

## **Fulvio Costantino. I servizi digitali, a proposito di Contributo per una teoria dei servizi digitali di Pietro Stefano Maglione, Giappichelli, 2025**

di Fulvio Costantino - 1 Settembre 2025

---

Molto ci si è concentrati su come l'attività autoritativa possa essere condizionata dall'informatizzazione: ci si è soffermati sul momento della decisione, e quindi sui provvedimenti automatizzati; nonché, in via strumentale, sul momento dell'istruttoria, in virtù della capacità attuale degli elaboratori di raccogliere ed elaborare grandi masse di dati, con i conseguenti effetti sulla decisione, in termini di determinazione della stessa o di indicazioni circa l'operato da adottare (previsioni, suggerimenti).

L'affermarsi dell'intelligenza artificiale, e più di recente dell'intelligenza artificiale generativa, ha indotto nuove riflessioni sul punto, in virtù della possibilità che l'operato della macchina sia impossibile da comprendere, allorché essa apprenda da sola e le sue decisioni quindi possano essere inintelligibili agli stessi programmatori. Il tema è stato molto dibattuto, sia perché molto affascinante anche dal punto di vista teorico, sia per una certa abitudine a considerare centrale negli studi di diritto amministrativo il tema del provvedimento, e quindi le possibili ripercussioni sullo stesso delle innovazioni tecnologiche.

Eppure nella quotidianità i servizi pubblici sono il più frequente veicolo di contatto dei cittadini con i soggetti pubblici: dalle implicazioni della digitalizzazione sui servizi sanitari (medicina a distanza, maggiore accuratezza delle diagnosi), a quelle sull'istruzione (basti pensare all'istruzione a distanza), alle facilitazioni che la digitalizzazione permette in merito ai servizi pubblici tradizionali e analogici (si pensi alla possibilità di conoscere gli orari dei trasporti o acquistare titoli di viaggio). In questo senso, quindi, l'interesse verso la digitalizzazione dei servizi deve essere tenuta in grande considerazione.

In più, la proclamazione di una cd. cittadinanza digitale da parte del CAD, con la previsione di strumenti di tutela, giustifica un'analisi del tema. Si tratta peraltro di una sfera nella quale operano soggetti privati e pubblici, in particolare in sinergia, per cui il tema richiama le problematiche relative alla concorrenza, sebbene in maniera differente a seconda del servizio considerato.

Il *Contributo per una teoria dei servizi digitali* di Pietro Stefano Maglione fornisce una cornice per esplorare l'ampio spettro di applicazione della digitalizzazione ai servizi, concentrandosi peraltro sull'aspetto più attuale e rilevante, ossia il ricorso alle piattaforme digitali pubbliche "abilitanti" (SPID, PagoPa, AppIO).

Se per mezzo dei servizi dei canali digitali, peraltro, comunque si veicolano funzioni autoritative della pubblica amministrazione, ci si concentra sull'attività amministrativa di prestazione. Appare così utile la distinzione tra servizi *online* (attività riorganizzate in forme digitale tramite sito *web* o *app*), servizi "amministrativi" digitali (i servizi tipizzati, quali il portale dell'ANPR per il rilascio *online* dei certificati anagrafici digitali, il Servizio di collegamento delle imprese alla PDND, la Piattaforma erogazioni pubbliche, il Servizio garantito dalla Piattaforma notifiche digitali SEND, la Piattaforma referendum, il portale di reclutamento "InPA" portali *online* multifunzione dei Comuni e per gli sportelli unici telematici, i servizi previsti dal codice dei contratti), servizi digitali ad oggetto informativo (dati pubblici), proprio per evitare di confondere sotto l'etichetta di digitalizzazione tutti i servizi.

Questa classificazione consente anche di concentrare l'attenzione sulle c.d. piattaforme abilitanti, strutturate come servizi pubblici digitali "a rete". In esse ha un posto di rilievo anche il profilo la concorrenza, dal momento che sulle stesse soggetti privati possono offrire servizi.

Condivisibile anche la scelta di non qualificare come servizi pubblici i *social network* o le grandi piattaforme che offrono servizi quali i motori di ricerca: ciò non deve significare che non ci sia spazio per l'applicazione di alcune disposizioni relative all'accesso, alla garanzia di libertà di manifestazione del pensiero, alla tutela da parte di abusi anche dei gestori di questi strumenti (e del resto l'Unione europea con il *Digital Services Act* e il *Digital Market Act* hanno pensato proprio a questo), ma questo non deve importare una inappropriata panpubblicizzazione di attività private.

Il tema dei servizi chiama in causa anche il ruolo delle autonomie locali: non è certo auspicabile una differenziazione da ente locale ad ente locale rispetto a piattaforme, *app*, per i medesimi servizi: per un verso è desiderabile una centralizzazione, per altro verso essa è inevitabile, per garantire uniformità, efficienza, *standard* elevati di sicurezza (anche rispetto ai dati), rispetto della complessa disciplina normativa e tecnica per l'organizzazione di tutti i servizi digitali; ciò non toglie, al tempo stesso, che le autonomie locali abbiano esplorato e possano esplorare nuovi servizi e porsi così come *best practices*.

Alcune precisazioni importanti vengono effettuate, come ad esempio a proposito della nozione di "gestori di servizi pubblici" nel C.A.D., evidentemente per evitare che qualsiasi gestore sia tenuto a consentire l'accesso via SPID, ad accettare pagamenti tramite PagoPa, e così via.

Il lavoro si concentra poi sulle piattaforme digitali pubbliche "abilitanti" (quali SPID, PagoPA), modelli di servizi pubblici digitali a rete erogati "nel" mercato da operatori privati (si pensi al ruolo di Poste Italiane, Infocert, Tim, Aruba o altri operatori che forniscono il servizio di accesso). PagoPA viene definito come un SIEG digitale per i pagamenti elettronici alla P.A. Il punto di accesso telematico, la c.d. "appIO" è definita come servizio pubblico digitale che aggrega i servizi *online* delle amministrazioni.

Un'ultima sezione è dedicata alla tutela giurisdizionale del "diritto" ai servizi pubblici digitali: gli strumenti sono forniti dalle disposizioni del CAD sulla cd. cittadinanza digitale e dalle più generali norme sull'azione per l'efficienza pubblica. Se è problematico immaginare di adottare altre azioni a tutela del "diritto" ai servizi digitali, dal punto di vista teorico è apprezzabile il tentativo di

applicare anche a queste fattispecie la tutela risarcitoria autonoma dinanzi al G.A., la tutela antidiscriminatoria ex lege n. 67/2006 e la tutela consumeristica (215 ss..

Di particolare importanza però resta la questione legata al contrasto al *digital divide*, quale condizione di effettività del rapporto di "utenza digitale". In questo senso l'accesso per conto terzi ai servizi *online* mediante SPID viene letta come forma di integrazione "privata" solidale del diritto alla cittadinanza digitale. Per altro verso, ci si interroga sull'esistenza di un "diritto" all'amministrazione non-digitale: in questo senso, ci si appella a doveri di solidarietà, ad oneri di cittadinanza digitale, che se per un verso chiedono ai cittadini di rinunciare all'uso dell'analogico, per quanto tale passaggio possa essere problematico, dall'altro lato però impone che si superino tutti gli ostacoli alla digitalizzazione, prevedendo la deroga al *digital only* affinché chiunque possa esercitare i diritti di cittadinanza digitale, fino a preservare il canale fisico.

Molti di questi temi saranno oggetto di disamine specifiche in futuro, con il diffondersi della digitalizzazione: il pregio della ricerca è di avere delineato il campo, offerto agli studiosi delle distinzioni e suggerito degli spunti per future ricerche.

---

Contributo stampato da **Apertacontrada**

URL del contributo: **<https://www.apertacontrada.it/2025/09/01/fulvio-costantino-i-servizi-digitali-a-proposito-di-contributo-per-una-teoria-dei-servizi-digitali-di-pietro-stefano-maglione-giappichelli-2025/>**

Copyright ©2018 ApertaContrada | Registrazione al Tribunale di Roma n° 426/2009 del 15 12 2008 | ISSN 2039-8018