

Brevi considerazioni (in)attuali su digitalizzazione e autonomia

Francesco Palermo

«Restiamo sempre prigionieri della tecnica e incatenati ad essa, sia che la accettiamo con entusiasmo, sia che la neghiamo con veemenza»

(M. Heidegger)

Abstract

The paper examines the relationship between digitalisation and autonomy, both individual and territorial. On the one hand, digitalisation might increase administrative efficiency, while on the other hand it brings with it standardisation, that is the opposite of autonomy. The tension between safeguarding plurality and the risk of homologation is analysed, highlighting the difficulties in reconciling the need for uniform rules with the preservation of (territorial) differences.

However, territorial autonomies can play a more significant role than one may think, if they adopt a more proactive approach than before, making use of the room for manoeuvre opened up by digitalisation, especially by enhancing cooperation between different levels of government.

Der Beitrag untersucht die Beziehung zwischen Digitalisierung und individueller sowie territorialer Autonomie. Einerseits erhöht Digitalisierung die Verwaltungseffizienz, andererseits bringt sie eine Standardisierung mit sich, die das Gegenteil von Autonomie ist. Das Spannungsverhältnis zwischen der Verteidigung der Pluralität und der Gefahr der Standardisierung wird analysiert, wobei hervorgehoben wird, wie schwierig es ist, die Notwendigkeit einheitlicher Regeln mit der Bewahrung der (territorialen) Unterschiede in Einklang zu bringen. Die territorialen Autonomien können jedoch, wenn sie einen proaktiveren Ansatz als bisher verfolgen, den durch die Digitalisierung eröffneten Handlungsspielraum nutzen, insbesondere durch die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Regierungsebenen.

I. Il fenomeno

I contributi raccolti nel presente volume offrono informazioni molto importanti e spunti di notevole interesse per l'approfondimento e lo sviluppo del rapporto tra digitalizzazione e autonomia, un tema di crescente attualità e collegato al più ampio filone di indagine sull'impatto della rivoluzione digitale su ogni aspetto della vita civile organizzata. Per quanto il macrotema della rivoluzione digitale sia da tempo oggetto di approfondimenti da parte di ogni disciplina, compreso il diritto, la questione del suo impatto sul

funzionamento del delicato e complesso sistema delle autonomie territoriali è stata finora molto trascurata. A parte qualche studio relativo a specifici aspetti amministrativistici, la dimensione costituzionale di questo rapporto ha ricevuto scarsa o nulla attenzione, almeno fino a tempi assai recenti, essenzialmente in questo decennio, quando specifici provvedimenti hanno attirato l'attenzione sul fenomeno e sull'indiretta verticalizzazione che questo ha comportato, come in Germania la legislazione sulla digitalizzazione dell'amministrazione o in Italia l'avvento del PNRR. Si è dunque iniziato a valutare l'impatto della digitalizzazione sul sistema delle autonomie, ma prevalentemente come ambito nel quale – a seconda della prospettiva – l'autonomia viene ridotta dalla presenza della digitalizzazione o rappresenta un potenziale ostacolo all'introduzione di regole procedurali uniformi per le amministrazioni, senza interrogarsi sugli aspetti sistematici che l'argomento genera.

Del resto, ancora all'inizio del millennio il dibattito giuridico si concentrava sulla natura dello spazio digitale e sulla (possibilità e opportunità) della disciplina giuridica di internet, visto allora come un possibile spazio senza regole o, meglio, con regole prodotte dalla comunità degli utenti, senza un intervento normativo di natura pubblicistica. L'utopia di internet come spazio di libertà e di autoregolamentazione è rapidamente tramontata, e oggi non solo si concorda sulla necessità di regole, stante la pervasività dello spazio virtuale in tutti i settori della vita, ma anche sulla necessità di regole sulle regole, ossia sulla disciplina delle regole indotte dallo spostamento di molti ambiti della vita nella sfera digitale, appunto la digitalizzazione. Questa genera regole la cui produzione e il cui impatto richiedono a loro volta di essere disciplinati, per le significative conseguenze che possono produrre sulla vita dei singoli e delle amministrazioni. La digitalizzazione non è infatti neutrale, come non lo è nessuna norma e in ultimo nessun fenomeno. Ma mentre ci si concentrava sulla natura giuridica di internet e della rivoluzione informatica, un suo sottoprodotto, la digitalizzazione dei processi di governo (macro e micro) è proseguita senza essere accompagnata da un adeguato supporto di riflessione, e i nodi iniziano a venire al pettine. La questione oggi non è più se servano le regole, ma quali regole servono, come farle funzionare in uno spazio nuovo e come garantire il mantenimento di un controllo pubblico sui fenomeni digitali. Come fare regole adatte al mondo digitale senza impostarle in modo analogico, cioè con gli schemi precedenti la rivoluzione digitale, per renderle in grado di gestire il fenomeno e non di appesantirlo di inutili fardelli burocratici, ma nel contempo evitare che producano uniformazione

di comportamenti (individuali) e di azioni (pubbliche) a scapito del pluralismo culturale e territoriale.

La rivoluzione digitale in corso da almeno un ventennio ha infatti impattato pesantemente anche sull'autonomia personale, come è facile notare nella vita quotidiana di ciascuno. Ogni giorno siamo tutti subissati di richieste di dati, di adeguamenti delle password, di adesione a contratti capestro; l'accesso a un numero crescente di servizi è canalizzato attraverso piattaforme informatiche; siamo portati (costretti) a svolgere in proprio molte attività che fino a poco fa erano svolte da amministrazioni e gestori di servizi (all'accentramento dei processi decisionali corrisponde un decentramento delle attività e spesso delle responsabilità); i programmi si aggiornano di continuo richiedendo crescente attenzione da parte dei fruitori (quante volte si accende il computer per svolgere un'attività e si finisce per farne un'altra, a causa dei passaggi imposti dai programmi che altrimenti non permettono di accedere a ciò che in quel momento ci serve?); cresce l'interazione con chatbot anziché con persone; e soprattutto, per quanto qui di interesse, si assiste a una standardizzazione di processi di ogni tipo secondo quanto imposto dai programmi e dai relativi protocolli informativi.¹ In generale, tutto questo comporta una forte riduzione dell'autonomia decisionale dei singoli, dall'autonomia contrattuale all'autodeterminazione informativa (*habeas data*), fino alle modalità di lavoro e persino al mantenimento del lavoro stesso, con il rischio di perderlo per la sua sostituibilità da parte delle macchine (si pensi all'intelligenza artificiale e alle sue conseguenze sul mondo del lavoro).

II. Le possibili reazioni

Come reagiscono individui e società davanti a questi fenomeni ormai noti o quanto meno largamente percepiti – ma ancora poco elaborati in ambito giuridico? La prima tentazione (individuale e collettiva, quindi normativa) è di tipo difensivo: sono fenomeni pericolosi, da cui occorre difendersi. La tentazione della difesa (da parte degli individui come delle amministrazioni) è la naturale reazione all'eccesso di complessità, combinata con una diffusa tendenza alla resistenza al mutamento. Vale certamente di fronte

1 Un esempio tra i tanti: durante la correzione delle bozze, la sillabazione è risultata spesso sbagliata perché il testo è scritto in italiano e il programma di impaginazione era impostato per la lingua tedesca. Standardizzazione e regole non differenziate sulla base dell'impostazione che si è data al programma.

al progresso tecnologico e segnatamente digitale, per la rapidità dei cambiamenti e per la loro inevitabilità, perché uscire dalla digitalizzazione o anche solo rallentare l'adeguamento ad essa comporta un grado di esclusione crescente (*digital divide*) che conduce a una graduale, spesso assai rapida marginalizzazione. Quindi gli sforzi connessi al dover continuamente stare al passo con la tecnologia (nella misura del possibile per i non esperti del settore) si compiono, sia pur con fatica, più volentieri che in altri ambiti. Dove però il fenomeno è il medesimo. Si pensi al pluralismo sociale, anch'esso rapidamente in evoluzione, quasi come le tecnologie: dal genere alle minoranze, dall'immigrazione al crescente numero di portatori di interessi, la società si fa ogni giorno più complessa, e per molti (soprattutto i non esperti del settore, come con le tecnologie) i cambiamenti sociali sono troppo rapidi e profondi per (accettare di) stare al loro passo.

È il fenomeno del riflusso anti-pluralistico a cui si assiste un po' ovunque specie nelle società occidentali, quelle più 'avanzate' sotto il profilo della tecnologia sociale. Per cui la naturale tendenza difensiva porta settori sempre più ampi della popolazione a invocare un grado minore di complessità, rimpiangendo i tempi in cui, ad esempio, decideva tutto una *élite* di maschi bianchi ricchi (e votava di conseguenza il 2% della popolazione). Come con la tecnologia, l'eccesso di offerta a cui non ci si può sostanzialmente sottrarre mina le certezze e induce reazioni difensive. A quanti capita di maledire un nuovo programma che si fatica ad imparare ad usare, un aggiornamento necessario, l'ennesima richiesta di cambio password, e tutte le complicazioni della vita quotidiana informatizzata? Allo stesso modo, molti rifiutano il linguaggio di genere, il 'wokismo', la moltiplicazione delle identità, e analoghi processi di aumento della complessità sociale. Anche se si tratta, esattamente come per la tecnologia, di sviluppi inevitabili, e soprattutto volti a moltiplicare le opportunità delle società, che diventano sempre più complesse ma proprio per questo aprono spazi di libertà inimmaginabili un tempo, per quanto magari molti di questi spazi non vengono sfruttati, come per la maggior parte degli utenti le diverse app sui nostri smartphone o le potenzialità di un personal computer.

La seconda tipologia di reazione è la resilienza: si cerca di adeguarsi, sviluppando le capacità minime a ciò necessarie, ma subendo i processi di informatizzazione e venendo trascinati dalla corrente. Capita ai singoli, ma anche alle amministrazioni. E se questi adeguamenti sono indispensabili per (provare a) stare al passo con i passaggi imposti da processi digitali, si rischia nel lungo termine di abbandonare le peculiarità che rendono plurali le società, e di scivolare verso l'uniformità, con le conseguenze che ciò

comporta. A partire da un inevitabile accentramento del potere nelle mani di persone o luoghi in cui si determinano le procedure standardizzate che tutti, individui, imprese e amministrazioni, sono indotti a seguire.

Qualunque sia la reazione a questi fenomeni (si aggiunga pure la reazione entusiasta, probabilmente minoritaria ma presente), resta il fatto che essi si producono, che piacciono o meno. E come tutti i fenomeni, richiedono delle regole che in quanto tali ne determinano anche i contenuti. Regole che impongono l'adattamento alle nuove realtà delle strutture esistenti per non renderle obsolete.

Come la tecnologia ci impone la modifica degli stili di vita (quanto tempo passiamo a interagire con computer e smartphone, nella vita lavorativa come in quella privata?) e persino delle strutture linguistiche (un utile esercizio è confrontare i giornali di vent'anni fa con quelli di oggi e vedere quante parole nuove e diverse si usano) e mentali (si pensi al cambiamento radicale delle modalità didattiche rispetto a solo dieci anni fa), così la rivoluzione digitale richiede di adattare anche lo strumentario giuridico e istituzionale. Adeguamenti peraltro richiesti dai cambiamenti sociali più in generale, non solo dalla digitalizzazione, che queste spinte al cambiamento semplicemente accelerano. Si pensi, per tutti, al funzionamento delle assemblee elettive: il luogo della democrazia rappresentativa divenute nello stesso tempo sempre meno rappresentative perché pensate per società ottocentesche assai poco plurali, e utili a garantire il compromesso tra aristocrazia e borghesia, ma inadatte a contenere tutto il pluralismo della società contemporanea. Significa forse che i parlamenti non servono più? Assolutamente no, ma che vanno adeguati. Allo stesso modo, l'attività amministrativa non può che adattarsi agli sviluppi tecnologici, ma deve farlo in modo consapevole e attivo, non passivo.

Proseguendo con le analogie, si consideri il mondo dell'economia, in cui le piccole imprese faticano molto a sopravvivere in un mercato dominato da grandi colossi che tendono a formare cartelli, oligopoli o persino monopoli. Anche in quest'ambito si pone l'urgenza di regole nuove per un mondo nuovo. Anche in quest'ambito la reazione, specie dei territori con una tradizione di imprese medio-piccole (come l'Italia), è inizialmente di natura difensiva, con regole volte a favorire la piccola impresa nella misura del possibile, e con conseguente perdita di popolarità dell'Unione Europea che queste regole tende a limitare in nome della concorrenza. Anche in questo caso, questi processi non significano e non devono significare né il protezionismo a vantaggio (ma è poi un vantaggio nel lungo periodo?) delle piccole imprese locali, né il loro abbandono a logiche di competizio-

ne selvaggia in cui il piccolo viene inevitabilmente fagocitato dal grande, dall'impresa artigiana al commercio, dai servizi alle professioni. Ha quindi poco senso rimpiangere (anche in chiave normativa) i tempi andati, ma ne ha molto introdurre regole che impediscano ai grandi gruppi di avere posizioni dominanti, e serve un mix di misure difensive e di adattamento. Proprio il settore della digitalizzazione e dell'economia digitale ha un ruolo molto rilevante in questi processi, nei quali la norma si trova troppo spesso in ritardo rispetto alla realtà che intende disciplinare, e in cui lo spostamento di molta parte della vita anche economica nel mondo virtuale impone di creare un assetto normativo in grado di combinare per quanto possibile i vantaggi della rivoluzione digitale e la salvaguardia del pluralismo produttivo, come l'artigianato o il commercio di prossimità.

III. E l'autonomia?

È inevitabile che processi di tale portata rivoluzionaria e di tale impatto sull'autonomia individuale e sociale riguardino, altrettanto pesantemente, anche l'autonomia territoriale. Come a livello individuale, anche per quanto riguarda l'autonomia territoriale la gran parte degli enti si troverà a perdere spazi di azione, a seguire processi impostati altrove secondo approcci che non tengono conto delle specificità ma seguono le logiche della standardizzazione, ad assistere all'aumento della concentrazione del potere nelle mani dei pochi che controllano e determinano i processi informatici. Autonomia significa differenziazione (o almeno possibilità di differenziazione), mentre la digitalizzazione standardizza le regole e i processi. La standardizzazione è più sottile e difficile da affrontare della mera centralizzazione, perché contro la centralizzazione ci sono strumenti di tutela, a partire dal ricorso alla giustizia costituzionale per la difesa delle competenze, mentre contro la standardizzazione, l'uniformazione dei processi, i protocolli uguali per tutti, le piattaforme e gli strumenti informatici con le stesse funzioni e che ragionano nello stesso modo in tutto il mondo, ci sono meno possibilità di difesa. È il mainstream, la corrente, e a questo si tende a rispondere con la rassegnazione (magari mascherata da resilienza), non con l'opposizione. Se fosse possibile svolgerlo (ma probabilmente manca una metodologia per farlo), sarebbe assai interessante uno studio che indagasse sulla presenza di un collegamento tra la crescente attitudine centralistica degli organi di giustizia costituzionale e l'abitudine indotta dalla digitalizzazione a ragionare in modo standardizzato: in altre parole, le difficoltà che un po' ovunque i

livelli substatali di governo incontrano nell'affermare in via giurisdizionale le proprie ragioni potrebbero in parte anche dipendere dalla minore predisposizione che tutti nelle società contemporanee tendiamo ad avere verso le ragioni della differenziazione, a causa dell'abitudine a seguire protocolli standard e procedure uniformi.

Per le autonomie territoriali, il rischio della standardizzazione e dell'uniformazione è che, a differenza della centralizzazione, esula dal rapporto tradizionale tra i livelli di governo. In questi casi non è lo Stato che limita le competenze delle Regioni, o l'Unione Europea che tende ad allargare i margini delle proprie competenze scontrandosi con gli stati membri, ma si assiste ad un forte travaso di potere dal settore pubblico a quello privato, che tende a imporre gli standard digitali al pubblico, indipendentemente dal livello di governo coinvolto. E controllare il potere privato è più difficile che controllare il potere pubblico.

Anche a livello pubblico, la digitalizzazione può inoltre essere utilizzata, più o meno consapevolmente, per ridurre il pluralismo, quindi anche l'autonomia. Trattando della digitalizzazione, è inevitabile il riferimento all'Estonia come esempio di successo della transizione digitale in ambito pubblico (si veda anche il relativo contributo in questo volume), ma si dimentica che in quel Paese la digitalizzazione della vita pubblica è andata di pari passo con l'uniformazione della società e la creazione di uno Stato nazionale omogeneo e poco aperto alle rivendicazioni delle minoranze. Non è dato sapere quanto si sia trattato di un processo consapevole e volontario, ma è un fatto che da questo processo di digitalizzazione (rigorosamente in lingua estone o in inglese, molto meno in russo) è rimasta sostanzialmente tagliata fuori la generazione pre-digitale, che era anche quella che contava la maggior parte dei russofoni. La digitalizzazione può insomma diventare anche uno strumento di trasformazione sociale, indirizzando gli sviluppi di una società in transizione in senso inclusivo o (più frequentemente) esclusivo.

Appare insomma evidente – e gli esempi potrebbero continuare a lungo – lo stretto vincolo che lega l'evoluzione tecnologica in generale, e la digitalizzazione dell'azione pubblica in particolare, con la tutela dei diritti fondamentali e con l'organizzazione del potere. Per questo i temi del federalismo, dell'autonomia e in genere della divisione verticale del potere (e più complessivamente della divisione del potere *tout court*) non possono essere considerati aree di nicchia e relative a questioni specialistiche per pochi addetti ai lavori, ma sono qualcosa che riguarda l'essenza della democrazia e della sua sopravvivenza. Le sfide alla tenuta dei sistemi pluralisti e demo-

cratici non vengono solo dalle guerre, dai populismi, dalle emergenze e i loro abusi, ma possono generarsi anche da processi involontari, quotidiani, persino positivi e inevitabili come la digitalizzazione.

IV. Che fare?

Se l'impatto della digitalizzazione è evidente anche sull'autonomia e se, come detto, la reazione difensiva è comprensibile ma poco sensata e probabilmente destinata comunque all'insuccesso, resta da chiedersi come le autonomie possano affrontare la sfida della digitalizzazione cogliendone le opportunità e limitando i rischi che da questa derivano per la loro stessa sopravvivenza.

In primo luogo, è necessario che le autonomie nel loro insieme (dunque chi le gestisce a livello politico e le fa funzionare sul piano amministrativo, ma anche chi le studia per renderle più efficienti) siano consapevoli di rischi e opportunità connesse alla digitalizzazione, e che affrontino questi processi con spirito critico più che con eccessiva resilienza. In questo senso, lo studio raccolto in questo volume rappresenta un utilissimo strumento di supporto. In secondo luogo, occorre che i medesimi soggetti siano proattivi, pronti a sfruttare i possibili margini di autonomia *nella* digitalizzazione, anziché *dalla* digitalizzazione. Concretamente ciò significa ad esempio per gli enti substatali dotarsi di leggi sul punto, che disciplinino i rapporti verticali con gli altri livelli di governo anche in materia di digitalizzazione e di gestione dei processi digitali. Nel contesto italiano, le regioni speciali hanno a disposizione uno strumento più potente della legislazione ordinaria, che è la normativa di attuazione. Approvare proprie leggi significa accettare il potenziale conflitto, rischiare l'impugnazione, ma il conflitto aiuta sempre a chiarire i margini di autonomia e a fissare i limiti di intervento di ciascun livello di governo: soprattutto in ambiti nuovi come quello qui indagato, può convenire perdere un ricorso ma avere chiarezza sui margini di azione piuttosto che non agire per paura del conflitto e trovarsi di fronte ad azioni straripanti di altri livelli di governo o addirittura del privato, quando poi è troppo tardi per reagire. Servono infine consapevolezza e coraggio non solo a monte della legislazione, ma anche e forse soprattutto a valle da parte degli operatori, perché le leggi vivono sulle gambe dell'amministrazione: l'autonomia va affermata anche nei comportamenti e non solo nelle norme.

L'autonomia che vuole mantenersi deve saper dominare i processi e non subirli. Il che non significa certo che l'autonomia possa sopravvivere

solo avendo sistemi digitali propri e separati da quelli degli altri livelli di governo, come si potrebbe superficialmente pensare estendendo alla digitalizzazione la frequente e malintesa accezione dell'autonomia come autarchia: sarebbe ridicolo oltre che impossibile. Significa invece – come per l'autonomia nel suo complesso – saper collaborare con altri livelli di governo (e soggetti privati) e codeterminare. Significa co-decidere in tanti ambiti piuttosto che decidere da soli in pochi. Mai come in questo ambito appare evidente che autonomia è partecipazione e capacità di collaborare con altri livelli di governo. È su questa linea collaborativa che si giocherà sul piano normativo la futura definizione del rapporto tra autonomia e digitalizzazione. Le alternative sono il rigetto e la resilienza (o peggio, la passiva accettazione), atteggiamenti perdenti sul piano individuale come su quello collettivo. Esiste insomma certamente un margine per l'autonomia nella digitalizzazione: servono però consapevolezza dell'importanza di assicurare questo margine e capacità di collaborare con i diversi livelli di governo per farlo in modo da garantire il miglior equilibrio tra pluralità ed efficienza.

