiche di benessere, sia con riferimento ai destinatari delle stesse. [...] Pertanto, se è consentita ed, anzi, auspicabile che le prestazioni concernenti i diritti sociali vengano erogate anche da istituzioni del privato-sociale - alimentate da uno spontaneo sentimento solidaristico, normalmente operante, a cerchi concentrici, dai legami delle più piccole formazioni sociali al più generale legame verso il prossimo - l'ordinamento deve, comunque, assicurare l'adempimento dei compiti solidaristici pubblici, espressione della solidarietà verticale o paterna, nei limiti quanto essenziale alla tutela della dignità della persona, ovvero della sua "esistenza libera e dignitosa" (art. 36 Cost.)», in *Ivi*, p. 567-568.

⁴⁰ La dottrina sul principio di sussidiarietà è molto vasta. Tra tutti, per un approfondimento sul punto: M. ABRESCIA, *Il principio costituzionale di sussidiarietà*, Bologna, Bonomo, 2005; N. AICARDI, *Funzione di organizzazione dei servizi pubblici locali e sussidiarietà tra norme generali e regolazioni settoriali*, in *Riv. reg. merc.*, 2, 2019; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti, vol. 1*, Napoli, Jovene editore, 2005; M.P. CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 1995; E. FERRARI, *Lo Stato sussidiario: il caso dei servizi sociali*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2002; R.J. FLACCO, *Sussidiarietà e mercato nell'affidamento dei servizi sociali*, in *Foro amm.*, 2, 2020; P. SAGGIANI, *Il social housing e la tutela del diritto all'abitazione, tra realtà e nuovi scenari di sussidiarietà orizzontale*, in *Rass. dir. civ.*, 1, 2021.

⁴¹ «Nell'attuale contesto politico, la sussidiarietà è l'aspetto delle politiche di welfare che consente spazi più ampi alla partecipazione: le nuove modalità di erogazione delle prestazioni e dei servizi non solo accentuano le azioni dei cittadini nel definire i loro bisogni, ma devono soprattutto riconoscere il ruolo che essi e le loro aggregazioni (formali e informali) svolgono come partner piuttosto che come destinatari passivi di servizi e benefici», in E. MANGONE, *Solidarietà sociale*, Milano, Mondadori, 2022, p. 105.



comunità⁴², e quindi il principio di sussidiarietà si sintetizza in quel principio di autonomia del singolo e delle formazioni sociali all'interno dello Stato⁴³. In questa prospettiva⁴⁴, il pubblico deve impegnarsi a favorire il privato nel contribuire «a “sussidiare” i pubblici poteri nell'esercizio di attività di interesse generale»⁴⁵, e garantire in ogni caso il proprio intervento, laddove il privato non completasse il raggiungimento dell'esigenza di carattere generale, assicurando la sua attività di regolazione e armonizzazione degli interventi dei privati⁴⁶.

Il principio di partecipazione⁴⁷, che si osserva come il *facere*, dopo l'*animus*, e l'*instrumentum*, è, infine, il principio ai sensi del quale i destinatari del servizio, conformemente alla dimensione orizzontale di sussidiarietà, e spinti da animo solidale, possono partecipare alla programmazione del servizio, a quella di erogazione. La partecipazione si lega, inoltre, al principio di eguaglianza sostanziale⁴⁸, andando a completare l'obiettivo di perseguire il pieno sviluppo della persona umana⁴⁹. La natura di questa partecipazione è di tipo collaborativa, oltre che funzionale al raggiungimento dell'interesse pubblico.

⁴² L. MELICA, *Sussidiarietà*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Milano, Giuffrè, 2006, p. 5837.

⁴³ S. PELLIZZARI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo: problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2011, p. 597.

⁴⁴ «L'attività di prestazione e di erogazione di servizi è stata considerata uno dei terreni privilegiati di sperimentazione del principio di sussidiarietà orizzontale per l'esercizio di “attività di interesse generale”, a fronte dell'impossibilità di applicare il principio in relazione ad attività che implicano “poteri di comando”», in A. MOLITERNI, *Perimetro del servizio pubblico locale e principio di sussidiarietà*, in R. CHIEPPA, G. BRUZZONE, A. MOLITERNI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2023, p. 170-171. Si veda anche: G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 1, 2002, p. 23; N. AICARDI, *Funzione di organizzazione dei servizi pubblici locali e sussidiarietà tra norme generali e regolazioni settoriali*, *Op.cit.*

⁴⁵ V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, Vol. XII, 2004.

⁴⁶ «Da tale formulazione del principio di sussidiarietà risulta certamente esaltato il ruolo dei soggetti privati, singoli o associati, come soggetti chiamati a partecipare alla definizione dei modi di perseguimento dell'interesse pubblico e al suo concreto soddisfacimento; ciò non mette però in discussione la funzione di individuazione e coordinamento di tali interessi da parte dei soggetti pubblici, ma incide sui modi attraverso cui si deve svolgere la loro azione», in A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2002, p. 79.

⁴⁷ Anche se non esattamente coincidente con il senso qui inteso, si veda: M. OCCHIENA, *Partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. V, Milano, Giuffrè, 2006, p. 4128-4136. Sul principio di partecipazione, si veda anche: S. SILEONI, *Principi generali del servizio pubblico locale*, in R. CHIEPPA, G. BRUZZONE, A. MOLITERNI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2023, p. 97-98.

⁴⁸ Sul punto, G. GOTTI, *La co-programmazione tra politica e amministrazione. Teoria, prassi e nuove prospettive*, in *Federalismi.it*, 8, 2024, p. 55.

⁴⁹ V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 della Costituzione*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1974, p. 13.



Nella valorizzazione, dunque, del livello di prossimità, l'humus nutritivo del *Digital Welfare State*, composto dai tre principi sopra descritti, è l'elemento da incrementare e potenziare per contrastare il *digital divide*. Quest'ultimo rischia, infatti, di creare nuove forme di esclusione sociale e rafforzare quelle esistenti. I tre principi sono allora valori che si pongono alla base della convivenza sociale⁵⁰, e concorrono a consolidare, nel caso di specie, il processo di integrazione tra nuovi sviluppi tecnologici e garanzia dei diritti fondamentali e dei diritti sociali⁵¹, come precipuamente quello alla salute, all'istruzione e all'abitare.

4. Tre declinazioni dei servizi sociali

4.1. Servizi sanitari.

Il primo dei servizi sociali considerati è il servizio sanitario. Nell'ambito del servizio sanitario nazionale, lo sviluppo digitale ha portato alla configurazione della c.d. telemedicina. Con essa si indica una modalità di erogazione del servizio che si avvale di strumenti telematici e di una dematerializzazione del rapporto tra medico e paziente, per cui si intende che il professionista della salute e il paziente non si trovino nella stessa località.

La telemedicina comporta, inoltre, la trasmissione sicura di informazioni e dati di carattere medico nella forma di testi, suoni, immagini o altre forme necessarie per la prevenzione, la diagnosi, il trattamento e il successivo controllo dei pazienti⁵². Le principali finalità di questo strumento sono il rafforzamento della sanità territoriale e il miglioramento degli standard di cura di cittadini e residenti⁵³, oltre la prevenzione secondaria, la diagnosi, la cura, la riabilitazione e il monitoraggio.

La digitalizzazione dei servizi sanitari incide, dunque, su diversi aspetti, proprio nella promozione e sviluppo di quel *Digital Welfare State*, di cui si è detto. In particolare, incentiva e stimola servizi di prossimità territoriale e sistemi di cura domiciliari, laddove la cura o il monitoraggio domestico attraverso dispositivi tecnologici possano offrire anche un costante supporto a tutti coloro che ne hanno bisogno quotidianamente, rendendo superfluo lo spostamento verso le strutture ospedaliere centrali e rendendo meno gravoso il decorso della patologia cronica o la sussistenza di forme di disabilità. Un

⁵⁰ Corte costituzionale sentenza 17 febbraio 1992, n. 75.

⁵¹ Sulla dimensione dei diritti sociali, si veda anche: C. GOLINO, *I diritti sociali in Europa: legal framework e strumenti di attuazione*, in C. GOLINO, A. MARTELLI (a cura di), *Un modello sociale europeo? Itinerari dei diritti di welfare tra dimensione europea e nazionale*, Milano, FrancoAngeli, 2023, p. 19 ss.

⁵² Si vedano le Linee di indirizzo nazionali sulla telemedicina del Ministero della Salute (www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2129_allegato.pdf).

⁵³ N. POSTERARO, *La telemedicina*, in V. BONTEMPI (a cura di), *Lo Stato digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma Tre-Press, 2022, p. 202.



ulteriore profilo è poi rappresentato dallo sviluppo di percorsi di cura accessibili anche a coloro che vivano in territori geograficamente svantaggiati, isolati o mal collegati⁵⁴. Si tratta così di aree rurali e montane interne e di aree insulari, per le quali lo sviluppo dei servizi di telemedicina è da considerare come la possibilità per il raggiungimento di livelli di eguaglianza nell'accesso ai servizi⁵⁵.

La transizione digitale per i servizi sanitari comporta quindi un miglioramento dell'efficienza del servizio, che può risultare più performante; e al contempo anche un incentivo in termini economici. La riduzione dell'ospedalizzazione, e quindi di tutta una serie di costi a essa collegati, porta, infatti, a un contenimento della spesa pubblica⁵⁶. Le prestazioni di servizi sanitari digitali possono, inoltre, andare a costituire un ottimo investimento sull'economia produttiva; basti considerare, infatti, che la domanda è sicuramente ampia e potenzialmente in crescita, essendo sempre di più i pazienti che hanno possibilità di avere dimestichezza con i dispositivi digitali⁵⁷.

⁵⁴ Sul punto, si veda sentenza Corte costituzionale sentenza 11 gennaio 2022, n. 40. «Allo scopo di favorire l'acquisizione di alcuni dispositivi (come quelli rivolti a consentire l'effettuazione di elettrocardiogrammi con modalità di telecardiologia), idonei a rendere accessibile la telemedicina per prestazioni di prima istanza in territori spesso sprovvisti di presidi medici più attrezzati, il legislatore statale ha quindi fatto ricorso, con riguardo alle farmacie dei piccoli centri urbani, a una agevolazione tributaria, propriamente tale e dettata da motivi extrafiscali (sentenza n. 120 del 2020), e non alla distribuzione, in forma di incentivo, di trasferimenti monetari».

⁵⁵ Si può affermare, in generale, che «per i pazienti, la sanità digitale può offrire diverse *chances* di prestazioni sanitarie, tra cui il monitoraggio a distanza, la diagnosi da remoto, l'assistenza domiciliare, nonché la consultazione di specialisti. La telemedicina può, dunque, costituire un modello procedimentale virtuoso in cui convergono semplificazione gestionale dei flussi informativi, risparmio temporale, contenimento dei costi, tempestività ed accessibilità delle informazioni e delle comunicazioni inerenti alla salute», in A. SANTUARI, *La tutela dei diritti dei pazienti tra sanità digitale e collaborazioni pubblico-private: il ruolo degli Enti del Terzo settore*, in *Sanità Pubblica e Privata. Rivista di diritto e organizzazione sociale e sanitaria*, 1, 2024, p. 6-7.

⁵⁶ Si pensi anche ai «modelli digitali e interoperabili di gestione unitaria della prenotazione delle prestazioni sanitarie su base regionale, come pure non vanno trascurate quelle applicazioni informatiche che promettono risparmi di spesa nella fase degli approvvigionamenti o che, invece, si concentrano sulla semplificazione nel pagamento del ticket, sul supporto/coaching verso pazienti cronici e sul monitoraggio dei livelli di affluenza in pronto soccorso», in P. RUBECHINI, *La salute negata: le inefficienze del sistema sanitario italiano alla prova delle nuove tecnologie di recente introduzione, tra prospettiva di "cura" della sanità pubblica e rischi per la garanzia dei diritti*, *Op.cit.*, p. 5. E ancora sul punto: «Volendo considerare, in un'ottica di massima semplificazione, che le inefficienze della sanità pubblica italiana sono fondamentalmente legate alla carenza di risorse e che gli strumenti di e-Health essenzialmente si pongono come facilitatori di specifici processi, ecco allora che il risparmio o la migliore allocazione di costi, di tempo e di ore/uomo che derivano dai secondi possono utilmente compensare quelle mancanze che sono all'origine delle prime», in P. RUBECHINI, *La salute negata: le inefficienze del sistema sanitario italiano alla prova delle nuove tecnologie di recente introduzione, tra prospettiva di "cura" della sanità pubblica e rischi per la garanzia dei diritti*, *Op.cit.*, p. 14.

⁵⁷ L. FERRARO, *La telemedicina quale nuova (e problematica) frontiera del diritto alla salute*, in *Dir. inf.*, n. 4-5, 2022.



L'esigenza di delocalizzare i trattamenti e le prestazioni dagli ospedali ai territori è poi un concetto che ha preso sempre più forma, anche durante il periodo pandemico, proprio al fine di non sovraccaricare le strutture sanitarie, già in situazione di grave *deficit* in termini di spazio e personale sanitario disponibile.

Un altro profilo che la telemedicina ha sollevato si rinviene nella dimensione del paziente, tanto che l'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) ha promosso lo sviluppo della telemedicina anche al fine di far acquisire al paziente un ruolo più attivo e centrale (c.d. *patient empowerment*) nella relazione di cura⁵⁸, nonché nella dimensione della personalizzazione terapeutica, soprattutto con riferimento ai pazienti cronici⁵⁹.

«Le modalità di erogazione delle prestazioni sanitarie avvengono attraverso le c.d. *mHealth app*, ossia “applicazioni mobile [...] che possono essere messe a disposizione dall'azienda sanitaria o dalla struttura medica al paziente, e da questi utilizzate quotidianamente tramite il proprio smartphone o un dispositivo equiparabile”⁶⁰. Tra gli strumenti di *e-Health*⁶¹ si annovera anche il c.d. fascicolo sanitario elettronico⁶², il quale rientra tra gli obiettivi, il cui raggiungimento è stato prefissato per il 2030 dal *digital compass*»⁶³, e che rappresenta uno dei principali fattori abilitanti per il raggiungimento di un rafforzamento della qualità dei servizi erogati in ambito sanitario⁶⁴.

Guardando ora alla cornice giuridica, si osserva che a livello sovranazionale il primo riferimento espresso alla telemedicina si ha con la Comunicazione (2008) 689 «sulla

⁵⁸ G. BINCOLETTO, *mHealth app per la televisita e il telemonitoraggio. Le nuove frontiere della telemedicina tra disciplina sui dispositivi medici e protezione dei dati personali*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2021, p. 382.

⁵⁹ Rapporto dell'Osservatorio sulla sanità digitale 2023 - Politecnico di Milano, “*Sanità digitale: vietato fermarsi*”, *Executive summary*, 10, in <https://www.osservatori.net/>. Si osservi anche che «È stato dimostrato che il paziente cronico (soprattutto se anziano) gode di miglior salute se curato a casa tramite percorsi di cure domiciliari personalizzati (Commission and Council Recommendation on the 2019 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2019 Stability Programme of Italy. Journal of Chemical Information and Modeling. Brussels, 2019)», in P. DE ANGELIS, *Il PNRR e la telemedicina*, in *Sanità Pubblica e Privata. Rivista di diritto e organizzazione sociale e sanitaria*, 2, 2024, p. 12.

⁶⁰ G. BINCOLETTO, *mHealth app per la televisita e il telemonitoraggio. Le nuove frontiere della telemedicina tra disciplina sui dispositivi medici e protezione dei dati personali*, *Ivi*, p. 383.

⁶¹ «The “e” holds out the promise of vast data collection, storage and the performance of complex tasks quickly and reliably. To do this, information systems demand clear rules and carefully followed procedures», in M. HARDLEY, B. LOADER, *The Informatization of Welfare: Older People and the Role of Digital Services*, in *The British Journal of Social Work*, vol. 39, 2009, p. 659. Lo strumento di e-health è anche definito come «“strumento abituale” impiegato da operatori, pazienti e cittadini allo scopo di migliorare la qualità dell'assistenza e della produttività del sistema sanitario», in A. MAZZA LABOCCETTA, *Telemedicina: sfide, problemi, opportunità*, in *Federalismi.it*, 22, 2023, p. 146.

⁶² Definito dal Pnrr quale “pietra angolare” per l'erogazione dei servizi sanitari digitali e la valorizzazione dei dati clinici nazionali. N. POSTERARO, *Il fascicolo sanitario elettronico*, in *Lo Stato digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, *Op.cit.*, p. 190.

⁶³ A. MATTOSCO, *I servizi pubblici on line*, *Op.cit.*, p. 630.

⁶⁴ 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*, 26, 2021, p. 191.



telemedicina a beneficio dei pazienti, dei sistemi sanitari e della società», comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. In essa si legge che l'obiettivo deve essere quello di «sostenere e incoraggiare gli Stati membri [...] individuando e contribuendo ad affrontare le principali barriere che ostacolano un più ampio ricorso alla telemedicina e fornendo elementi atti a creare fiducia e a favorir[ne] l'accettazione»⁶⁵. Nel 2010, poi, con l'Agenda Digitale Europea si sottolinea «la necessità di azioni pilota utili “per fornire agli europei un accesso online sicuro ai dati sanitari personali entro il 2015 e [per] diffondere ampiamente i servizi di telemedicina entro il 2020»⁶⁶. Da ultimo, emerge il Regolamento (UE) 2021/522 che nella programmazione per la salute 2021-2027 promuove l'uso della telemedicina e della telesalute. Questo rappresenta anche l'unica fonte sovranazionale vincolante in materia di telemedicina.

A livello nazionale, pur non esistendo un atto di rango primario che disciplini la telemedicina, vi sono delle Linee di indirizzo adottate nel 2012 dall'Assemblea generale del Consiglio Superiore di Sanità, poi recepite nel 2014 da un'Intesa tra lo Stato e le regioni⁶⁷. «Dall'anno 2018 tutte le regioni italiane hanno recepito le suddette Linee di indirizzo relativamente all'adempimento dei L.E.A.»⁶⁸. Le linee di indirizzo sono state, inoltre, affiancate con la diffusione della pandemia da alcune Indicazioni nazionali. In conseguenza dell'Intesa Stato-Regioni del 20 febbraio 2014 e dei Rapporti dell'Istituto Superiore di Sanità COVID-19 n. 12/2020 “Indicazioni *ad interim* per servizi assistenziali di telemedicina durante l'emergenza sanitaria COVID-19” del 13 aprile 2020 e n. 60/2020 “Indicazioni *ad interim* per servizi sanitari di telemedicina in pediatria durante e oltre la pandemia COVID-19” del 10 ottobre 2020, «nella riunione della Cabina di regia del NSIS del 28 luglio 2020 il Ministero della salute e le Regioni e Province autonome di Trento

⁶⁵ COM (2008)689 «sulla telemedicina a beneficio dei pazienti, dei sistemi sanitari e della società»: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni.

⁶⁶ L. FERRARO, *La telemedicina quale nuova (e problematica) frontiera del diritto alla salute*, *Op.cit.*, p. 842.

⁶⁷ «Molteplici sono le iniziative di Telemedicina a livello nazionale, che troppo spesso tuttavia si riconducono a sperimentazioni, prototipi, progetti, caratterizzati da casistica limitata e elevata mortalità dell'iniziativa. A fronte di tale diffusione non organica di servizi sanitari erogati con modalità di Telemedicina, si rende necessario disporre di un modello di governance condivisa delle iniziative di Telemedicina, che deve avere il punto centrale nelle conoscenze specifiche del settore sanitario. È dunque necessaria una armonizzazione degli indirizzi e dei modelli di applicazione della Telemedicina, quale presupposto alla interoperabilità dei servizi di Telemedicina e come requisito per il passaggio da una logica sperimentale a una logica strutturata di utilizzo diffuso dei servizi di telemedicina», in Ministero della Salute, *Telemedicina, Linee di indirizzo nazionali* <https://www.salute.gov.it/portale/ehealth/dettaglioContenutiEHealth.jsp?lingua=italiano&id=5525&area=eHealth&menu=telemedicina>

⁶⁸ L. FERRARO, *La telemedicina quale nuova (e problematica) frontiera del diritto alla salute*, *Op.cit.*, p. 843.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

e Bolzano hanno condiviso la necessità di fornire indicazioni uniformi sull'intero territorio nazionale per l'erogazione delle prestazioni a distanza, con particolare riguardo alle attività specialistiche, estendendo la pratica medica e assistenziale oltre gli spazi fisici in cui usualmente si svolge secondo le tradizionali procedure, anche in relazione alle iniziative avviate da alcune regioni nel periodo dell'emergenza Covid»⁶⁹. Successivamente l'Accordo in Conferenza Stato-regioni del dicembre 2020 sul documento recante "Indicazioni nazionali per l'erogazione di prestazioni in telemedicina" specifica che il servizio di telemedicina altro non rappresenta che un servizio sanitario a tutti gli effetti⁷⁰. Il più recente intervento in materia risale poi al 2022, e si tratta del decreto ministeriale del 21 settembre 2022, con il quale sono approvate le "Linee guida per i Servizi di telemedicina - Requisiti funzionali e livelli di servizio".

Le Linee di indirizzo precisano che «i servizi di telemedicina vanno assimilati a qualunque servizio sanitario diagnostico/terapeutico» e che «la prestazione in telemedicina non sostituisce la prestazione sanitaria tradizionale nel rapporto personale medico-paziente, ma la integra per potenzialmente migliorare efficacia, efficienza e appropriatezza». La prestazione di telemedicina non si discosta così dall'atto medico, ma si sovrappone a esso, pur distinguendosi per un carattere integrativo, trattandosi di una prestazione digitale che non va a snaturare il rapporto medico-paziente, ma cerca di implementarlo.

Le finalità sanitarie si configurano nelle seguenti: diagnosi, cura, riabilitazione e monitoraggio.

I servizi di telemedicina vanno poi distinti in servizi di telemedicina specialistica (televisita, teleconsulto, telecooperazione sanitaria); servizi di telesalute (servizi per diagnosi, monitoraggio, gestione e responsabilizzazione dei pazienti); servizi di teleassistenza («sistema socio-assistenziale per la presa in carico della persona anziana o fragile a domicilio, tramite la gestione di allarmi, di attivazione dei servizi di emergenza, di chiamate di "supporto" da parte di un centro servizi»⁷¹). Nelle più recenti linee guida,

⁶⁹<https://www.salute.gov.it/portale/ehealth/dettaglioContenutiEHealth.jsp?lingua=italiano&id=5525&area=eHealth&menu=telemedicina>

⁷⁰ «Agire in telemedicina per i sanitari significa assumersi piena responsabilità professionale, esattamente come per ogni atto sanitario condotto nell'esercizio della propria professione, tenendo conto della corretta gestione delle limitazioni dovute alla distanza fisica, nonché il rispetto delle norme sul trattamento dei dati. [...] Alle attività sanitarie in telemedicina si applicano tutte le norme legislative e deontologiche proprie delle professioni sanitarie, nonché i documenti di indirizzo di bioetica», in Accordo in Conferenza Stato-regioni del dicembre 2020 sul documento recante "Indicazioni nazionali per l'erogazione di prestazioni in telemedicina". Peraltro, specifica anche che la prestazione erogata con servizio di telemedicina rappresenta una modalità complementare, e non pienamente sostitutiva di quella tradizionale: «Sono erogabili in televisita le prestazioni ambulatoriali che non richiedono la completezza dell'esame obiettivo del paziente (tradizionalmente composto da ispezione, palpazione, percussione e auscultazione)».

⁷¹ L. FERRARO, *La telemedicina quale nuova (e problematica) frontiera del diritto alla salute*, *Op.cit.*, p. 845.



i servizi minimi che l'infrastruttura regionale di telemedicina è chiamata a erogare si sostanziano più chiaramente in quattro servizi: (i) televisita; (ii) teleconsulto/teleconsulenza; (iii) telemonitoraggio; e (iv) teleassistenza. Questi quattro servizi minimi sono poi composti da una serie di microservizi logici che ne implementano il relativo perimetro funzionale, e che possono classificarsi in tre sottospecie di microservizi: specifici, trasversali o opzionali⁷².

Due profili rilevanti e che meritano di essere attenzionati nella riflessione sui servizi di telemedicina sono, da un lato, la tutela dei dati sanitari, trattandosi nello specifico di dati sensibili, che richiedono la consapevolezza degli utenti sull'utilizzo e le modalità di conservazione e trattamento; dall'altro, il rischio di spersonalizzazione del rapporto tra medico e paziente. Quest'ultimo deve infatti essere in ogni caso tutelato, stando alla base di qualsiasi prestazione sanitaria e rappresentando il prerequisito per un percorso di cura fondato sulla fiducia. Il paziente, dunque, pur tramite dispositivo deve essere rassicurato sulla prestazione che riceve, e sui professionisti che avranno accesso ai suoi dati e che si prenderanno cura del proprio caso specifico. Digitalizzare non equivale, dunque, a spersonalizzare.

A livello regionale si registra una non omogenea diffusione dei servizi di telemedicina, ma non precisamente secondo il prospettabile divario Nord-Sud, ci sono infatti carenze rilevanti nelle province autonome di Trento e Bolzano, ma casi meritori in Sicilia e in Campania⁷³.

4.2. Servizi scolastici.

Per comprendere la portata del processo di digitalizzazione del servizio scolastico, è bene *in primis* precisare che il servizio scolastico non è un servizio limitato all'erogazione di un servizio didattico, ma rappresenta un servizio sociale volto alla realizzazione di un diritto sociale della persona a ricevere un'istruzione adeguata e completa⁷⁴. In questo modo si tracciano confini molto ampi della nozione di servizio scolastico, rivolto

⁷² Allegato A, Ministero della Salute, Decreto ministeriale 21 settembre 2022.

⁷³ L. FERRARO, *La telemedicina quale nuova (e problematica) frontiera del diritto alla salute*, *Ivi*, p. 851.

⁷⁴ Il diritto all'istruzione è un diritto sociale condizionato. «Il diritto costituzionale all'istruzione – seppur condizionato – non si riduce nella mera possibilità di essere ammessi ad accedere ad una scuola, bensì consiste nel diritto di ciascun individuo – secondo le proprie capacità – di ottenere un'istruzione adeguata, che gli permetta di formare la propria personalità e di adempiere, di conseguenza, ai compiti di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 Cost. In tale ottica, il diritto all'istruzione non si configura quale mero diritto a ricevere un servizio educativo idoneo a trasmettere nozioni, bensì quale diritto a rientrare in un processo educativo/formativo che si fondi su attività di tipo non esclusivamente didattico», in M. CALABRÒ, S. TUCCILLO, *Diritto all'istruzione e social diversity in Italia nel periodo pandemico*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, 1, 2022, p. 9. Per un approfondimento sul diritto all'istruzione, U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, 1973, p. 96; C. COLAPIETRO, M. RUOTOLO, *Diritti e libertà*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 632; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studio (diritto allo)*, in *Enc. giur. Treccani*, Vol. XXXV, 1993.



principalmente a destinatari vulnerabili, quali i bambini e gli adolescenti, e diretto ad accompagnarli nel loro percorso di crescita accademico, ma prima di tutto umano, costituendone, quantitativamente e qualitativamente, uno degli aspetti principali della loro vita.

Per chiarezza espositiva, è bene sottolineare che istruzione e educazione sono due concetti distinti, e che ai pubblici poteri spetta assolvere alla prima, e non anche integralmente alla seconda, che è di regola rimessa ai genitori⁷⁵. Con riferimento all'istruzione, si osserva che essa consiste «nella trasmissione, dal docente allo studente, di conoscenze, saperi, abilità tecniche. Questo passaggio di conoscenze e nozioni avviene in un contesto organizzato, attraverso specifici curricula disciplinari e strumenti didattici, tali da consentire agli alunni di conseguire i previsti obiettivi di apprendimento»⁷⁶. L'istruzione va però oltre il confine della trasmissione di informazioni e conoscenze, perché il concetto di istruzione è comunque volto a plasmare la persona e la sua dignità, fornendo al discente non un bagaglio di valori incontrovertibili, ma gli strumenti per scegliere da sé e sviluppare una propria coscienza critica. L'istruzione, quindi, mira alla crescita della personalità del singolo attraverso un percorso di conoscenza.

L'istruzione è perciò servizio pubblico, in quanto tende alla crescita personale e alla formazione culturale, e non solo dei più giovani. Va infatti precisato che, se l'istruzione non si limita a una platea composta di bambini e adolescenti, la nozione di servizio scolastico è più ridotta in termini di destinatari. La scuola e il relativo servizio scolastico, infatti, si distinguono dalla nozione di istruzione, da un lato perché la scuola ne rappresenta il luogo e il profilo organizzativo, restando l'istruzione quello funzionale, ma dall'altro anche perché in fondo ne è una specificazione⁷⁷. È come se istruzione stesse a servizio scolastico come *genus* stesse a *species*.

Nella riflessione qui condotta, è di maggior interesse il servizio scolastico, perché più evidenti sono le esigenze, i cambiamenti e i rischi che possono rilevarsi.

Se per decenni l'insegnamento e il servizio scolastico sono rimasti tradizionalmente gli stessi, la pandemia ha introdotto un gene del cambiamento molto più radicale. La tecnologia è dunque entrata all'improvviso nel sistema, e ne è diventata parte integrante. La necessità, da un lato, di garantire continuità al servizio e, dall'altro, di contrastare la diffusione del contagio e tutelare la salute pubblica ha consentito l'ingresso di modalità di erogazione a distanza, tramite collegamento con strumenti telematici.

⁷⁵ «L'istruzione è, in un certo senso, la piattaforma sulla quale si edifica l'educazione (e anche la formazione) dell'individuo: queste ultime contribuiscono alla crescita della persona umana sul piano sociale, culturale, professionale», in A. SANDULLI, *Scuola e istruzione*, in *Enc. dir., I Tematici*, III, 2022, p. 1015.

⁷⁶ A. SANDULLI, *Scuola e istruzione*, *Ibidem*, p. 1015.

⁷⁷ A. SANDULLI, *Scuola e istruzione*, *Ivi*, p. 1016.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Durante il periodo pandemico due sono state le forme sperimentate. In un primo momento, per la gravità della situazione e l'impossibilità di trovare soluzioni alternative, lo strumento individuato è stata la c.d. Dad, didattica a distanza, che ha sofferto di non poche mancanze. Successivamente, questo modello è stato sostituito dalla Did, didattica digitale integrata, una modalità che alterna fasi della didattica in presenza a fasi a distanza, al fine di mitigare le risultanze negative che il primo modello ha recato ai soggetti più fragili. Si tratta, così, di una modalità didattica complementare in cui l'ambiente di apprendimento fisico e quello digitale si integrano⁷⁸. Uno degli elementi più rilevanti, in linea con la tradizione, è stato rappresentato dal profilo infrastrutturale. Oltre, infatti, ai costanti e persistenti disagi che molte scuole sul territorio nazionale soffrono, per inadeguatezza delle infrastrutture "reali", è emerso un *gap* significativo con riferimento alla inadeguatezza delle infrastrutture digitali. In un primo momento la questione ha riguardato la dotazione per gli studenti di dispositivi digitali⁷⁹, o anche più semplicemente di spazi adatti e sufficienti, all'interno delle proprie abitazioni, per lo svolgimento delle consuete ore di lezione. In un secondo momento, l'infrastrutturazione digitale dei plessi scolastici, che avrebbero dovuto garantire la partecipazione di ogni allievo, sia quello localizzato in classe, sia quello collegato a distanza, nonostante su questo profilo un primo intervento si era intravisto con il Piano Nazionale per la Scuola Digitale⁸⁰, introdotto con legge 13 luglio 2015, n. 107. Un ulteriore e forse anche più delicato punto da considerare nello sviluppo di servizi scolastici digitali è stato rappresentato dalla non inclusione, almeno in una prima fase, dei soggetti più vulnerabili, tra cui gli studenti con disabilità.

⁷⁸ Per un approfondimento sulla didattica a distanza, si veda: M. PALMA, *Il diritto della didattica a distanza (D.A.D.)*, in *federalismi*, 6 ottobre 2021; F. DI LASCIO, *Sistema nazionale di istruzione di fronte all'emergenza sanitaria*, in *federalismi*, 10 febbraio 2021.

⁷⁹ Dalla più recente stima Istat sulla disponibilità di dispositivi digitali, si rileva che «il 33,8% delle famiglie non ha computer o tablet in casa, la quota scende al 14,3% tra le famiglie con almeno un minore. Solo per il 22,2% delle famiglie ogni componente ha a disposizione un pc o tablet», in <https://www.istat.it/it/files/2020/04/Spazi-casa-disponibilita-computer-ragazzi.pdf>. «Di quelle che sono collegate alla rete, poi, solo circa il 55% può usufruire di una connessione efficiente del tipo "banda larga", come noto indispensabile per intervenire e partecipare attivamente ad attività che coinvolgono un certo numero di membri e lo scambio di documenti informatici (ad esempio una classe scolastica). A ciò deve aggiungersi ancora che, in molti casi, quand'anche ci si trovi di fronte ad una situazione favorevole dal punto di vista delle dotazioni strutturali (possesso di pc o tablet e accesso alla rete veloce), le difficoltà nella fruizione del servizio di istruzione derivano anche da una forte disegualianza di partenza nel livello di alfabetizzazione informatica», in M. CALABRÒ, S. TUCCILLO, *Diritto all'istruzione e social diversity in Italia nel periodo pandemico*, *Op.cit.*, pp. 21-22; M. TROISI, *Il Sistema Nazionale d'Istruzione di fronte alle restrizioni per la pandemia da COVID-19. Molte ombre e qualche luce (da cui ripartire)*, in *Le Regioni*, 4, 2020.

⁸⁰ «Piano Nazionale Scuola Digitale è il documento di indirizzo del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca per il lancio di una strategia complessiva di innovazione della scuola italiana e per un nuovo posizionamento del suo sistema educativo nell'era digitale», in <https://www.miur.gov.it/documents/20182/50615/Piano+nazionale+scuola+digitale.pdf/5b1a7e34-b678-40c5-8d26-e7b646708d70?version=1.1&t=1496170125686>.



Ciò dimostra che per i servizi scolastici, così come per i servizi sociali più in generale, l'innovazione tecnologica va sempre bilanciata con i principi di inclusione e solidarietà, al fine di evitare il rischio di trasformare strumenti di ausilio in fattori escludenti delle categorie più svantaggiate⁸¹, e di comprimere altri diritti.

È poi con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che emerge una più incisiva tendenza a programmare uno sviluppo digitale dei servizi scolastici. La Missione 4, Istruzione e ricerca, dedica in particolare una serie di investimenti alla promozione di un percorso digitale. L'investimento 2.1 è per esempio diretto alla didattica digitale integrata e alla formazione sulla transizione digitale del personale scolastico⁸². L'investimento 3.2 mira invece alla trasformazione degli spazi scolastici, per renderli *connected learning environments*, introducendo dispositivi didattici connessi, creando laboratori per le professioni digitali, realizzando un cablaggio interno di circa 40.000 edifici scolastici e relativi dispositivi, nonché la digitalizzazione delle stesse amministrazioni scolastiche⁸³. La dimensione della programmazione di interventi di sviluppo digitale delle infrastrutture⁸⁴ e dei servizi scolastici rileva quindi come prerequisito ineliminabile dello stesso processo di transizione. Ciò non significa che si intenda parlare di servizi completamente sostitutivi di quelli erogati in presenza. Come si è già detto con riferimento a quelli sanitari, anche quelli scolastici digitali sono complementari e ausiliari. La complementarità è anche necessaria per mitigare alcuni dei rischi che in un primo momento della transizione sono più evidenti, come l'esclusione di alcuni gruppi più vulnerabili, ma anche importanti per la promozione di una serie di peculiarità che devono caratterizzare i nuovi servizi scolastici. Nella trasmissione delle conoscenze e nella formazione degli adulti di domani l'alfabetizzazione digitale, la conoscenza e le abilità tecniche sono ormai parte dello strumentario di base che ogni docente deve consegnare ai propri studenti. Oltre al profilo delle conoscenze e della formazione, che deve, senza velo di dubbio, investire in prima battuta gli stessi docenti, l'ulteriore profilo, forse anche più sfidante, riguarda le modalità di apprendimento e la capacità del digitale di fornire strumenti innovativi per una nuova interazione tra docente e discente.

⁸¹ A. MATTOSCO, *I servizi pubblici on line*, *Op. cit.*, p. 630.

⁸² «La misura prevede: la creazione di un sistema multidimensionale per la formazione continua dei docenti e del personale scolastico per la transizione digitale, articolato in un polo di coordinamento sull'educazione digitale promosso dal Ministero dell'Istruzione», in PNRR. Tale misura secondo il cronoprogramma è in fase di avviamento e deve essere conseguita entro dicembre 2024.

⁸³ Su tale investimento, si può dire che è stato conseguito, come previsto, entro giugno 2022 il Piano Scuola 4.0, e che entro il prossimo dicembre 2025 si attende la realizzazione di classi innovative, in particolare 100.000 classi devono essere trasformate in ambienti di apprendimento innovativi, integrati con tecnologie digitali, fisiche e virtuali.

⁸⁴ Sul punto, A. MATTOSCO, *Il ruolo di Cassa Depositi e Prestiti nel settore delle infrastrutture sociali*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 4, 2024.



Questo rapporto non è però l'unico nella dimensione dei servizi scolastici, per i quali imprescindibile nel processo di formazione risulta il rapporto tra discenti, sia quello "accademico", laddove sproni a una sana competizione, e sia di accelerazione per l'apprendimento, sia quello umano e sociale, che insegna fin da piccoli a sentirsi parte di una comunità e a partecipare al suo funzionamento. È per questo rapporto che la scuola, quale infrastruttura reale, non può venire meno, ma può essere soltanto integrata e potenziata con infrastrutture digitali.

Un'ulteriore prospettiva del processo di transizione dei servizi scolastici, e che rientra però più essenzialmente tra i servizi burocratici che tra i servizi sociali, si rinviene nella raccolta, sistematizzazione e interoperabilità dei dati concernenti il settore dell'istruzione. Con il decreto del Ministero dell'Istruzione e del Merito 7 dicembre 2023, n. 234⁸⁵, viene istituita l'Anagrafe nazionale dell'istruzione (Anist)⁸⁶. I dati raccolti, alimentati da due Anagrafi già esistenti⁸⁷, riguardano dati anagrafici degli studenti, che avranno l'utilità di tracciare il percorso di studi e offrire la possibilità di chiedere il rilascio di certificati digitali, ma anche dati relativi agli edifici scolastici. Emerge così nuovamente la stretta e imprescindibile connessione tra servizi e infrastrutture.

4.3. Servizi abitativi.

I servizi abitativi rappresentano l'ultimo passo nell'analisi del processo di transizione digitale dei servizi sociali. Il corrispondente e relativo diritto sociale costituzionalmente garantito è il diritto all'abitare, che è il paradigma per eccellenza dei diritti sociali condizionati. Questi ultimi, come noto, «sono posti sotto la "riserva del possibile o del ragionevole" solo per ciò che riguarda la loro attuazione, poiché tale riserva presuppone logicamente che quei diritti siano già riconosciuti e, quantomeno in Italia, già garantiti dalla Costituzione»⁸⁸. Più difficile forse la possibile definizione di servizi abitativi, tanto che nessuna enciclopedia giuridica avanza una definizione precisa di cosa si intenda per servizi abitativi. Si può sostenere che l'alloggio è una parte dei servizi abitativi, ma non è il tutto. Nei servizi abitativi, in un'ottica di progressione del concetto, si deve infatti ricomprendere anche l'abitabilità dello spazio circostante l'alloggio, così che il "principio di abitabilità" va a costituire l'assunto cardine, dal quale discendono poi una serie di servizi connessi e indispensabili alla dignitosa attuazione del diritto all'abitare. Si tratta, per esempio, dei servizi di mobilità urbana, servizi di gestione dei rifiuti, servizi di cura

⁸⁵ Decreto ministeriale 7 dicembre 2023, n. 234, rubricato "Regolamento sulle modalità di attuazione e funzionamento dell'Anagrafe nazionale dell'istruzione".

⁸⁶ <https://innovazione.gov.it/notizie/comunicati-stampa/al-via-anist-l-anagrafe-nazionale-dell-istruzione/> Sul punto, B. CAROTTI, *Al via l'Anagrafe nazionale dell'istruzione. Interoperabilità e basi dati si muovono?*, in *Osservatorio sullo Stato Digitale – IRPA*, 30 ottobre 2024.

⁸⁷ Si tratta dell'Anagrafe nazionale degli studenti e dell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica.

⁸⁸ A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, 1989, p. 32.



del verde urbano, servizi di assistenza sociale per anziani o persone in stato di particolare vulnerabilità. Si tratta di corollari del principio di abitabilità dello spazio. La nozione di servizi abitativi, se in passato poteva dirsi limitata ai servizi di edilizia economica e popolare, e poi di edilizia residenziale pubblica, oggi, invece, è senz'altro più ampia, estendendosi all'edilizia residenziale sociale, ma anche alle nuove forme di abitare, tra cui per esempio il *co-housing*, nell'ottica, dunque, di quel concetto europeo di *social housing*.

Già da questo schema così indefinito ed estremamente confuso, si comprende la difficoltà di trattare in modo unitario i servizi abitativi, e proprio da questo stato dell'arte emerge inderogabile l'esigenza di messa a punto delle questioni chiave. Queste ultime non saranno qui oggetto di analisi, ma ciò che rileva è il voler categorizzare la nozione di servizi abitativi come autonoma classe di servizi sociali, accanto a quelli già esaminati, e la consapevolezza della sua ampiezza.

Centrando l'attenzione sull'erogazione *on line* delle prestazioni, è possibile individuare alcuni aspetti rilevanti. La dematerializzazione della prestazione, infatti, non può riguardare il bene a cui si aspira, e dunque l'alloggio, ma tutta una serie di profili che precedono l'assegnazione, dallo sviluppo delle aree urbane, alle procedure di richiesta dell'alloggio stesso, oltre poi ai profili che invece sono successivi, e che riguardano quindi la manutenzione e la gestione degli alloggi. Un profilo di digitalizzazione investe anche il segmento costruttivo dell'opera da destinare ad alloggi sociali, laddove si faccia ricorso al *Building Information Modelling* (BIM).

Guardando all'alloggio, possiamo così individuare una serie di prospettive di osservazione, tra le quali, almeno, una interna, una esterna, una di relazione, e una di assegnazione.

Con riferimento alla prima si considera la domotica e l'efficientamento energetico dell'alloggio o, meglio, la transizione digitale dalla casa analfabeta alla casa intelligente, in grado di comunicare le proprie esigenze. L'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare si rende possibile, da un lato, con l'installazione di una serie di dispositivi, negli edifici nuovi o in quelli oggetto di rinnovamento, che consentano di monitorare consumi ed esigenze, e, dall'altro, con attività materiali come i sistemi di isolamento delle pareti (il c.d. cappotto termico). Gli elevati consumi degli edifici sono un elemento molto rilevante nella gestione dello spazio urbano, si consideri infatti che rappresentano una delle principali fonti di inquinamento delle città. Solo per avere un'idea: «il settore dei fabbricati è responsabile di circa il 40% dei consumi finali di energia e del 36% delle emissioni di CO₂»⁸⁹. Molti operatori di servizi energetici e operatori del settore edile⁹⁰

⁸⁹ T. FAVARO, *Transizione sociale e sostenibilità dell'abitare*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 4, 2022, pp. 486-487.

⁹⁰ Si pensi all'attività, per *esempio*, di Smart Building Alliance e GSE.



stanno così implementando la nozione di *smart building*, attraverso la possibilità di dotare l'edificio di una propria infrastruttura "nervosa" digitale, tale da rendere l'edificio il centro propulsore di una serie di servizi, da quelli energetici a quelli di raccolta dei rifiuti. La domotica è una sfida importante per la sostenibilità ambientale degli alloggi, ma anche per la sostenibilità sociale e assistenziale. Si pensi, infatti, a tutta quella serie di sensori di cui possono essere dotati gli alloggi e che consente di prevenire rischi o pericoli, in cui gli abitanti dell'alloggio dovessero venirsene a trovare. Così, ad esempio, un sensore può rilevare l'esigenza di una persona anziana o di una persona con disabilità e comunicarla a chi di competenza per il soccorso. Si realizza così l'idea di creare nell'alloggio uno spazio adatto e favorevole per chi lo abita. È in questo frangente che si individua anche il collegamento con i servizi di teleassistenza, di cui si è detto prima con riferimento alla transizione digitale dei servizi sanitari.

Alcune esperienze concrete di questo modello di congiunzione tra alloggio e assistenza sono rappresentate da due progetti austriaci *project moduLAAR/Leichter Wohnen e ZentrAAL-smart homes*. Il primo, sviluppatosi circa dieci anni fa, coinvolgeva cinquanta alloggi di persone anziane che vivevano sole. Le loro case sono state dotate di sistemi di prevenzione e segnalazione incidenti attraverso l'applicazione di sensori nei bagni, sulle porte e sulle finestre⁹¹. Questo sistema di sensori è stato anche connesso a una piattaforma, in grado di interagire con personale di assistenza e parenti. Il secondo, invece, ha coinvolto sessanta famiglie per quindici mesi. Tali nuclei familiari erano composti di giovani anziani (60-75 anni) che mostravano i primi segni di bisogno di supporto e sicurezza⁹². Gli alloggi sono stati allora dotati di diversi dispositivi, dai tablet agli spioncini digitali, dai sistemi di monitoraggio delle stufe ai contatti alle finestre e alle porte, dagli interruttori radio della luce alle bilance digitali e agli orologi per il *fitness* e le emergenze⁹³. Un'ulteriore esperienza interessante ha avuto luogo a Bradford. Si tratta della *Manningham Housing Association*, che gestisce circa millecinquecento alloggi e seimila residenti. La *Manningham* si è rivolta all'intelligenza artificiale per migliorare la fornitura di servizi, perché essa consente di prevedere le esigenze di manutenzione analizzando i dati provenienti da sensori e altre fonti, e di ottimizzare l'uso dell'energia nelle strutture abitative analizzando i dati sulla base di modelli di consumo energetico. Con riferimento alla seconda prospettiva, quella esterna, viene in rilievo la transizione digitale che investe il settore costruttivo, e nel caso di specie gli alloggi sociali. L'utilizzo delle procedure BIM (tecnologia di rappresentazione dei dati di un edificio) rappresenta

⁹¹ Eurofound, *Impact of digitalisation on social services*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, p. 15.

⁹² Eurofound, *Op.cit.*, p. 15.

⁹³ A. MATTOSCIÒ, *Digital social services: the impact of AI on social housing sector*, in *MediaLaws*, 4 ottobre 2023.



questa transizione, la frontiera della digitalizzazione del settore delle costruzioni e delle pubbliche amministrazioni. Si tratta, infatti, di un sistema informativo digitale, relativo a edifici e infrastrutture, integrato con dati fisici, prestazionali e funzionali dell'opera, che contiene le informazioni sull'intero ciclo di vita della stessa: dal progetto alla costruzione fino alla sua demolizione e dismissione. Si auspica non solo alla digitalizzazione del processo, ma più compiutamente alla *digital transformation*, il cambiamento delle modalità con cui viene pensato il processo edilizio e la trasformazione dello stesso in una rete di relazioni informative interoperabili⁹⁴. Rispetto all'impegno del PNRR, il D.M. del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili 3 agosto 2021, n. 312, è lo strumento volto ad attuare un programma di transizione digitale per il mercato delle costruzioni, attraverso processi digitalizzati per le stazioni appaltanti pubbliche, in grado di produrre effetti rilevanti anche per il mercato privato. La metodologia BIM presuppone poi, al fine di incrementare il processo di transizione, uno scambio delle conoscenze, che riguardi non solo gli attori del processo edilizio, ma anche gli strumenti di gestione delle informazioni, ossia tutte le componenti funzionali alla costruzione⁹⁵.

Con riferimento poi alla terza prospettiva, quella relazionale, si osserva il rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione, ma anche la capacità dell'intelligenza artificiale di rilevare alcune esigenze delle aree urbane e fornire questi dati alle amministrazioni, al fine di individuare i disagi e le esigenze di alcuni spazi urbani, identificando le aree a più alta povertà, con flussi più elevati di persone immigrate, e quindi i rischi di queste aree di essere soggette a segregazione ed esclusione. La transizione digitale di alcuni meccanismi di rilevazione dei dati di un territorio consente di avere un quadro più ampio e anche più aggiornato delle necessità espresse da determinati territori, al fine di una loro migliore gestione. Uno degli elementi che incide sulla gestione del territorio è rappresentato senz'altro anche dagli alloggi sociali. Si potrebbe, dunque, pensare a gestire i dati rilevanti, come per esempio quelli riguardanti flussi migratori, istanze di richiesta, disponibilità economiche, composizione di nuclei familiari, al fine di incrociarli con l'uso di strumenti adeguati e promuovere una migliore gestione dei servizi abitativi.

Sempre con riferimento alla prospettiva relazionale, la transizione digitale dei servizi potrebbe rappresentare anche l'occasione per una più attiva partecipazione dei cittadini alla vita sociale del quartiere. Si tratta di sviluppare tra singolo e amministrazione una corrispondenza più diretta, volta, da un lato, a incrementare il senso di comunità e appartenenza, e destinata, dall'altro, a implementare risposte coerenti e soluzioni più efficienti, che siano proprio il frutto condiviso di un rapporto collaborativo.

⁹⁴ Assobim, Il BIM negli appalti pubblici dopo il Decreto 312/2021, 2021.

⁹⁵ Uno degli elementi dell'implementazione della metodologia BIM nel settore costruttivo può essere per esempio il rilascio di titoli abilitativi o autorizzazioni attraverso il c.d. *e-permit*, che consente di effettuare i controlli di conformità dell'opera al regolamento edilizio attraverso un apposito *software*.



Infine, la quarta e ultima prospettiva individuata è quella dell'assegnazione dell'alloggio sociale e quindi della digitalizzazione delle procedure di richiesta e assegnazione di un alloggio. Un'esperienza concreta in questo ambito è rappresentata dal progetto, condotto nell'ambito del PON Metro 2014-2020 nella città di Roma, con il quale è stato possibile informatizzare i servizi erogati al cittadino nell'ambito dell'assistenza abitativa. Si tratta di realizzare interfacce applicative evolute e nuovi servizi *on line* per la presentazione delle domande di accesso alle diverse forme di assistenza abitativa e di inserimento nelle graduatorie per l'edilizia residenziale pubblica, tali da consentire una gestione sempre più standardizzata e integrata con altri sistemi e banche dati⁹⁶. Il punto è promuovere il potenziale del digitale per alleviare e ridurre alcuni oneri che gli inquilini devono sostenere nella richiesta di un alloggio. Questa, tra tutte, è la transizione meno incisiva, perché è quella più simile all'erogazione di un qualsiasi servizio burocratico *on line*, ma al contempo la più facile da realizzare e quindi la prima frontiera dalla quale partire.

5. Proiezioni e prospettive.

In un contesto come quello della transizione digitale non è in alcun modo possibile parlare di conclusioni, si può solo aspirare a prospettare tracciati da seguire. A valle dell'analisi svolta fin qui è possibile osservare che per i servizi sociali la transizione digitale può essere pensata e può realizzarsi. Il digitale divenendo parte integrante della vita dei singoli, come delle amministrazioni, non può che giungere a essere strumento per una nuova modalità di erogazione. Non sempre tale modalità può essere del tutto sostitutiva, e soprattutto nei servizi sociali, ma può essere complementare e ausiliaria, al fine di realizzare un più onesto e proporzionale bilanciamento dei diversi interessi in gioco.

Se quindi non si può concludere, si può però osservare che parlare di transizione digitale richiede sempre un tentativo di proiezione. A ben pensarci il digitale e lo sviluppo tecnologico sono di per sé proiezioni nel futuro, quando ancora tutto si trova un passo indietro, essi preconizzano nuovi metodi e nuovi strumenti; ma al contempo anche il diritto, nel suo più lento adeguamento, proietta questi nuovi scenari, che il digitale plasma, in schemi già esistenti, in panorami giuridici già definiti, ampliandone le maglie per ricomprenderli. Si tratta dunque di proiettare il nuovo in ciò che già esiste, all'indietro. In fondo, parlare di servizi sociali digitali, da un lato, è innovativo, è il desiderio di "modernizzare" l'erogazione dei servizi pubblici, ma dall'altro non è che un tentativo di confezionare prestazioni nuove in schemi già noti e conosciuti tra pubblica amministrazione e cittadini.

⁹⁶<https://www.comune.roma.it/web/it/attivita-progetto/digitalizzazione-di-procedure-relativeallassistenza-abitativa-e-nuove-funzionalita-applicative.page>



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Tutto ciò è inevitabile, e il termine *proiezione*, sia in avanti, sia all'indietro, racchiude appieno il senso di questo legame interattivo tra digitale e diritto.