



Beatrice Bertarini

**SOCIETÀ E IMPRESE NEL
MERCATO UNICO DIGITALE:
NUOVE PROSPETTIVE DI
REGOLAZIONE PUBBLICA**

Estratto



GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

BEATRICE BERTARINI

SOCIETÀ E IMPRESE NEL MERCATO UNICO DIGITALE: NUOVE PROSPETTIVE DI REGOLAZIONE PUBBLICA

SOMMARIO: 1. Introduzione. La disciplina giuridica europea del Mercato Unico Digitale. — 2. Digitalizzazione e regolazione giuridica del settore sanitario. — 3. Digitalizzazione e regolazione giuridica per le imprese. — 4. Osservazioni conclusive. Digitalizzazione e pubblico potere.

1. INTRODUZIONE. LA DISCIPLINA GIURIDICA EUROPEA DEL MERCATO UNICO DIGITALE.

Il cambiamento economico e sociale connesso al fenomeno della digitalizzazione è oggi posto al centro di nuovi e molteplici interventi da parte del legislatore europeo e nazionale inerenti la tematica *de qua*, interventi volti cioè a considerare il ruolo sempre più rilevante che essa riveste nella vita dei cittadini e delle imprese ¹.

Ogni prospettiva d'indagine giuridica relativa all'analisi della digitalizzazione non può prescindere dall'esame della disciplina europea del Mercato Unico Digitale (*Digital Single Market*), che viene definito e declinato dall'Unione europea nella Comunicazione della Commissione del 2015 *Strategia per il Mercato Unico Digitale in Europa* ², ove si evidenzia come esso rappresenti per

¹ Per tutti V. ZENO-ZENCOVICH, *Dati, grandi dati, dati granulari e la nuova epistemologia del giurista*, in *Rivista di diritto dei media*, 2018, pp. 1 ss.

² COM (2015) 192, del 6 maggio 2015. Osserva G. ALPA, *New economy e libere professioni: il diritto privato e l'attività forense nell'era della rivoluzione digitale*, in *Contratto e impresa*, 2000, 3, p. 1176, che la rivoluzione digitale si riferisce « alle nuove tecniche di comunicazione, di scrittura, di raccolta e distribuzione delle informazioni, ottenute mediante l'applicazione delle tre

grandi frontiere tecnologiche, che sono l'hardware, il software e Internet. È il mondo della informazione e della "realtà virtuale" che si affianca e in parte sostituisce il mondo della produzione di beni e di servizi tradizionali e crea una rete universale tra i soggetti. Potrebbe essere una rete solo informativa, non collegata alla circolazione di beni e servizi, come è avvenuto agli albori di Arpanet. Ma questo formidabile mezzo di comunicazione e di collegamento non poteva sottrarsi alle leggi del mercato, o, come si diceva un tempo con espressione enfatica e

l'Unione uno strumento fondamentale « per il futuro, per continuare ad offrire un tenore di vita elevato alla sua popolazione » ³.

L'economia digitale, infatti, « è in grado di espandere i mercati, promuovere servizi migliori a prezzi migliori, offrire più scelta e creare nuove fonti di occupazione. Il mercato digitale può creare opportunità per nuove start-up e permettere alle imprese esistenti di crescere e profittare della scala offerta da un mercato di oltre 500 milioni di persone » ⁴.

Per realizzare un Mercato Unico Digitale la Commissione ritiene necessari « sia la volontà politica sia i mezzi che permetteranno di concretare le azioni delineate nella presente strategia; occorre anche mobilitare i fondi e le risorse necessari e collegare i vari protagonisti fondamentali in un assetto di *governance* che assicuri l'ottenimento di risultati concreti da parte delle istituzioni dell'UE, degli Stati membri e dei portatori d'interesse » ⁵.

Al fine di creare un « clima propizio agli investimenti nelle reti digitali, nella ricerca e nell'imprenditoria innovativa » ⁶, l'Unione europea definisce specifiche politiche di supporto alla digitalizzazione, sia con riferimento al settore economico sia con riferimento agli effetti che la digitalizzazione dispiega sui cittadini, tanto che lo stesso Parlamento europeo nella Risoluzione del 19 gennaio 2016 sul tema “*Verso un atto sul mercato unico digitale*”, sottolinea come « una migliore regolamentazione presupponga l'adozione di un approccio in materia di legislazione che sia digitale per definizione, basato su principi e tecnologicamente neutro »; si ritiene necessario inoltre verificare « se la normativa vigente, le iniziative complementari di carattere non normativo e i quadri di attuazione siano idonei allo scopo nell'era digitale, in considerazione delle nuove tecnologie e dei nuovi modelli di business, al fine di ovviare alla frammentazione giuridica del mercato unico, di

preoccupata all'“imperialismo economico” ». Nel momento in cui globalizzazione e rivoluzione digitale « si sono integrati è avvenuta quella implosione che ha portato alla “*new economy*”: cioè ad un altro modo di produrre, ad un altro modo di consumare, ad un altro modo di lavorare e di vivere, dentro e fuori il mercato ».

³ COM (2015) 192, del 6 maggio 2015, p. 19.

⁴ COM (2015) 192, del 6 maggio 2015, p. 3.

⁵ COM (2015) 192, del 6 maggio 2015, p. 19. Cfr. A. TARRANT-L. DI MAURO, *Increasing the benefits from the Digital Single market*, in *European Networks Law and Regulation Quarterly*, 2016, p. 98, che osservano che « the existence of barriers im-

plies that in order to reap the full benefits from a single market in digital services, individual national rules ought to be replaced by common EU-wide rules. However there is a choice to be made on which rules, or sets of rules, should be made common. This choice appears to be all the more important given the increasing reluctance by some Member States to add to the perception or substance of growing ‘interference’ from the EU into the national sphere. While most Member States appear to consider the deepening of the Digital Single Market as being in the national interest, some may also appear to be reluctant to will the means by which it could actually be delivered ».

⁶ COM (2015) 192, del 6 maggio 2015, p. 20.

ridurre l'onere amministrativo e di promuovere la crescita e l'innovazione » ⁷.

La medesima Risoluzione sottolinea poi l'urgenza di valutare l'impatto della digitalizzazione sulla salute e sulla sicurezza sul luogo di lavoro, tanto da evidenziare che « i telelavoratori e le persone che svolgono il proprio lavoro da casa con il *crowdworking* potrebbero essere esposti a incidenti; sottolinea che i problemi di salute mentale connessi al lavoro, quali l'esaurimento causato dalla costante accessibilità e dall'erosione dei modelli tradizionali degli orari di lavoro, rappresentano un grave rischio per i lavoratori » ⁸.

Con specifico riferimento al settore industriale, il Parlamento europeo osserva che « l'economia digitale cresce molto più velocemente rispetto al resto dell'economia », e come « la trasformazione digitale dell'industria sia essenziale per la competitività dell'economia europea » ⁹; per questi motivi si esorta la Commissione a sviluppare un *Piano di trasformazione digitale*, che permetta « la modernizzazione della legislazione e l'utilizzo dei pertinenti strumenti d'investimento nella ricerca e sviluppo e nelle infrastrutture, al fine di sostenere la digitalizzazione dell'industria in tutti i settori » ¹⁰.

2. DIGITALIZZAZIONE E REGOLAZIONE GIURIDICA DEL SETTORE SANITARIO.

Il ruolo che la digitalizzazione riveste nella società è elemento centrale della presente analisi giuridica, poiché, come noto, molteplici sono gli aspetti della vita dei cittadini che si sono modificati e si modificheranno con l'avvento delle innovazioni tecnologiche: si pensi, ad esempio alle nuove forme di lavoro connesse al mercato digitale ¹¹, ovvero alle nuove forme di tutela dei dati personali ¹². La digitalizzazione rappresenta, in verità, la nuova

⁷ Punto 3 della Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2016 sul tema *Verso un atto sul mercato unico digitale*.

⁸ Punto 8 della Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2016 sul tema *Verso un atto sul mercato unico digitale*.

⁹ Punto 96 della Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2016 sul tema *Verso un atto sul mercato unico digitale*.

¹⁰ Punto 97 della Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2016 sul tema *Verso un atto sul mercato unico digitale*.

¹¹ Il rinvio è, per tutti, a E. MENEGATTI, *A Fair Wage for Workers On-Demand via App*, in AA. VV., *Work-*

ing in Digital and Smart Organization, Palgrave Macmillan, 2018.

¹² In tema G. ALPA, *L'identità digitale e la tutela della persona. Spunti di riflessione*, in *Contratto e impresa*, 2017, 3, p. 725 ricorda che « Stefano Rodotà ha parlato, a questo proposito, di una "nuova antropologia", che trasforma la persona da essere umano in un complesso di dati, la *natural person* in una *digital person*. All'interno della *digital person* tuttavia si fanno ulteriori distinzioni: un conto sono le banche di dati, i dossier, pubblici e privati, per i quali in ogni ordinamento si sono introdotte regole per la tutela dei diritti dell'interessato, al quale sono forniti servizi amministrativi, come la carta identitaria digi-

frontiera per una più ampia tutela dei diritti costituzionali¹³ e, tra questi, del diritto alla salute.

Le tecnologie digitali possono infatti generare impatti positivi in favore di « una migliore garanzia per la realizzazione del diritto alla tutela della salute, consentendo, tanto al sanitario, quanto alla struttura, quanto al singolo utente, la possibilità di disporre in un unico contenitore di tutte le informazioni riguardanti la propria storia sanitaria »¹⁴; ed invero pare condivisibile ritenere che l'*eHealth* rappresenti « la chiave di volta per riprogettare il Sistema Sanitario Nazionale (SSN) in un'ottica di migliore qualità, efficacia ed efficienza »¹⁵.

Il ruolo svolto dalle tecnologie informatiche in connessione con il diritto alla salute veniva considerato dal legislatore nazionale già a partire dalla fine degli anni 90, con il D.P.R. del 22 luglio

tale, la patente automobilistica digitale, la tessera sanitaria digitale, altro conto è la *transaction identity*, che riflette le abitudini delle persone attraverso le operazioni economiche che esse compiono giorno per giorno ».

¹³ E tra essi si pensi ad esempio alle disposizioni normative nazionali che considerano il ruolo svolto dalla digitalizzazione in relazione all'istruzione. In questo senso l'art. 1, comma 56, della Legge del 13 luglio 2015, n. 107 Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti, prevede che « al fine di sviluppare e di migliorare le competenze digitali degli studenti e di rendere la tecnologia digitale uno strumento didattico di costruzione delle competenze in generale, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca adotta il Piano nazionale per la scuola digitale »; tale Piano vuole porre al centro della riflessione « l'innovazione del sistema scolastico e le opportunità dell'educazione digitale ». Un maggiore e migliore utilizzo delle tecnologie digitali nell'istruzione pare misura necessaria al fine di migliorare il livello di istruzione, proprio considerando come le generazioni future necessitano di competenze di tipo digitale utili nel mondo del lavoro che possono essere fornite dall'istruzione di base; tant'è che « all'interno del contenuto del diritto sociale all'istruzione prende sempre più corpo la necessità di garantire le condizioni minime per l'alfabetizzazione informatica e di favorire un sempre più agevole e generalizzato accesso a Internet » così L. CASSETTI-S. RICCI, *L'Agenda digitale europea e la riorganizzazione dei sistemi di welfare nazionale: le nuove frontiere dei diritti sociali nella "knowledge based society"*, in *Federalismi.it*, 2011, 20, p. 6. In tema A. CALVANI, *Le*

TIC nella scuola: Dieci raccomandazioni per i policy maker, in *Form@re*, 2013, 4, p. 43, che evidenzia come « a livello delle politiche nazionali, la maggior parte degli sforzi dovrebbe essere concentrata sul piano delle infrastrutture di base, da un lato assicurando a tutte le scuole connessioni stabili e la wireless, mentre sul piano dei contenuti, abbandonando una politica di bandi a pioggia per la produzione/creazione di software didattici ex novo che quasi mai arrivano al livello di un utilizzo efficace ».

¹⁴ G. DE VERGOTTINI-C. BOTTARI (a cura di), *La sanità elettronica*, Bologna, 2018, p. 7.

¹⁵ L. PINTO, *Scenari eHealth: dalla dematerializzazione sanitaria all'approccio di cura "patient centered"*, in *Sanità Pubblica e Privata*, 2017, 3, 42. In tema si rinvia a A. DELL'ORFANO, *La dematerializzazione dei rapporti con la P.A.*, in *Federalismi.it*, 2016, 8, p. 1.

Pare, però, al contempo opportuno considerare come non sempre le tecnologie digitali siano realmente accessibili ai cittadini in eguale misura: il fenomeno del *digital divide* fa riferimento, infatti, non solo a problemi connessi alla diffusione delle infrastrutture, ma anche a problemi connessi alla conoscenza ed al conseguente utilizzo da parte del cittadino delle tecnologie digitali. In tema di *digital divide* si veda T. PUCCI, *Il diritto all'accesso nella società dell'informazione e della conoscenza. Il digital divide*, in *Informatica e diritto*, 2002, 2, p. 119, che osserva che il *digital divide* pare essere « risultante di divari precedenti, aggravati dai progressi tecnologici, che aumentano le potenzialità degli strumenti disponibili, ma nello stesso tempo generano nuove disparità. E poiché le possibilità offerte dalla telematica saranno sempre maggiori è facile prevedere che lo squilibrio tra "inforicchi"

1996, n. 484, allorquando si stabilì che gli accordi regionali potessero prevedere l'erogazione di prestazioni di tipo sperimentale riconducibili alla *telemedicina*¹⁶ (quali il telesoccorso, il cardiotelefono, il teleconsulto, ecc.¹⁷).

Il citato D.P.R. n. 484 rappresenta il primo tentativo di regolamentazione giuridica delle tecnologie informatiche in relazione al diritto alla salute, ma più recentemente anche il D. L. n. 179 del 18 ottobre 2012 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 17 dicembre 2012, n. 221) indica nella *Sanità digitale* uno strumento efficace al fine di conseguire una reale « semplificazione delle procedure, riduzione delle tempistiche e, aspetto da non sottovalutare, contenimento della spesa e sostenibilità dei processi innovativi »¹⁸.

Un esempio significativo di *Sanità digitale* è rappresentato dal *Fascicolo Sanitario Elettronico* (FSE)¹⁹, introdotto dall'art. 12 del citato Decreto e definito come « l'insieme dei dati e documenti

ed "infopoveri" tenderà ad aumentare, se non si agisce rapidamente ed in maniera determinata »; tant'è che « nell'era di Internet si fa strada un nuovo concetto di cittadinanza, dovuto al crearsi di una nuova arena di partecipazione politica. Internet è uno strumento attraverso il quale il concetto di democrazia potrà realizzarsi nel suo significato più vero, a patto però che i "cittadini digitali", ossia coloro che possono collocarsi nel cyberspazio, siano sempre di più ». In tema si rinvia alla *Dichiarazione dei diritti in Internet* elaborata dalla Commissione per i diritti e i doveri relativi ad Internet presso la Camera dei Deputati nel 2015, sulla Dichiarazione in quanto non vincolante si rinvia a M. A. SENOR, *La forma della dichiarazione dei diritti in Internet*, in O. POLLICINO-M. BASSINI (a cura di), *Verso un Internet Bill of rights?*, Roma, 2015, pp. 69 ss. In tema, per tutti, si rinvia a S. RODOTÀ, *Una Costituzione per Internet?*, in *Politica del diritto*, 2010, 3, pp. 337 ss., dello stesso Autore, *Il mondo nella rete. Quali diritti, quali vincoli*, Roma, 2014, pp. 61 ss. e a T. E. FROSINI, *The internet access as fundamental right*, in *Federalismi.it*, 2013, 25.

A livello statistico il Rapporto — *La cultura dell'innovazione* — Italia, AGI e Censi, 2017, p. 24, riporta che il 51,4% degli italiani ritiene che i processi di innovazione abbiano ampliato il divario sociale mentre il 47,8% ritiene che l'innovazione abbia ridotto il divario sociale.

¹⁶ Le *Linee di indirizzo nazionali sulla Telemedicina* a cura di Ministero della Salute del 10 luglio 2012, p. 8 definiscono la telemedicina quale « modalità di erogazione di servizi di assistenza sanitaria, tramite il

ricorso a tecnologie innovative, in particolare alle Information and Communication Technologies (ICT), in situazioni in cui il professionista della salute e il paziente (o due professionisti) non si trovano nella stessa località. La telemedicina comporta 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 pazienti ».

In tema di telemedicina, *ex multis*, G. CANGELOSI, *I servizi pubblici sanitari: prospettive e problematiche della telemedicina*, in *Il Diritto di famiglia e delle persone*, 2007, 1, pp. 431 ss.; G. CIPRIANO, *La cartella clinica digitale*, in *Il Diritto Sanitario Moderno*, 2008, 1, pp. 17 ss.; C. BOTRUGNO, *La diffusione dei modelli di cura a distanza: verso un "diritto alla telesalute"?* in *Rivista di BioDiritto*, 2014, 1, pp. 161 ss.; E. STEFANINI, *Telemedicina, "mHealth" e diritto*, in *Rassegna di diritto farmaceutico e della salute*, 2016, 5, pp. 1023 ss.

¹⁷ D.P.R. del 22 luglio 1996, n. 484, *Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale, ai sensi dell'art. 4, comma 9, della legge n. 412 del 1991 e dell'art. 8 del decreto legislativo n. 502 del 1992, come modificato dal decreto legislativo n. 517 del 1993, sottoscritto il 25 gennaio 1996 e modificato in data 6 giugno 1996*, art 70, comma 1, lettera e.

¹⁸ G. DE VERGOTTINI-C. BOTTARI (a cura di), *La sanità elettronica*, cit., 2018, p. 8.

¹⁹ In tema si veda anche il D.P.C.M. 29 settembre 2015, n. 178, recante il Regolamento in materia di fascicolo sanitario elettronico.

digitali di tipo sanitario e socio-sanitario generati da eventi clinici presenti e trascorsi, riguardanti l'assistito »²⁰; esso si configura come una dematerializzazione delle informazioni sanitarie del cittadino²¹, permettendo a quest'ultimo di usufruire di uno strumento informatico di facile accesso relativo alla propria situazione clinica²², per questa via realizzando anche una effettiva continuità assistenziale²³.

Sempre in relazione al Fascicolo Sanitario Elettronico l'Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali già nel 2009 aveva emanato le *Linee guida in tema di Fascicolo Sanitario Elettronico e di Dossier sanitario*²⁴, ove si sottolineava come Fascicolo e Dossier fossero « iniziative volte ad archiviare, mediante nuove tecniche, la svariata documentazione di cui gli organismi sanitari si avvalgono a diverso titolo nei processi di cura dei pazienti »²⁵. Anche le più recenti *Linee guida in tema di Dossier sanitario* del 4 giugno del 2015 specificano che « le poli-

²⁰ Sottolinea C. BOTTARI, *L'inquadramento costituzionale del Fascicolo Sanitario Elettronico*, in G. DE VERGOTTINI-C. BOTTARI (a cura di), *La sanità elettronica*, cit., p. 10 che « i due principi che concorrono alla introduzione e alla definizione di una armonica disciplina del tema proposto, sono quello della tutela della riservatezza e quello della tutela della salute », e prosegue evidenziando che « il diritto alla riservatezza appaia più facilmente inquadrabile nella categoria delle norme precettive, mentre il diritto alla tutela della salute in quelle delle norme programmatiche, anche se tale distinzione oramai è andata perdendo rilevanza e seguito in ambito giurisprudenziale. Tanto più che, da una consolidata quanto conclamata giurisprudenza costituzionale, emerge con estrema chiarezza l'indiscutibile supremazia della tutela della salute che, pur su di un piano diverso rispetto ai sistemi di garanzia effettiva, rappresenta comunque l'unico diritto fondamentale del cittadino ».

²¹ Cfr. B. SECONDO-E. MAZZONE-P. RAGUCCI, *Documentazione clinica amministrativa: dematerializzazione e conservazione sostitutiva*, in *Sanità pubblica e privata*, 2013, 3-4, pp. 58 ss. che ricordano che il termine dematerializzazione « ha fatto la sua apparizione negli anni 80 nel settore finanziario, con particolare riferimento ai titoli di credito, al fine di superare la fisicità del cartaceo e consentire forme di circolazione virtuali ».

Nel febbraio del 2014 la Commissione europea analizza lo stato delle legislazioni nazionali in tema di fascicolo sanitario elettronico e pubblica il Report *Overview of the*

national laws on electronic health records in the EU Member States National Report for Italy; disponibile sul sito https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/laws_italy_en.pdf.

²² R. DUCATO-P. GUARDA, *Profili giuridici dei "Personal Health Records": l'autogestione dei dati sanitari da parte del paziente tra "privacy" e tutela della salute*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2014, 3, p. 389-419.

²³ C. BOTTARI, *Profili innovativi del sistema sanitario*, Torino, 2018, p. 292, che prosegue osservando come « il Fascicolo sanitario elettronico, la telemedicina ed infine le prescrizioni dematerializzate di farmaci ed esami specialistici, sono alcuni tra gli esempi più eloquenti dei vantaggi che dovrebbero sostenere la più celere attuazione della piena conversione al digitale dell'amministrazione pubblica sanitaria ».

²⁴ Linee guida dell'Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali del 16 luglio 2009. In tema, per tutti, si rinvia a L. RUFO, *Il Dossier Sanitario Elettronico*, Bologna, 2018.

²⁵ Linee guida dell'Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali del 16 luglio 2009, che specificano che « si parla di Dossier sanitario qualora tale strumento sia costituito presso un organismo sanitario in qualità di unico titolare del trattamento (es., ospedale o clinica privata) al cui interno operino più professionisti. Si intende invece per Fse il fascicolo formato con riferimento a dati sanitari originati da diversi titolari del trattamento operanti più frequentemente, ma non esclusivamente, in un medesimo ambito territoriale (es., azienda sani-

tiche di sanità integrata che si stanno sviluppando sia in ambito nazionale che regionale considerano la condivisione delle informazioni sulla salute del paziente tra gli operatori sanitari uno strumento per rendere più efficienti i processi di diagnosi e cura dello stesso, nonché per ridurre i costi della spesa sanitaria »²⁶.

In questo contesto si inserisce anche il *Patto per la Sanità Digitale del 2016*²⁷, che persegue obiettivi di sostenibilità, efficienza e trasparenza del Servizio Sanitario Nazionale^{28 29}.

3. DIGITALIZZAZIONE E REGOLAZIONE GIURIDICA PER LE IMPRESE.

Le osservazioni che precedono delineano, senza pretese di esaudività, il ruolo centrale che la digitalizzazione ha assunto ai nostri giorni relativamente alla vita dei cittadini, ma è opportuno evidenziare che essa riveste un ruolo essenziale anche nella vita delle imprese.

taria, laboratorio clinico privato operanti nella medesima regione o area vasta). I Dossier sanitari possono anche costituire, ad esempio, l'insieme di informazioni sanitarie detenute dai singoli titolari coinvolti in una iniziativa di Fse regionale ».

²⁶ Allegato A alle *Linee guida in tema di Dossier sanitario* dell'Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali del 4 giugno del 2015, che specifica che « la sfida che tutti gli attori istituzionali sia nazionali che locali si pongono è, dunque, quella di garantire che i processi di integrazione dei dati sanitari assicurino un buon funzionamento dei sistemi clinici sia in termini di efficacia che di efficienza ed equità nel rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo tra i quali si annovera quello alla tutela dei dati personali ».

²⁷ La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano del 7 luglio 2016, p. 6, sottolinea che « la promozione dell'innovazione digitale deve essere culturalmente condivisa come opportunità in un sistema che registra una riduzione delle risorse e una società che ha nell'invecchiamento, nella fragilità e nelle aspettative di vita con patologie croniche un elemento indiscutibile »; in questo senso « l'adozione di piattaforme e di soluzioni capaci di supportare un nuovo modello di servizio sanitario basato sui pilastri della continuità assistenziale, del *care management*, della deospedalizzazione e della piena cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti nella filiera della salute e del benessere comporta un efficientamento delle risorse oggi utilizzate ».

²⁸ L. PINTO, *Scenari ehealth*, cit., p. 45 che osserva che « la sanità digitale ha

ridisegnato l'identità e i comportamenti del paziente al punto che in letteratura è stato coniato un nuovo termine per esprimere questa accezione del fenomeno. Si parla di *e-Patient*, per indicare chi utilizza Internet per creare, condividere e talvolta creare informazioni riguardo ai temi di salute e benessere ».

²⁹ Analizzano G. FIORENTINI-C. UGO LINI, *L'analisi economica delle relazioni tra ICT e organizzazioni sanitarie*, in *Salute e Società*, 2017, 2, p. 53, che « la possibilità di raccogliere, gestire e analizzare dati su grandi dimensioni relativi alle caratteristiche specifiche di ciascun assistito, a tutti i consumi sanitari e all'evoluzione delle condizioni di salute, consente di ricostruire i processi decisionali in merito ai percorsi seguiti e agli interventi effettuati: inoltre, mediante il confronto con un numero sufficiente di soggetti omogenei, diventa possibile verificare l'efficacia di lungo termine di singoli atti, di interi percorsi e modelli organizzativi ». Sul punto si veda D.P.C.M. del 8 agosto 2013 recante « Modalità di consegna, da parte delle Aziende sanitarie, dei referti medici tramite web, posta elettronica certificata e altre modalità digitali, nonché di effettuazione del pagamento online delle prestazioni erogate, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, lettera d), numeri 1) e 2) del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, recante « Semestre europeo - prime disposizioni urgenti per l'economia », che definisce modalità on line di pagamento delle prestazioni sanitarie nonché la consegna del referto in modalità digitale (art. 3), prevedendo quindi ulteriori servizi informatizzati a favore del cittadino.

Si ritiene che la tematica *de qua* possa essere analizzata sotto due diverse dimensioni, una dimensione *interna* ed una dimensione *esterna*: la dimensione *interna* considera come le imprese trasformano se stesse dando vita a processi digitali industriali innovativi, mentre la dimensione *esterna* considera come la digitalizzazione modifichi i rapporti che intercorrono sia fra imprese, sia tra le imprese e soggetti terzi (siano essi consumatori o Pubblica Amministrazione).

Le imprese, infatti, si *trasformano* al fine di cogliere le sfide dell'innovazione digitale, ma ciò comporta costi ed investimenti assai elevati.

La necessità di supportare le imprese a fronte della evoluzione digitale era stata evidenziata dal legislatore sin dal D.L. 23 dicembre 2013, n. 145 (convertito, con modificazioni, dalla L. 21 febbraio 2014, n. 9), che prevedeva, al fine di favorire « la digitalizzazione dei processi aziendali e l'ammodernamento tecnologico delle micro, piccole e medie imprese »³⁰, l'erogazione di contributi in forma di Voucher per un valore non superiore a 10.000 euro utili per « l'acquisto di software, hardware o servizi che consentano: a) il miglioramento dell'efficienza aziendale; b) la modernizzazione dell'organizzazione del lavoro, tale da favorire l'utilizzo di strumenti tecnologici e forme di flessibilità, tra cui il telelavoro; c) lo sviluppo di soluzioni di e-commerce; d) la connettività a banda larga e ultralarga; e) il collegamento alla rete internet mediante la tecnologia satellitare, attraverso l'acquisto e l'attivazione di decoder e parabole, nelle aree dove le condizioni geomorfologiche non consentano l'accesso a soluzioni adeguate attraverso le reti terrestri o laddove gli interventi infrastrutturali risultino scarsamente sostenibili economicamente o non realizzabili; f) la formazione qualificata, nel campo ICT, del personale delle suddette piccole e medie imprese ».

Azioni di sostegno di più ampio respiro sono oggi contenute nel *Piano Industria 4.0*, presentato dal Ministro dello Sviluppo economico nel settembre del 2016, ora denominato *Impresa 4.0*, che mira a sostenere le imprese nell'era della *Quarta Rivoluzione Industriale*, rivoluzione « resa possibile dalla disponibilità di sensori e di connessioni wireless a basso costo, con un impiego sempre più pervasivo di dati e informazioni, di tecnologie computazionali e di analisi dei dati, di nuovi materiali, componenti e sistemi totalmente digitalizzati e interconnessi (*Internet of things and machines*) »³¹, sul presupposto che la capacità « di mantenere nel tempo un settore industriale ampio e competitivo è legata alla sua trasformazione, e al continuo sviluppo di nuovi prodotti

³⁰ Art. 2 del decreto interministeriale del 23 settembre 2014.

³¹ Fonte <http://www.governo.it/appro>

fondimento/il-piano-nazionale-industria-40-2017-2020/6711.

e nuove specializzazioni. La competitività industriale è un fenomeno dinamico »³².

Come noto, il *Piano Industria 4.0*³³ rappresenta un « progetto quadriennale (2017-2020) il cui obiettivo di fondo è ridisegnare le politiche industriali — ma non solo quelle — del nostro Paese, in virtù anche di un confronto con altri Paesi industrializzati dove la sfida della cosiddetta “Quarta rivoluzione industriale” è già stata assunta attraverso provvedimenti specifici da diversi anni »³⁴.

Molte sono, infatti, le norme di dettaglio emanate dal legislatore nazionale al fine di supportare ed incentivare investimenti volti a favorire la crescita delle imprese, quali l’Iper ed il Super ammortamento³⁵, la cd. Nuova Sabatini³⁶, il Credito d’imposta ricerca e sviluppo³⁷, il Patent box³⁸, le Startup e PMI innovative³⁹, il Fondo di Garanzia.

³² G. VIESTI, *La riscoperta della politica industriale: per tornare a crescere*, in *Economia Italia*, 2013, n. 3, p. 4. In tema si veda E. CARBONARA-E. SANTARELLI-H.T. TRAN, *De jure determinants of new firm formation: How the pillars of constitutions influence entrepreneurship*, in *Small Business Economics*, 2016, 1, p. 158, che osservano che « we identified some of the principles that constitutions should include when fostering a high entrepreneurial dynamics is a priority. Particularly, for a counter-corruption commission, constitutional protection of free/competitive markets, right to establish a business, right to strike and higher levels of compulsory education promote higher rates of new firm formation and should therefore be given high stance ».

³³ *Ex multis*: E. PONTAROLLO, *Industria 4.0: un nuovo approccio alla politica industriale*, in *L’industria*, 2016, 3. Recentemente, la legge inerente il *Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*, al comma 1091, al fine di « perseguire obiettivi di politica economica ed industriale, connessi anche al programma Industria 4.0 » prevede l’istituzione di un Fondo per interventi volti a favorire lo sviluppo del capitale immateriale, della competitività e della produttività volto a finanziare progetti di ricerca innovativa che siano funzionali alla competitività del Paese. In tema si veda P. BIANCHI, *4.0 la nuova rivoluzione industriale*, Bologna, 2018.

³⁴ D. MARINI, « Industria 4.0 »: una prima riflessione critica, in *L’industria*, 2016, 3, p. 383.

³⁵ Si veda la legge di stabilità 2017 (legge 11 dicembre 2016, n. 232) all’art. 1, comma 9, che ha previsto che « al fine di favorire processi di trasformazione tecnolo-

gica e digitale secondo il modello “Industria 4.0”, per gli investimenti in beni materiali strumentali nuovi compresi nell’elenco di cui all’allegato A annesso alla presente legge, il costo di acquisizione è maggiorato del 150 per cento ». La legge del 30 dicembre 2018, n. 145, “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021”, all’art. 1, comma 60 prevede che « al fine di favorire processi di trasformazione tecnologica e digitale secondo il modello “Industria 4.0”, le disposizioni dell’articolo 1, comma 9, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, si applicano, nelle misure previste al comma 61 del presente articolo, anche agli investimenti in beni materiali strumentali nuovi, destinati a strutture produttive situate nel territorio dello Stato, effettuati entro il 31 dicembre 2019, ovvero entro il 31 dicembre 2020 a condizione che entro la data del 31 dicembre 2019 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20 per cento del costo di acquisizione ».

³⁶ R. FRISCOLANTI-B. PAGAMICI, *Sabatini, agevolazioni per investimenti 4.0, in Cooperative e enti non profit*, 2017, 4, pp. 17 ss.

³⁷ In proposito si ricorda come la disciplina agevolativa fosse stata precedentemente prevista per il triennio 2007-2009 dall’art. 1, commi 280-284, della L. 27 dicembre 2006, n. 296, legge finanziaria 2007.

³⁸ G. M. COMMITTERI, *Maggiore “appeal” per il “patent box” con le modifiche dell’“investment compact”*, in *Corriere tributario*, 2015, 8, p. 562-567.

³⁹ Il D. l. 18 ottobre 2012, n. 179 “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”, all’art. 25 specifica che obiettivo del legislatore è quello di « contribuire allo

La legge del 30 dicembre 2018, n. 145, “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021”, all’art. 1, comma 228, ha attribuito alle PMI « un contributo a fondo perduto, nella forma di voucher, per l’acquisto di prestazioni consulenziali di natura specialistica finalizzate a sostenere i processi di trasformazione tecnologica e digitale attraverso le tecnologie abilitanti previste dal Piano nazionale impresa 4.0 e di ammodernamento degli assetti gestionali e organizzativi dell’impresa, compreso l’accesso ai mercati finanziari e dei capitali »⁴⁰.

Se tali interventi legislativi siano effettivamente in grado di generare crescita e sviluppo economico appare al momento difficilmente valutabile, infatti « già studi risalenti hanno posto in risalto come una legislazione composita di incentivazione richieda

sviluppo di nuova cultura imprenditoriale, alla creazione di un contesto maggiormente favorevole all’innovazione, così come a promuovere maggiore mobilità sociale e ad attrarre in Italia talenti, imprese innovative e capitali dall’estero », volendo così favorire un primo supporto allo sviluppo tecnologico. Come viene anche affermato nella Relazione Annuale al Parlamento sullo stato d’attuazione e l’impatto delle policy a sostegno di startup e PMI innovative, p. 5, « la politica industriale, racchiusa nel *Piano Impresa 4.0*, ha il compito di supportare le imprese ad affrontare le sfide e le opportunità della Quarta Rivoluzione Industriale creando un ambiente favorevole all’innovazione. In questo contesto le *startup* e le PMI innovative si dimostrano sempre più leva strategica per lo sviluppo economico del Paese e oggi rappresentano un asse integrante del *Piano Impresa 4.0* ». In riferimento al crescente ruolo di *Start up* e *PMI innovative* in Italia si rinvia a L. FIORENTINO, *Il decreto legge “crescita 2.0”: un provvedimento ad efficacia differita*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 3, p. 223-225; R. CIFARELLI, *Le “start-up” innovative*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 3, p. 245-249; M. CIAN, *Le società start-up innovative. Problemi definitivi e tipologici*, in *AIDA*, 2013, 1, p. 409-427; M. CIAN, *Società “start-up” innovative e PMI innovative*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2015, 6, p. 969-986; O. CAGNASSO, *“Start up” e P.M.I. innovative: inquadramento*, in *Giurisprudenza italiana*, 2016, 10, p. 2285-2287; A. LAUDONIO, *Le altre facce del “crowdfunding”*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, 2017, 2, p. 261-331.

⁴⁰ L’art. 1 chiarisce che « il contributo è riconosciuto in relazione a ciascun periodo d’imposta in misura pari al 50 per cento dei costi sostenuti ed entro il limite massimo di 40.000 euro. Alle medie imprese, come definite dalla citata Raccomandazione 2003/361/CE, il contributo di cui al primo periodo è riconosciuto in relazione a ciascun periodo d’imposta in misura pari al 30 per cento dei costi sostenuti ed entro il limite massimo di 25.000 euro. In caso di adesione a un contratto di rete ai sensi dell’articolo 3, commi 4-ter e seguenti, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, avente nel programma comune lo sviluppo di processi innovativi in materia di trasformazione tecnologica e digitale attraverso le tecnologie abilitanti previste dal *Piano nazionale Impresa 4.0* e di organizzazione, pianificazione e gestione delle attività, compreso l’accesso ai mercati finanziari e dei capitali, il contributo è riconosciuto alla rete in misura pari al 50 per cento dei costi sostenuti ed entro il limite massimo complessivo di 80.000 euro. I contributi di cui al presente comma sono subordinati alla sottoscrizione di un contratto di servizio di consulenza tra le imprese o le reti beneficiarie e le società di consulenza o i manager qualificati iscritti in un elenco istituito con apposito decreto del Ministro dello sviluppo economico, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Con lo stesso decreto sono stabiliti i requisiti necessari per l’iscrizione nell’elenco delle società di consulenza e dei manager qualificati, nonché i criteri, le modalità e gli adempimenti formali per l’erogazione dei contributi e per l’eventuale riserva di una quota delle risorse da destinare prioritariamente alle micro e piccole imprese e alle reti d’impresa ».

tra i quattro e i sei anni per entrare in esercizio e per produrre i primi effetti valutabili »⁴¹.

In questo senso il *Piano Impresa 4.0* del 2017⁴², racchiude sia i risultati del 2017, sia le Linee guida per il 2018: in particolare i dati relativi al 2017 mostrano come a livello macroeconomico sia riscontrabile un miglioramento percentuale nella produzione industriale, nelle esportazioni, e nell'occupazione, nonché un incremento degli ordinativi nel mercato interno, un aumento nel numero di imprese che investono in ricerca e sviluppo ed un incremento nell'utilizzo della banda larga⁴³. Le Linee guida per il 2018, invece, definiscono due principali tematiche di interesse e cioè la competenza ed il lavoro: la prima è descritta come la necessità di acquisire competenze legate ad *Impresa 4.0* attraverso investimenti in capitale umano derivanti dal mondo scolastico, universitario e della ricerca; mentre con riferimento al lavoro si sottolinea che cambiamenti quali automazione, digitalizzazione e globalizzazione delle imprese inevitabilmente producono effetti significativi sul mercato del lavoro, evidenziando sfide e opportunità di un "lavoro che cambia"⁴⁴, tanto che « chi sarà escluso da tali processi rischierà di essere collocato ai margini. Ciò significa che la progettazione degli interventi deve essere sempre più complessa e multidimensionale, in termini di eco-sistema »⁴⁵.

In questo senso anche la Commissione europea nella Relazione relativa all'Italia per l'anno 2017 evidenzia come le misure nazionali in tema di *Industria 4.0* « possono avere un impatto positivo, ma temporaneo, sugli investimenti »⁴⁶, mentre nella Relazione del 2018 sottolinea che le azioni promosse nel contesto

⁴¹ A. AVERALDI, *Incentivi alle imprese e "Industria 4.0". Il ritorno delle politiche industriali?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2017, 5, p. 633, che richiama l'analisi di S. CASSESE, *Aspetti istituzionali degli incentivi*, in *Da un sistema di incentivi ad un sistema di interventi*, Atti del IV Incontro di economia e politica industriale (Napoli, 19-20 settembre 1980), in *Quaderni Isveimer*, n. 39 - 40, Napoli, 1980, pp. 25 ss. Prosegue l'A. evidenziando che sul *Piano Industria 4.0* vi è anche « l'incognita relativa alla disponibilità pluriennale della copertura finanziaria delle varie agevolazioni e quella riguardante il rischio che il "ciclo politico" produca, come accade sempre più di frequente, ripensamenti sostanziali di scelte appena assunte ».

⁴² <https://www.mise.gov.it/index.php/it/per-i-media/notizie/2037096-piano-nazionale-impresa-4-0-i-risultati-del-2017-e-le-linee-guida-per-il-2018>.

⁴³ In tema si veda la *Strategia italiana per la banda ultra larga* approvata il 3 marzo 2015 dal Governo.

⁴⁴ In tema si rinvia al sito del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali <http://www.lavorohecambia.lavoro.gov.it/Pagine/default.aspx>.

⁴⁵ D. MARINI, « *Industria 4.0* », cit., p. 385.

⁴⁶ Documento di lavoro dei Servizi della Commissione, *Relazione per Paese relativa all'Italia 2017, comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici che accompagna il documento Comunicazione della Commissione Semestre europeo 2017: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del Regolamento (UE) No 1176/2011*, del 22 febbraio 2017, p. 56 che sottolinea che « l'at-

dell'*Industria 4.0* dovranno essere maggiormente favorevoli allo sviluppo degli investimenti ⁴⁷.

Sempre in tema, pare opportuno analizzare come la digitalizzazione incida anche sui rapporti esistenti tra le imprese e la Pubblica Amministrazione ⁴⁸, sottolineando come numerosi siano gli interventi normativi posti in essere dal legislatore nazionale a favore di nuove *procedure digitali* volte al miglioramento della competitività delle imprese.

La digitalizzazione incide però, come noto, anche sui rapporti tra imprese e Pubblica Amministrazione: il Codice dell'Amministrazione digitale ⁴⁹ rappresenta in questo senso un primo riferimento normativo in tema di innovazione e riorganizzazione della

tuazione del piano potrebbe essere ostacolata dall'attuale mancanza di competenze digitali: nel 2016 gli utilizzatori regolari di Internet rappresentavano solo il 67% della popolazione, una cifra nettamente inferiore alla media UE del 79%. Industria 4.0 cerca di affrontare il problema a livello dei giovani, anche attraverso nuovi corsi di istruzione post-secondaria e terziaria, ma non prende in considerazione il divario in materia di competenze digitali fra i lavoratori di mezza età e gli anziani ».

⁴⁷ Cfr. Documento di lavoro dei Servizi della Commissione, *Relazione per Paese relativa all'Italia 2017, comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici che accompagna il documento Comunicazione della Commissione Semestre europeo 2018: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del Regolamento (UE) No 1176/2011*, del 7 marzo 2018, che evidenzia che « una nuova disposizione della legge di bilancio introduce nel 2018 crediti di imposta per spese supplementari in attività di formazione nell'ambito delle tematiche previste da Impresa 4.0 che potrebbero contribuire a rimediare le attuali carenze di competenze digitali del personale dipendente. Tuttavia non sono state ancora attuate importanti misure volte a facilitare il processo di digitalizzazione delle PMI (Centri di Competenza e Punti Impresa Digitale), il che potrebbe compromettere l'efficacia a lungo termine dei crediti d'imposta. Dall'introduzione della relativa legge nel 2012, sono state create 8.581 start up innovative, che rappresentano lo 0,54% dei circa 1,6 milioni di società di capitali attive in Italia. Il 75,8% delle start up innovative e il 77,4%

delle PMI innovative sono situate nelle regioni centrali e settentrionali (Ministero dello sviluppo economico, 2018) ».

⁴⁸ In tema G. PESCE, *Digital First. Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive*, Napoli, 2018.

⁴⁹ D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante il Codice dell'Amministrazione digitale. Si ricorda in proposito che anche l'Unione europea ha da tempo avviato un processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione: il primo *input* è rintracciabile nella Comunicazione della Commissione europea COM (2006) 173, del 25 aprile 2006, *Il piano d'azione eGovernment per l'iniziativa i2010: accelerare l'eGovernment in Europa a vantaggio di tutti*, da ultimo si veda la Comunicazione della Commissione europea COM (2016) 179, del 19 aprile 2016, *Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020 Accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione*. Per un'analisi dell'espressione *e-Government*, si veda M. L. MADDALENA, *La digitalizzazione della vita dell'amministrazione del processo*, in *Il Foro Amministrativo*, 2016, 10, p. 2535-2592, che analizza che « l'e-Government, inizialmente concepito esclusivamente come *office automation*, è oggi essenzialmente inteso come attinente all'interazione digitale tra amministrazione e privati e in particolare come offerta di servizi on-line a cittadini e imprese. Si parla infatti ormai di «servizi di e-government», il cui significato naturalmente è più ampio della nostrana definizione di «servizi pubblici», comprendendo anche l'offerta di c.d. servizi amministrativi ».

In tema di Codice dell'amministrazione digitale, *ex multis*, B. SAMMARTINO, *Codice dell'amministrazione digitale: "e-democracy e digital divide"*, in *Il Nuovo Diritto*, 2006, n. 1, pp. 120 ss.; U. MINNECI,

Pubblica Amministrazione⁵⁰, ovvero di dematerializzazione dei documenti⁵¹, che interviene proprio per raggiungere una concreta *modernizzazione* del rapporto tra cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione.

Ogni processo di modernizzazione tecnologica deve però essere supportata da azioni in favore della cd. *Alfabetizzazione informatica dei cittadini* « volte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini con particolare riguardo ai minori e alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire lo sviluppo di competenze di informatica giuridica e l'utilizzo dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni con azioni specifiche e concrete »⁵². All'interno del Codice si riscontrano numerose previsioni normative in favore delle imprese⁵³, e tra esse si richiama, in via esemplificativa, l'art. 5-bis dedicato alle modalità

L'avvento della digitalizzazione nei rapporti tra pubblica amministrazione e imprese, in *Federalismi.it*, 2008, 12; F. MINAZZI, *Il principio dell'“open data by default” nel codice dell'amministrazione digitale: profili interpretativi e questioni metodologiche*, in *Federalismi.it*, 2013, 23; A. CONTALDO-A. STURNI, *La società dell'informazione e l'agenda digitale nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 2014, 5-6, pp. 253 ss.; A. F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in questa *Rivista*, 2015, 2, pp. 227 ss.; A. DELL'ORFANO, *La dematerializzazione dei rapporti*, cit.; P. PESCE, *I “nuovi diritti”*, cit.; C. PRINS, *Digital democracy in a globalized world*, Elgar, 2017; F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Rivista di diritto dei media*, 2018, 2, p. 1.

In senso più ampio osserva P. MARSOCCI, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il “web”: un mito così recente già da sfatare?*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 1, p. 14, che l'espressione *e-democracy* si riferisce « alla possibilità che la democrazia si avvalga delle forme e degli strumenti che le nuove tecnologie dell'informazione rendono via via disponibili e non alla determinazione, per via del loro solo uso, dell'effetto di restituire centralità al ruolo delle persone e delle comunità nella realizzazione della sovranità ».

⁵⁰ Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza del 7 febbraio 2005, Schema di decreto legislativo recante il “Codice dell'amministrazione digitale”, al punto 3 si osserva che « lo schema in oggetto affronta per la prima volta in modo organico il tema dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (c.d. ICT) nelle pubbliche amministra-

zioni, nonché della disciplina dei fondamentali principi giuridici applicabili al documento informatico e alla firma digitale. Si tratta di un'opera di indubbio rilievo sistematico, che può fornire ai cittadini, alle imprese e alle stesse pubbliche amministrazioni uno strumento normativo ampio, tale da orientare in maniera organica i processi di innovazione in atto. Uno strumento, quello del codice, che — vista la assoluta peculiarità della materia trattata — può contribuire non soltanto alla erogazione di servizi più efficienti e veloci, ma anche a consentire forme innovative di partecipazione alla vita amministrativa e politica. Che può avvicinare i destinatari dell'innovazione (i cittadini, le imprese, la società civile) ai suoi protagonisti (gli amministratori, i funzionari e gli impiegati pubblici), nella nuova “amministrazione digitale”, attraverso un intervento più tradizionale e di chiara legibilità come è un codice, ossia una raccolta organica di disposizioni legislative ».

⁵¹ L'art. 2 del D. Lgs. 7 marzo 2005 n. 82, sancisce che « Lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione ». Il Rapporto *La cultura dell'innovazione*, AGI e Censi, 2017, p. 49, afferma che « nel 35% dei Comuni italiani non è previsto nessun tipo di servizio digitale. Non sorprende scoprire che la quasi totalità di questi Comuni completamente “analogici” hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti ».

⁵² Art. 8 del D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82.

⁵³ Appare opportuno ricordare che il Codice prevedeva all'art. 11 (articolo suc-

di comunicazioni tra imprese e amministrazioni pubbliche ⁵⁴, che sancisce che « la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti, anche a fini statistici, tra le imprese e le amministrazioni pubbliche avviene esclusivamente utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione » ⁵⁵.

Lo stesso Codice riconosce l'esistenza di uno specifico diritto, il cd. *Diritto all'uso delle tecnologie*, cioè il diritto di chiunque « di usare, in modo accessibile ed efficace, le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, anche ai fini dell'esercizio dei diritti di accesso e della partecipazione al procedimento amministrativo, fermi restando i diritti delle minoranze linguistiche riconosciute » ⁵⁶.

In questo contesto appare opportuno ricordare anche la “*Strategia per la crescita digitale 2014 - 2020*” della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 3 marzo 2015, che mira a contrastare il *digital divide* esistente in Italia attraverso una più capillare diffusione della cultura digitale e delle competenze digitali, giungendo allo *switch-off* della tipologia tradizionale di fruizione dei servizi al cittadino, modernizzando la Pubblica Amministrazione, garantendo accessibilità ed interoperabilità dei dati e dei servizi,

cessivamente abrogato dall'art. 64, comma 1, lett. c, D. Lgs. 26 agosto 2016, n. 179, a decorrere dal 14 settembre 2016, ai sensi di quanto disposto dall'art. 66, comma 1, del medesimo D. Lgs. n. 179/2016), l'istituzione di un *Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese*, che « contiene l'elenco completo degli adempimenti amministrativi previsti dalle pubbliche amministrazioni per l'avvio e l'esercizio delle attività di impresa, nonché i dati raccolti dalle amministrazioni comunali negli archivi informatici di cui all'articolo 24, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Il Registro, che si articola su base regionale con apposite sezioni del sito informatico, fornisce, ove possibile, il supporto necessario a compilare in via elettronica la relativa modulistica ». Tale registro riprendeva quanto previsto all'art. 16 della L. 29 luglio 2003 n. 229, inerente *Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione*. - *Legge di semplificazione 2001*. In tema M. MACERONI, *Il registro delle imprese e la riforma societaria: semplificazione e necessità di revisione del d.p.r. 581/1995*, in *Il Diritto fallimentare e delle società commerciali*, 2004, 2, pp. 469 ss..

⁵⁴ Articolo inserito dall'art. 4, comma 2, D. Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235.

⁵⁵ In senso ampio l'art. 12 del D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, chiarisce che « le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonché per l'effettivo riconoscimento dei diritti dei cittadini e delle imprese di cui al presente Codice in conformità agli obiettivi indicati nel Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione di cui all'articolo 14-bis, comma 2, lettera b) »; proprio in attuazione di questi obiettivi il successivo art. 15 intitolato *Digitalizzazione e riorganizzazione* prevede che le pubbliche amministrazioni, al fine di sviluppare la digitalizzazione, « provvedono in particolare a razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, le attività gestionali, i documenti, la modulistica, le modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte dei cittadini e delle imprese, assicurando che l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione avvenga in conformità alle prescrizioni tecnologiche definite nelle Linee guida ».

⁵⁶ Art. 3, comma 1, del Codice.

nonché diffondendo soluzioni volte a stimolare la riduzione dei costi e migliorare la qualità dei servizi, proprio perché la digitalizzazione rappresenta « un punto cardine delle odierne attività economiche e sociali, sia per le interazioni concernenti la sfera privata che lavorativa »⁵⁷.

Al fine di supportare il processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, a partire dal 27 gennaio 2018⁵⁸ è stato ridefinito anche il quadro regolatorio pubblico assegnando nuove funzioni all'*Agenzia per l'Italia digitale* (istituita dal D. L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 7 agosto 2012, n. 134, recante *Misure urgenti per la crescita del Paese*⁵⁹) in tema di regolazione e vigilanza; essa al fine di realizzare gli obiettivi dell'*Agenda digitale italiana*⁶⁰, emana linee guida, regole e standard, nonché programma e coordina le « attività delle amministrazioni per l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, me-

⁵⁷ A. DI CONTALDO, *L'evoluzione dell'agenda digitale europea e l'impatto sulle pubbliche amministrazioni*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 2015, 11-12, p. 513.

⁵⁸ Le nuove disposizioni vanno ad integrare il Codice dell'Amministrazione digitale sono previste in attuazione della L. 7 agosto 2015 n. 124, *Delega al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, che istituisce la *Carta della cittadinanza digitale*; in tema si veda P. MARSOCCI, *Cittadinanza digitale*, cit., che osserva come oggi « non si tratta solo di disciplinare un mezzo tecnologico, ma di ripensare i modi di affrontare le grandi politiche pubbliche dove si sperimenta in concreto la capacità di esercitare i diritti civili, politici e sociali ». In tema si rinvia anche a S. RODOTÀ, *Il mondo nella rete*, cit., p. 13, che osserva come il tema della « cittadinanza digitale » sia « per molti versi ancora nebuloso, ma che consente di ricondurre alla persona un insieme di situazioni che concorrono a definire la condizione nel cyberspazio. Punto d'arrivo di questa riflessione è il diritto di accesso a Internet, tuttavia inteso non solo come diritto a essere tecnicamente connessi alla rete, bensì come espressione di un diverso modo d'essere della persona nel mondo, dunque come effetto di una nuova distribuzione del potere sociale ».

⁵⁹ L'*Agenzia per l'Italia digitale* è stata istituita dal D. L. 22 giugno 2012 n. 83, recante *Misure urgenti per la crescita del Paese*, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134, a norma dell'art. 19. Per una ricostruzione delle diverse fasi ri-

organizzative dell'*Agenzia per l'Italia digitale* si rinvia a C. NOTARMUZI, *DigitPA: la terza riorganizzazione dell'informatica pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, 10, pp. 1014 ss..

⁶⁰ Gli obiettivi dell'*Agenda digitale italiana* sono contenuti nell'art. 47 del D. L. 9 febbraio 2012 n. 5, (Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 4 aprile 2012, n. 35) recante *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*, che specifica che « nel quadro delle indicazioni dell'Agenda Digitale Europea, di cui alla comunicazione della Commissione europea COM (2010) 245 definitivo/2 del 26 agosto 2010, il Governo persegue l'obiettivo prioritario della modernizzazione dei rapporti tra Pubblica Amministrazione, cittadini e imprese, attraverso azioni coordinate dirette a favorire lo sviluppo di domanda e offerta di servizi digitali innovativi, a potenziare l'offerta di connettività a larga banda, a incentivare cittadini e imprese all'utilizzo di servizi digitali e a promuovere la crescita di capacità industriali adeguate a sostenere lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi ». Il successivo d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, recanti *Ulteriori misure per la crescita del Paese* (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 17 dicembre 2012, n. 221), detto decreto legge «crescita 2.0», all'art. 1 chiarisce che « lo Stato, nel rispetto del principio di leale collaborazione con le autonomie regionali, promuove lo sviluppo dell'economia e della cultura digitale, definisce le politiche di incentivo alla domanda dei servizi digitali e favorisce, tramite azioni concrete, l'alfabetizzazione e lo sviluppo delle competenze

dianche la redazione e la successiva verifica dell'attuazione del Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione contenente la fissazione degli obiettivi e l'individuazione dei principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche»; monitora le attività svolte dalle amministrazioni; predispone, realizza e gestisce interventi e progetti di tipo innovativo; ed infine attraverso le Regioni promuove la cultura digitale⁶¹. Sull'operato dell'Agenzia vigila l'Ufficio per l'innovazione e la digitalizzazione, facente capo al Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri che promuove e coordina «le politiche e gli interventi di innovazione volti a supportare la transazione al digitale delle amministrazioni pubbliche»⁶².

A livello microeconomico il recente *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi*⁶³ dell'ISTAT del 2018, evidenzia che «l'attività innovativa delle imprese, l'utilizzo dell'Ict, la dotazione di capitale fisico e umano si combinano nel determinare una più o meno accentuata propensione alla trasformazione digitale dei processi produttivi»⁶⁴; in tale senso definisce 5 profili di propensione alla trasformazione digitale e cioè: «Indifferenti» (bassa digitalizzazione; il 63 per cento delle imprese), «Sensibili vincolate» (media digitalizzazione, basso capitale; 22 per cento), «Digitali incompiute» (alta digitalizzazione, basso capitale; 2,3 per cento), «Sensibili» (media digitalizzazione, medio-alto capitale; 9,7 per cento), «Digitali compiute» (alta digitalizzazione, alto capitale; 3 per cento)⁶⁵. Il Rapporto evidenzia altresì come le previsioni contenute nel *Piano Impresa 4.0* stimolano gli investimenti specificamente rivolti al rinnovamento dei beni materiali e

digitali con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione, nonché la ricerca e l'innovazione tecnologica quali fattori essenziali di progresso e opportunità di arricchimento economico culturale e civile». In tema di Agenda digitale italiana il rinvio è a R. CARPENTIERI, *L'Agenda digitale italiana*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 3, p. 225-233; a G. DE MICHELIS, *Agenda digitale: di che cosa si sta parlando?*, in *Amministrare, Rivista quadrimestrale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica*, 2013, 1, p. 69-84 e a L. FIORENTINO, *Il decreto legge "Crescita 2.0"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 3, p. 223-225. Critico sull'effettiva applicazioni dei provvedimenti A. E. MATARAZZO, *Che fine ha fatto l'agenda digitale italiana?*, in *Lo Stato civile italiano*, 2013, 6, p. 61, che osserva che «è inutile sfornare provvedimenti legislativi al solo scopo di evitare le sanzioni comunitarie dovute al ritardo ed alla mancata attuazione dei det-

tami della UE se, poi, le disposizioni normative restano sulla carta e non ricevono attuazione concreta».

⁶¹ Art. 14 bis del Codice dell'amministrazione digitale.

⁶² Art. 7 del D.M. 17 novembre 2015.

⁶³ ISTAT, *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi*, 2018.

⁶⁴ ISTAT, *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi*, 2018, p. 56.

⁶⁵ Il Rapporto nel triennio 2014-2016 rileva che il 48,7 per cento delle aziende italiane di industria e servizi di mercato con almeno 10 addetti ha svolto attività innovative. Di queste il 30,3 per cento sono «Innovatori forti» (innovano prodotti e processi); quasi il 25 per cento «Innovatori di prodotto» (ma non di processo); il 18,5 per cento «Innovatori di processo» (ma non di prodotto); circa il 22 per cento «Innovatori soft» (innovano solo l'organizzazione o il marketing); il 4,9 per cento «Potenziali innovatori» (hanno svolto attività innovative che non si sono tradotte in innovazioni).

immateriali in un'ottica di digitalizzazione dei processi produttivi, ma al contempo richiama la necessità di continuare ad investire per poter cogliere appieno le potenzialità della rivoluzione digitale, sebbene l'amministrazione italiana continui ad essere « troppo lenta e impreparata rispetto ai tempi della modernità » ⁶⁶.

Emerge così come la dimensione interna ed esterna di sviluppo digitale delle imprese siano una necessaria e complementare all'altra, per fare in modo che in futuro si possa parlare di *Fabbrica intelligente*, cioè di una fabbrica « dotata di una infrastruttura digitale connessa con le tecnologie delle telecomunicazioni e di Internet, che è in grado di conseguire il maggior livello di efficienza nella velocità, flessibilità e personalizzazione produttiva, nell'impiego delle energie e nell'attenzione al benessere complessivo (a partire da quello ambientale) » ⁶⁷.

4. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE. LA DIGITALIZZAZIONE ED IL RUOLO DEL PUBBLICO POTERE.

In via conclusiva possiamo osservare come i cambiamenti sociali ed economici connessi alla digitalizzazione diano origine a nuove riflessioni in ordine al ruolo svolto dal pubblico potere ⁶⁸ sul Mercato Unico Digitale.

Tale mercato impone infatti al regolatore di definire nuovi interventi legislativi che considerano visuali inedite di prospettive di crescita e sviluppo della società e delle imprese: la digitalizzazione in questo contesto può quindi essere considerata uno strumento utile ed efficace per le imprese per affermarsi a livello globale ⁶⁹.

⁶⁶ L. TORCHIA (a cura di), *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli, 2016, p. 12.

⁶⁷ E. M. TRIPODI, *L'utilizzo di tecnologie ICT da parte dell'impresa "evoluta". Verso il mercato unico europeo dei servizi digitali*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2015, 3, p. 18.

⁶⁸ V. ZENO-ZENCOVICH, *Il "diritto ad essere informati" quale elemento del rapporto di cittadinanza*, in questa *Rivista*, 2006, 1, p. 8 osserva che sono le pubbliche autorità ad avere « compiti propedeutici rispetto al pieno sviluppo del rapporto di cittadinanza, fra cui la "alfabetizzazione informatica" costituisce uno degli aspetti centrali, legando indissolubilmente formazione e informazione » e prosegue osservando che « se il rapporto di cittadinanza consiste in maniera significativa nell'erogazione di una serie di servizi ai cittadini,

oramai, accanto a taluni tradizionali (scuola, sanità, trasporti e viabilità, sicurezza pubblica), si aggiunge quello di accesso — saper accedere, poter accedere — alle reti di comunicazione elettronica e si contenuti che attraverso di essa vengono resi disponibili ». In tema anche P. SAMMARCO, *Circolazione, contaminazione e armonizzazione nella disciplina delle nuove tecnologie della comunicazione*, in questa *Rivista*, 2008, pp. 711 ss.

⁶⁹ In tema si veda F. GALGANO, *Le forme di regolazione dei mercati internazionali*, in *Contratto e impresa*, 2010, 2, p. 365 che evidenzia che « la società globale è, in larga misura, una *societas sine lege*, ma non una *societas sine iure* », e S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Roma, 2006, p. 4, che sottolinea che « l'espansione globale dell'economia appare ormai irreversibile, la globalizzazione del diritto è ancora precaria ».

In conclusione si può osservare come la regolamentazione giuridica ⁷⁰ di un fenomeno dominato dal *paradigma tecnologico* ⁷¹ divenga passaggio fondamentale per sostenere l'agire delle imprese e dei cittadini in un contesto globale ⁷²: in altri termini, ed in definitiva, le imprese potranno cogliere le nuove possibilità di crescita offerte dal Mercato Unico Digitale solo se sostenute da norme giuridiche lungimiranti che permettano loro di essere realmente competitive in esso, e ciò pare particolare significativo e rilevante non solo per la grande industria, ma soprattutto per le micro, piccole e medie imprese, tradizionalmente escluse dal mercato globale ⁷³.

Abstract

The article analyses how economic and social change connected to the phenomenon of digitization plays an important role in the lives of citizens and enterprises.

At national level, the impact that digitalization has on citizens"

⁷⁰ Per tutti si veda F. GALGANO, *Diritto ed economia alle soglie del nuovo millennio*, in *Contratto e impresa*, 2000, 1, p. 189, che osserva come si stia sviluppando una "Nuova lex mercatoria" cioè « un vero e proprio ed originario ordinamento giuridico, separato dagli ordinamenti statuali, espressione della "societas mercantile". [...] A questo modo gli usi del commercio internazionale vengono assunti quali veri e propri usi normativi, vere e proprie fonti di diritto oggettivo; ma di un diritto oggettivo non statale, bensì sovranazionale. Questo ordinamento sovranazionale non ha propri organi di coercizione; si avvale, a questi effetti, degli organi giurisdizionali degli Stati nazionali, di volta in volta competenti per territorio. Così la *business community* si erige a ordinamento sovrano; gli Stati nazionali ne diventano il braccio secolare. Il quadro complessivo che ne risulta presenta questa disarticolazione: da un lato una società senza Stato: la *business community*, retta dalla nuova *lex mercatoria*, che consolida le sue dimensioni planetarie, accentrando in sé le funzioni di normazione e, con le camere arbitrali internazionali, le funzioni di giustizia; dall'altro la moltitudine delle società nazionali, organizzate a Stato, portatrici di quegli interni interessi che non trovano rappresentanza nella *societas mercatoria*, ma progressivamente esautorate delle funzioni normative e di giurisdizione, oltre che di controllo dei flussi di ricchezza » si ha così un "infinitamente grande" cioè « la società globale, che supera i confini nazionali e riduce il pianeta

ad unità; e l'infinitamente piccolo che è la moltitudine delle società nazionali, organizzate a Stato ».

⁷¹ Cfr. A. SIMONCINI, *Sovranità e potere nell'era digitale*, p. 20, in T. E. FROSINI (a cura di), *Diritti e libertà in internet*, Firenze, 2017.

⁷² M. A. STEFANELLI (a cura di), *Dopo la globalizzazione: sfide alla società e al diritto*, Torino, 2017.

⁷³ F. GALGANO, *Le forme di regolazione*, cit., p. 353 osserva che « atteso che il diritto è, nella sua attuale dimensione storica, una entità a carattere nazionale (o, tutt'al più, nel caso dell'Europa, a limitato carattere sovranazionale), in opposizione alla natura dei mercati internazionali, destinati a svolgersi in ambito planetario, sottratti all'azione regolatrice degli Stati, propensi a non ubbidire ad altre leggi che non siano le leggi economiche della domanda e dell'offerta, dei costi e dei benefici, della libera competizione fra le forze economiche ». In tema F. BRAVO, "Ubi societas ibi ius" e fonti del diritto nell'età della globalizzazione, in *Contratto e impresa*, 2016, 6, p. 1345 che osserva che « il superamento della dimensione statale, infatti, ha una sua specifica rilevanza non solo sul piano economico e sociale, ma anche giuridico: il diritto dello Stato è incapace di governare, da solo, le relazioni intersoggettive ultranazionali, acuitesi con l'apertura dei mercati, con la dimensione globale dell'economia e, ancor di più, con l'avvento delle reti di telecomunicazioni, Internet fra tutte ».

lives is analysed by focusing on eHealth as a new way of providing healthcare services. With reference to the enterprises, the article analyses how digitalization modifies the relationships that exist between companies, and between companies and third parties (whether they are consumers or Public Administration).

In conclusion, the article underlines how enterprises will be able to seize the new growth opportunities offered by the Digital Single Market only if they are supported by legal rules that allow them to be truly competitive.