



**Rehabilitación
urbana y protección
del patrimonio cultural**

**Reformas administrativas
e intervenciones
para la resiliencia
y la recuperación económica**

DERECHO ADMINISTRATIVO Y SOCIEDAD DIGITAL

Actas del XXIII Congreso Italo-Español
de Profesores de Derecho Administrativo,
in memoriam del profesor Luciano Vandelli

**LUIS MIGUEZ MACHO
GIUSEPPE PIPERATA**
DIRECTORES

**MARCOS ALMEIDA CERREDA
TOMMASO BONETTI**
COORDINADORES

**TOMÀS FONT I LLOVET
FABIO ALBERTO ROVERSI MONACO**
PRESIDENTES



INCLUYE LIBRO
ELECTRÓNICO

III ARANZADI

Pubblica Amministrazione, identità personale e obblighi di gestione

ROBERTO CAVALLO PERIN
*Professore ordinario di diritto amministrativo
Università di Torino*

1. FINE E MEZZI DELL'AGIRE PUBBLICO

Si è già posto in evidenza negli interventi che mi hanno preceduto che la disciplina del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è volta essenzialmente a consentire alle pubbliche amministrazioni di spendere "presto e bene", seguendo un procedimento che appare rovesciato rispetto all'ordinario: in ragione dell'obiettivo si legittima l'agire indispensabile.

È un tema noto alla pubblica amministrazione e non solo nei casi di emergenza, ove viene meno la certezza del diritto dettata da una legittimazione *ex ante* che è data dall'osservanza di consolidati standard normativi fissati in legge o regolamento, poiché emerge il diritto obiettivo delle scelte contingenti o necessarie, in cui a contendersi il campo sono le scelte dell'amministrazione pubblica (merito) nei limiti dettati dai principi dell'ordinamento giuridico e dalla logicità delle scelte operate, che sono limiti inevitabilmente indicati *ex post* dalla giurisdizione¹.

Un incedere che affida all'amministrazione il rischio di vedere smentite le proprie scelte dal sindacato giurisdizionale, che interviene a ragion veduta, ad eventi totalmente dispiegatisi, con una posizione istituzionale di terzietà che perciò non è tenuta a conoscere quella cultura che è peculiare dell'amministrare pubblico.

1. G. Morbidelli, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Dir. amm.*, 1, 2016, 33 e s. Si consenta il rinvio a R. Cavallo Perin, *La cura dell'interesse pubblico come dovere istituzionale che esclude l'annullamento per violazione di legge*, in *Dir. amm.*, 1, 2022, spec. 126.

Trattasi di uno iato che emerge dalla circostanza che il sindacato giurisdizionale si afferma su scelte che l'amministrazione ha invece dovuto effettuare *in tempo reale* e –si è detto– senza poter invocare la protezione di leggi o regolamenti, che nei sistemi giuridici degli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione europea sono espressione dell'indirizzo politico – legislativo o amministrativo– e che in certo qual senso valgono definizione di un regolamento di confini degli spazi istituzionali lasciati dall'ordinamento all'amministrazione oppure alla giurisdizione.

Il venire meno della certezza del diritto data dalle norme generali e astratte di leggi e regolamenti lascia –in certo qual senso– sola l'amministrazione davanti alla giurisdizione, la quale ultima provvede ad esercitare il sindacato giurisdizionale non solo sulla validità degli atti dalla stessa emanati, ma anche sulla responsabilità penale, civile e amministrativa, che ne consegue per gli atti compiuti da dipendenti e funzionari pubblici (art. 28, Cost.), con uno *spread* e conseguenti atteggiamenti che hanno contribuito non poco a fomentare una sub-cultura dell'amministrazione difensiva².

Senza toccare la definizione legislativa dei poteri che fonda i vizi di nullità degli atti amministrativi (in Italia l. 7 agosto 1990, n. 241, art. 21-*septies*), ma pensando unicamente alle norme di azione che disciplinano quella validità la cui violazione fonda l'annullabilità degli atti amministrativi (in Italia l. 7 agosto 1990, n. 241, art. 21-*octies*), è certo che l'urgenza e le situazioni di necessità possano travolgere procedure, lacci e laccioli –più esattamente quegli standard d'azione pensati per l'ordinario– poiché si afferma l'immediata soddisfazione dell'interesse pubblico, con l'incedere amministrativo di un conseguimento prossimo dell'*obiettivo*, come è stato ridefinito l'interesse pubblico in linguaggio *aziendale*.

Già oltre 80 anni or sono, eravamo stati avvertiti che nel conflitto insanabile tra il dovere di perseguire l'interesse pubblico e il dovere di osservare le norme, a cedere non può che essere quest'ultimo, poiché è costituzionalmente inaccettabile per una istituzione pubblica venire meno alla sua ragione istitutiva³, poiché è in essa fondante la cura degli interessi pubblici ad essa affidati, sicché ogni impossibilità di cura di tali interessi determina il venire meno della sua esistenza come istituzione.

2. S. Battini, F. De Carolis, *Indagine sull'amministrazione difensiva*, in *Rivista italiana di Public Management*, 2, 2020, 343 e s.

3. G. Miele, *Le situazioni di necessità dello Stato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1936, spec. 425 - 426, su cui sia anche consentito il rinvio a R. Cavallo Perin, *La cura dell'interesse pubblico come dovere istituzionale che esclude l'annullamento per violazione di legge*, cit., 122 e s.

Si tratta di una alternativa estrema, da cui si deve fuggire, più esattamente alla quale ci si deve sottrarre ove possibile, sperimentando soluzioni che dal conflitto tra doveri, dalle situazioni di necessità dello Stato, si cerchi di stare lontani, fruendo a tal fine di tutti gli strumenti istituzionali e tecnologici che sono a disposizione.

Credo che algoritmi e intelligenza artificiale ci possano offrire un aiuto in tal senso, perché consentono alla pubblica amministrazione di raggiungere livelli di conoscenza sinora insperati e di cui dobbiamo fruire, capendone la logica intima degli andamenti d'amministrazione, profittando dei vantaggi e indicando i limiti giuridici –vecchi e nuovi– che sono indispensabili a proteggerci dalle cattive esperienze.

2. ALGORITMI E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: CONOSCERE, PER DISCUTERE E INFINE DELIBERARE

Le tecnologie –e l'intelligenza artificiale in particolare– consentono di percepire esattamente i dati che sono disponibili alla Pubblica Amministrazione per assumere le sue decisioni, ma altresì di cogliere il dato istituzionale rivelato dalle sue decisioni.

Se il tipo di Amministrazione Pubblica ci può essere rilevato dall'insieme delle sue decisioni, dai suoi comportamenti nel tempo, in altre parole dal suo "andamento" (art. 97, co. 2, Cost.), appare in sé non più eludibile lo studio sistematico dell'amministrare pubblico e delle sue istituzioni per il tramite dell'intelligenza artificiale.

Le pubbliche amministrazioni assumono rilievo non solo perché organizzazioni costitutive dell'ordinamento costituzionale italiano (art. 114, Cost.), ma per la capacità che le stesse hanno avuto di definirsi nel tempo come istituzioni, con le migliaia di migliaia di provvedimenti a definizione dei diversi tipi di procedimenti amministrativi. Le decisioni hanno riguardato l'erogazione giornaliera di differenti servizi pubblici, sono state autorizzazioni, divieti e concessioni o la semplice fruizione delle banche dati, con l'assunzione di atti nei più differenti rami dell'amministrare pubblico. Si tratta della più straordinaria occasione di conoscenza, dunque per potere rivisitare criticamente e definire l'adeguatezza degli enti ed uffici pubblici, così come comprovata *ex post* da anni di esercizio delle funzioni o di erogazione dei servizi pubblici, un progresso che è utile a legittimare la titolarità di funzioni proprie (art. 118, Cost.), non importa se come enti in sé considerati o degli stessi riuniti in convenzione o consorzi.

La democrazia è anzitutto affermata come *adeguata* distribuzione delle funzioni tra enti ed organi costitutivi della Repubblica italiana e dell'Unione

europea, ove l'adeguatezza può essere dimostrata in forza di un ragionevole saper fare, che va comprovato a ragione veduta, ma che diventa definizione della capacità (potenzialità) di enti e organi che possono perciò legittimamente rivendicare altre funzioni per ciascuno di essi⁴, considerati singolarmente o in cooperazione (art. 197, TFUE), non molto diversamente da come si chiede alle imprese di comprovare la propria capacità tecnico-professionale o economica finanziaria (art. 83, d.lgs. n. 50/2016).

L'uso di intelligenza artificiale –*machine learning* o reti neurali– aumenta di molto la capacità di conoscere, per discutere e (infine) deliberare⁵ delle organizzazioni pubbliche, anzi possiamo affermare più esattamente che l'intelligenza artificiale consente di liberare risorse per una maggiore intelligenza degli individui, consentendo innovazioni significative nella capacità di decidere delle organizzazioni pubbliche.

Ciò è del tutto conforme a Costituzione per ciò che attiene all'efficienza, efficacia, ed economicità: poiché un buon andamento dell'amministrazione (art. 97, Cost.) suppone un livello di conoscenza più elevato, di maggiore potenza, rispetto all'attuale, di maggiore precisione e attenzione ai fatti, non solo in sé, ma anche al modo di percepirla e di viverla da parte degli individui e delle formazioni sociali in cui si svolge la loro personalità.

Il livello di complessità delle scelte che oggi debbono essere compiute non consente più di assumere decisioni attendibili senza la capacità di conoscere, di discutere e di decidere che è offerta dagli strumenti di intelligenza artificiale, ove le scelte effettuate dalla pubblica amministrazione sono destinate –per non essere censurate per insufficienza di istruttoria o di partecipazione– ad essere assunte a ragion veduta, cioè almeno con l'ausilio "di strumenti di intelligenza artificiale", che sono capaci di elaborare una massa ingente di dati, rivisitando scelte effettuate in molti anni precedenti, distinguendo e selezionando la casistica con elevati livelli di precisione.

4. Per l'utilizzo della conoscenza algoritmica come strumento di definizione dell'adeguatezza della pubblica amministrazione sia consentito rinviare a R. Cavallo Perin, *Dalle riforme astratte dell'amministrazione pubblica alla necessità di amministrare le riforme*, in *Dir. pubb.*, 1, 2021, 73 e s.; sull'adeguatezza come principio non solo di attribuzione di funzioni ma anche di connotazione degli enti territoriali: E. Carloni, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. pubb.*, 1, 2015, spec. 151 e s.; F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubb.*, 3, 2002, 827 e s.

5. Non so a chi sia dovuta la censura sulla fase essenziale del discutere, che normalmente non compare nelle citazioni, mentre è presente nell'originale, L. Einaudi, *Prediche inutili*, Torino, 1959, 5.

Si tratta di una capacità che non è intelligente come quella umana, cioè non è capace di un intelligenza diretta, ma che è artificio nel senso che giova della capacità di elaborazione di precedenti decisioni organizzate a sistema, a fini predittivi o per addivenire ad assumere decisioni, con vario grado di precisione⁶.

Si è detto che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) prevede la digitalizzazione della pubblica amministrazione italiana⁷ a partire dalla migrazione sul *cloud* di tutti i dati delle pubbliche amministrazioni, istituendo piattaforme nazionali che debbono superare i c.d. *silos* delle banche dati dei singoli ministeri, poiché quest'ultime sono ormai da ritenersi in violazione dell'obbligo di interconnessione imposto dalla disciplina dell'Unione europea⁸.

3. LA BASE LEGALE DELL'ATTO AMMINISTRATIVO DIGITALE

La base legale dell'atto amministrativo digitale può essere indicata in velle norme dell'ordinamento giuridico italiano, a partire dalla legge generale sul procedimento amministrativo che, per conseguire maggiore efficienza nella loro attività (art. 97, Cost.), prescrive che le amministrazioni pubbliche *agiscano* mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati (art. 3 *bis*, l. n. 241/1990)⁹.

Dal punto dell'organizzazione pubblica vi è conferma in altro corpo normativo dedicato all'amministrazione digitale e secondo il quale tutti gli

6. *Amplius* R. Cavallo Perin, *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, in *Dir. amm.*, 2, 2020, 305-328.
7. Per un'analisi delle misure adottate e da adottare con il PNRR e, in specie, per la digitalizzazione della Pubblica amministrazione: *Il PNRR come motore del cambiamento dell'amministrazione*, fascicolo monografico, *Istituzioni del federalismo*, 2, 2022.
8. M. Demichelis, *Il coordinamento delle informazioni geografiche e territoriali per la transizione digitale del "governo del territorio"*, in corso di pubblicazione; per l'istituzione della piattaforma nazionale digitale dati come espressione di coordinamento informativo statistico, I. Alberti, *La creazione di un sistema informativo unitario pubblico con la Piattaforma digitale nazionale dati*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2022, 473 e s.
9. Sulla relazione tra uso delle nuove tecnologie e buon andamento della pubblica amministrazione D.U. Galetta, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione. (Il procedimento amministrativo, fra diritto UE e tecnologie ICT)*, in *Diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, a cura di R. Cavallo Perin e D.U. Galetta, Torino, 2020, spec. 85 e s.; anche Id., *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE)*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2019, 165 e s.; per la base legale per l'emanazione di atti amministrativi algoritmici, sia consentito il rinvio a R. Cavallo Perin, I. Alberti, *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, in *Diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, cit., 147 e s.

organi e enti costitutivi della Repubblica italiana (art. 114, Cost.) – dallo Stato, alle Regioni e alle autonomie locali– debbono assicurare l'informazione digitale dei dati pubblici (disponibilità, gestione, accesso, trasmissione, conservazione e fruibilità)¹⁰, con l'obbligo di organizzare le tecnologie dell'informazione e della comunicazione in modo appropriato e adeguato al soddisfacimento degli interessi degli utenti (art. 2, co. 1°, d.lgs. n. 82/2005)¹¹.

È configurato un diritto di *chiunque* ad usare in modo accessibile ed efficace gli strumenti dell'amministrazione digitale, anche per l'esercizio dei diritti di accesso (conoscere) e della partecipazione (discutere) al procedimento amministrativo (art. 3, co. 1°, d.lgs. n. 82/2005)¹², cui si aggiunge il diritto di chiunque a fruire delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici in forma digitale e in modo integrato¹³, grazie agli strumenti telematici messi a disposizione dalle pubbliche amministrazioni (art. 7, co. 1°, d.lgs. n. 82/2005)¹⁴.

La fase istruttoria del procedimento amministrativo è raccolta (artt. 12, d.lgs. n. 82/2005) in un fascicolo informatico (art. 41, d.lgs. n. 82/2005) cui deve potersi accedere per via telematica, conoscendo sia lo stato di avanzamento del procedimento, sia la disponibilità delle informazioni in esso contenute (art. 50, d.lgs. n. 82/2005)¹⁵.

È previsto che le persone (fisiche e giuridiche) abbiano un'identità digitale¹⁶, un domicilio digitale (art. 3-bis, d.lgs. n. 82/2005), che le comunicazioni delle pubbliche amministrazioni tra loro stesse e i terzi avvengano in maniera digitale (art. 5 e 6-bis e ss., d.lgs. n. 82/2005)¹⁷, aprendo alla configurazione di un diritto sociale all'assistenza di nuova generazione che è di rilevanza costituzionale (artt. 9, 33, 38, Cost.), di cui sono titolari coloro che non sono in grado –per le più diverse ragioni– di "essere digitali", ma necessitano dell'aiuto altrui¹⁸.

È noto che la disciplina dell'Unione europea, impostata con l'enunciazione di un generale divieto di ricorrere a decisioni *esclusivamente* automa-

10. G. Carullo, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, 2018.
11. Per la riflessione sulla relazione tra uso delle nuove tecnologie per garantire l'adeguatezza dell'amministrazione nell'esercizio delle funzioni: E. D'Orlando, *Algoritmi e organizzazione dell'amministrazione locale: come declinare il principio di adeguatezza affrontando la complessità*, in *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, a cura di G.F. Ferrari, Milano-Udine, 2020, anche in *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, a cura di R. Cavallo Perin, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, 2021.
12. Sul rapporto tra tecnologie e democrazia: P. Costanzo, *La «democrazia digitale» (precauzioni per l'uso)*, in *Dir. pubb.*, 1, 2019, 71 e s.
13. A. Masucci, *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici on line. Lineamenti del disegno normativo*, in *Dir. pubb.*, 1, 2019, 117 e s.; già Id., *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull'azione amministrativa*, in *Dir. pubb.*, 3, 2003, 991 e s.; per la relazione tra servizi pubblici online e la garanzia dei diritti: P. Piras, *Il tortuoso cammino verso un'amministrazione nativa digitale*, in *Dir. dell'informazione e dell'informatica*, 1, 2020, spec. 46-47; servizi pubblici che sempre più spesso sono erogati attraverso piattaforme, di recente G. Carullo, *L'amministrazione quale piattaforma di servizi digitali*, Napoli, 2022.
14. Tali soggetti provvedono alla riorganizzazione e all'aggiornamento dei servizi resi, sulla base di una preventiva analisi delle reali esigenze degli utenti e rendono disponibili on line i propri servizi nel rispetto delle disposizioni del presente Codice e degli standard e dei livelli di qualità individuati e periodicamente aggiornati dall'AgID con proprie Linee guida tenuto anche conto dell'evoluzione tecnologica (art. 7, d.lgs. n. 82 del 2005). Sull'accesso ai servizi pubblici online dell'amministrazione pubblica e della sua relazione con l'accesso a diritti fondamentali, anche con la configurazione di una c.d. cittadinanza digitale: E.N. Fragale, *La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione*, in *Dir. amm.*, 2, 2022, spec. 471 e s.; M. Consito, *La cittadinanza e le sue forme*, Napoli, 2021, spec. 149 e s.; G. Pascuzzi, *La cittadinanza digitale*, Bologna,

2021; sulla problematica dell'accesso a Internet: T.E. Frosini, *Liberté, égalité, Internet*, Napoli, 2015; T.E. Frosini, O. Pollicino, E. Apa, M. Bassini (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, Firenze, 2017; T.E. Frosini, *Il Diritto costituzionale di accesso a internet*, in *Rivista AIC*, 1, 2011; Id., *Il costituzionalismo nella società tecnologica*, in *Dir. dell'informazione e dell'informatica*, 3, 2020, spec. 465 e s.

15. Per l'emergere di un'istruttoria non documentale possibile con le nuove tecnologie: R. Cavallo Perin, I. Alberti, *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, in *Diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, cit., 130 e s.
16. Sull'identità digitale come esplicitazione della persona, di cui il dato ne è una componente, G. Alpa, *Proprietà privata, funzione sociale, poteri pubblici di «conformazione»*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 3, 2022, spec. 627 e s.; Id., *L'identità digitale e la tutela della persona. Spunti di riflessione*, in *Contr. impr.*, 2017, 34 e s.; G. De Minico, *Big Data e la debole resistenza delle categorie giuridiche. Privacy e lex mercatoria*, in *Dir. pubb.*, 1, 2019, spec. 90-91; G. Resta, *Identità personale e identità digitale*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2007, 511 e s.
17. Sui c.d. diritti digitali: S. D'Ancona, P. Provenzano, *Gli strumenti della carta della cittadinanza digitale*, in *Diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, cit., spec. 223 e s., ma già F. Cardarelli, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Dir. dell'informazione e dell'informatica*, 2, 2015, 256 e s.
18. Come espressione di iniziative a favore dell'alfabetizzazione digitale (art. 8, d.lgs. 82/2005, cit.) e come espressione del dovere di solidarietà (art. 2, Cost.) è stato realizzata una strategia nazionale dal Dipartimento per la trasformazione digitale, nota come Repubblica digitale e, di recente, con il PNRR sono destinati dei finanziamenti al Servizio civile digitale e ai Centri di facilitazione digitale con l'intento di superare il divario esistente tra coloro che hanno le conoscenze e gli strumenti per utilizzare le nuove tecnologie nelle relazioni con l'amministrazione pubblica e coloro che ne sono privi.

tizzate¹⁹ –ossia che non prevedono alcun intervento umano– trova eccezioni di non facile interpretazione²⁰.

Il diritto di contestare la decisione automatizzata è comunque assicurato dall'ordinamento italiano con i ricorsi amministrativi (D.P.R. n. 1199/1971) e la tutela giurisdizionale, che è sempre garantita contro gli atti della Pubblica Amministrazione (artt. 113 e 24, Cost.).

Far valere le proprie ragioni è un enunciato che in Italia s'afferma sin dalle leggi di unificazione amministrativa (art. 3, l. n. 2248/1865, all. E), poi nella disciplina sulla partecipazione al procedimento (artt. 7 e s., l. n. 241/1990), che riconosce ai partecipi l'accesso agli atti, la facoltà²¹ di presentare memorie e documenti (art. 10, l. n. 241/1990), per alcuni procedimenti di presentare osservazioni al preavviso di rigetto dell'istanza (art. 10-bis, l. n. 241/1990).

La disciplina europea sul trattamento dei dati dà fondamento sovranazionale ai diritti di partecipazione al procedimento amministrativo, una partecipazione che va intesa a ragion veduta, cioè avendo avuto la possibilità di fruire della potenza conoscitiva dell'amministrazione pubblica – che vale come contributo di conoscenza dei partecipi *ex lege*²², che vanno intesi come gli unici soggetti che sanno dare interpretazione e rappresentazione dei propri interessi, una volta messi in condizione di disporre della potenza istruttoria dell'amministrazione digitale e dell'andamento delle

19. Sui limiti delle decisioni amministrative totalmente automatizzate: S. Civitarese Matteucci, «Umano troppo umano». *Decisioni amministrative automatizzate e principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2019, 5 e s.; E. Carloni, *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2019, 363 e s.

20. Le decisioni automatizzate sono legittimate da norme speciali a salvaguardia degli interessi pubblici: della difesa, della sicurezza nazionale o pubblica, della prevenzione dei reati o d'esecuzione di sanzioni, per il controllo e l'ispezione connessi all'esercizio di pubblici poteri (art. 23, par. 1, Regolamento 2016/679/UE). Si tratta di norme speciali dell'Unione Europea oppure dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento (art. 22, par. 2, lett. b, Reg. Ue 2016/679/UE). Le legittimazioni non debbono menomare la tutela «dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi dell'interessato» (art. 22, par. 2, lett. b, Reg. Ue 2016/679/UE). L'assenso dell'interessato – sia esplicito oppure per la conclusione di contratti o per l'esecuzione di essi (art. 22, par. 2, lett. a e c, Reg. Ue 2016/679/UE) – non vale acquiescenza alla decisione esclusivamente automatizzata, poiché l'interessato può sempre chiedere l'intervento umano (art. 22, par. 3, Reg. Ue 2016/679/UE).

21. G. Ghetti, *Il contraddittorio amministrativo*, Padova, 1971, 64.; F.G. Scoca, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, 1917, 255; C.E. Gallo, *La partecipazione al procedimento*, in AA. VV., *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Torino, 1992, 83; V. Cerulli Irelli, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2019, 345; da ultimo, anche A. Cauduro, *Gli obblighi dell'amministrazione pubblica per la partecipazione procedimentale*, Napoli, 2023, 41 e s.

22. Art. 10, l. 7 agosto 1990, n. 241; Cons. Stato, sez. VI, 11 aprile 2006, n. 2007.

decisioni pregresse che ci svelano gli algoritmi, con i relativi standard interpretativi o in ragione delle sue precedenti legittime e preferibili decisioni discrezionali.

Una partecipazione sugli esiti cui è pervenuto l'algoritmo, su cui s'afferma il contraddittorio tra i partecipi al procedimento, che obbliga l'amministrazione all'interposizione umana ove richiesta dagli interessati, il cui esito è può risolversi in una scelta in deroga motivata, oppure in una correzione dello standard algoritmico, infine all'opposto motivando il mancato accoglimento delle osservazioni offerte in contraddittorio, assumendo quelle avverse di conferma di quanto elaborato dall'algoritmo, con una soluzione che esprime l'interposizione umana richiesta dalle parti.

Il procedimento algoritmico e l'atto automatizzato che ne consegue trovano base legale e una generale legittimazione in una interpretazione della disciplina nazionale sulla comunicazione di singoli atti procedimentali (artt. 7, 8, 10-bis, l. n. 241/1990) in combinato disposto con la disciplina generale dell'Unione europea sul diritto degli interessati a ottenere sempre un intervento umano (art. 22, par. 3, Reg. 2016/679/UE), salvo – come si è detto – che norme speciali europee o nazionali autorizzino una decisione esclusivamente algoritmica per le ragioni d'interesse pubblico ivi previste (art. 22, par. 2, lett. b), Reg. 2016/679/UE; cfr. art. 3-bis, l. 241/1990, così come modificato da l. n. 120/2020, art. 12, co. 1, lett. b).

La novità è data dalla rilettura a sistema delle decisioni assunte nel tempo dall'amministrazione pubblica che il procedimento algoritmico e l'atto amministrativo digitale impongono all'amministrare pubblico, che deve ora provvedere in modo sistemico, elevando a regola la figura sintomatica di antica memoria di *non contraddittorietà tra atti di differenti procedimenti*, cioè consentendo di monitorare gli standard d'amministrazione interpretativi o di merito che si sono venuti a determinare, provocando la ridefinizione di atti generali o normativi in ragione del persistente scostamento dai primi, o di ineffettività dei secondi per generale inosservanza degli stessi²³.

Atti amministrativi digitali che, per tale capacità di monitorare gli standard, possono conformare l'esercizio futuro del potere, ridefinendo i parametri cui l'amministrazione è sottoposta nelle scelte a venire, sottraendo così l'attività a elementi d'incertezza o evidenziando esiti che nel tempo si sono dimostrati discriminatori e sproporzionati.

23. Per la rideterminazione di standard con l'attività degli algoritmi, *amplius*: R. Cavallo Perin, I. Alberti, *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, in *Diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, cit., 149-151.

I *machine learning* e le reti neurali consentono all'amministrazione digitale, non solo di conoscere ciò che un'amministrazione pubblica è, ma soprattutto come la stessa può ed è capace di divenire con le sue decisioni, i suoi servizi pubblici, la fruizione delle sue banche dati, cioè con la messa a sistema del suo andamento come istituzione (art. 97, co. 2, Cost.), che è elemento costitutivo del riconoscimento costituzionale dei pubblici uffici e della distribuzione delle competenze in ragione del principio di adeguatezza (art. 118, co. 1°, Cost.) di ciascun organo o ente in cui s'articola la Repubblica italiana.

4. BANCHE DATI E IDENTITÀ PERSONALE

Si è detto che, in einaudiana memoria, occorre conoscere, per discutere, (infine) per deliberare²⁴. La disciplina giuridica sulle banche dati è essenziale sia nel senso di legittimare tutti a pretendere (lato attivo del rapporto), sia nel senso che chi gestisce le banche dati è obbligato a tenere determinati comportamenti di correttezza e di servizio verso tutti (lato passivo del rapporto), che solo impropriamente può dirsi in cambio del conferimento di dati²⁵. Più esattamente si tratta di obblighi che definiscono la valida, legittima, gestione delle banche dati, che sono nell'interesse generale e degli stessi gestori su cui s'appuntano tali obblighi, perché in certo qual senso utili a configurare i gestori al "servizio" di ciascun titolare dei dati, in sé come obbligo di servizio pubblico, più che in un rapporto di scambio con le persone titolari dei dati²⁶.

Molte sono le disposizioni di dettaglio e di principio che valgono ad indicare tali obblighi dei gestori. Anzitutto il noto diritto di accesso, alla rettifica, alla portabilità dei dati verso altre piattaforme e ad ottenerli così come strutturati da quella banca dati, in modo leggibile da altri sistemi informativi a tutti accessibili (artt. 15, 16, 20, Reg. 2016/679/UE)²⁷.

24. L. Einaudi, *Prediche inutili, Conoscere per deliberare, Opere di Luigi Einaudi*, vol. II, Einaudi, 1964, 8.

25. Come s'afferma talvolta argomentando da AGCM, 11 maggio 2017, provv. n. CV154, e dalla susseguente pronuncia TAR Lazio, sez. Roma, sez. I, 10 gennaio 2020, n. 261, su cui da ultimi: G. Resta, V. Zeno-Zencovich, *Volontà e consenso nella fruizione dei servizi in rete*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2, 2018, spec. 416; G. D'Ippolito, *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 3, 2020, 634 e s.

26. D.C. North, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna, 1997, 23 e s.

27. Si vedano, in particolare, oltre a quanto *infra* in nota 32: F. Di Ciommo, *Diritto alla cancellazione, diritto di limitazione del trattamento e diritto all'oblio* (spec. 358 e 373) e G.M. Riccio, F. Pezza, *Portabilità dei dati personali e interoperabilità* (397 e s.), entrambi in *I dati personali nel diritto europeo*, a cura di V. Cuffaro, R. D'Orazio, V. Ricciuto,

Nelle esternalizzazioni è previsto l'obbligo del concessionario di rendere disponibili all'amministrazione concedente e per l'effetto alle altre pubbliche amministrazioni, tutti i dati acquisiti e generati nella fornitura del servizio agli utenti e d'utilizzo degli utenti del servizio medesimo, come dati di tipo aperto (art. 50-*quater*, d.lgs. n. 82/2005).

Il nuovo Regolamento sulla Governance europea dei dati indica come fini di interesse generale –oltre a quelle specifiche relative all'assistenza sanitaria, alla lotta ai cambiamenti climatici, alla mobilità, e alle statistiche ufficiali– i servizi pubblici, quale ragione che limitano la cessione d'uso dei dati ai gestori e al tempo stesso come legittimazione d'uso delle organizzazioni dette d'altruismo dei dati (Reg. n. 2022/868/UE, art. 15 e s.)²⁸.

La pubblica amministrazione ha sempre la facoltà di procedere all'analisi dei propri dati in combinazione con quelli di altre pubbliche amministrazioni, dei gestori di servizio pubblico o di società a controllo pubblico (art. 50, co. 2-*bis*, d. lgs. n. 82/2005), su cui non è possibile ora soffermarsi analiticamente.

In via di principio completano le indicate disposizioni di dettaglio sia la definizione dell'attività di *interesse economico generale* ad opera dell'ordinamento dell'Unione europea (art. 106, TFUE), sia le disposizioni sull'identità

Torino, 2019; R. Pardolesi, *L'ombra del tempo e (il diritto al) oblio*, in *Quest. giust.*, 2017, 76; F. Pizzetti, *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati. Il regolamento europeo 2016/679*, II, Torino, 2016, spec. 76; E. Pelino, *Diritti di controllo*, in *Il nuovo regolamento privacy europeo. Commentario alla nuova disciplina sulla protezione dei dati personali*, a cura di L. Bolognini, E. Pelino, C. Bistolfi, Milano, 2016, 246. In giurisprudenza, tra le prime sentenze: Cass. civ., 9 aprile 1998, n. 3679, in *Foro it.*, 1, 1998, 1834; Cass. civ., 18 ottobre 1084, n. 5259, in *Giur. it.*, 1985, 762. Da ultimo, a livello unionale: C. giust., 23 marzo 2010, C-236/08 e C-238/08, *Google France e Google Inc. c/Louis Vuitton Malletier SA e altri*; C. giust., 24 novembre 2011, C-70/10, *Scarlet Extended SA / Société belge des auteurs, compositeurs ed éditeurs SCRL*; C. giust., 13 maggio 2014, C-131/12, *Google Spain SL e Google Inc. contro Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) e Mario Costeja González*.

28. Disciplina recente, ma già oggetto di ampio studio, su cui tra tanti: P. Manzini, *Equità e contendibilità nei mercati digitali: la proposta di Digital Market Act*, in *I Post di Aisdue*, 3, 2021, 30 e s.; H. Richter, *Exposing the Public Interest Dimension of the Digital Single Market: Public Undertakings as a Model for Regulating Data Sharing*, in *Max Planck Institute for Innovation & Competition*, Research Paper n. 20, 2003; G. Caggiano, *La proposta di Digital Service Act per la regolazione dei servizi e delle piattaforme online nel diritto dell'Unione europea*, in *I post di Aisdue*, 3, 2021, 1 e s.; P. Akman, *Regulating Competition in Digital Platform Markets: A Critical Assessment of the Framework and Approach of the EU Digital Markets Act*, in *European Law Review*, 2022, 85 e s.; A. Simoncini, *La co-regolazione delle piattaforme digitali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2022, 1031 e s.; G. Resta, *La regolazione digitale nell'unione europea: pubblico, privato, collettivo nel sistema europeo di governo dei dati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2022, 971 e s.

personale sia quelle sulla "scienza è libera" contenute nella Costituzione italiana (artt. 2, 3, 9, 22, 33, Cost.).

L'attività di interesse economico generale²⁹ è già stata da tempo estesa ai beni³⁰, può dunque essere riferita a qualsiasi sistematizzazione di dati altrui³¹, con fondamento nel Trattato dell'Unione europea sul Funzionamento di obblighi o oneri di servizio pubblico³² del gestore dei dati medesimi, che come è noto possono riguardare indifferentemente soggetti pubblici o privati, che svolgono l'attività di gestione della banca dati ritenuta

29. C. giust. 24 luglio 2003, C-280/00, *Altmark Trans e Regierungspraesidium Magdeburg*, l'orientamento si è consolidato in molte altre pronunce di cui se ne segnalano le ultime recenti: C. giust., 3 marzo 2021, C-434/19 e C-435/19, *Poste Italiane e Agenzia delle Entrate - Riscossione*; C. giust., 10 dicembre 2020, C-160/19P, *Comune di Milano c. Commissione Europea*; C. giust., 24 novembre 2020, C-445/19, *Viasat Broadcasting UK Ltd*; C. giust., 29 luglio del 2019, C-659/17, *Azienda Napoletana Mobilità*; C. giust., 15 maggio 2019, C-706/17, *Achema e a.*; C. giust., 8 marzo 2017, C-660/15, *Viasat Broadcasting UK/Commissione*. Si vedano sia il Libro verde della Commissione del 21 maggio 2003 sui servizi d'interesse generale [COM(2003) 270 def. - Gazzetta ufficiale C 76 del 25.03.2004]; sia la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Libro bianco sui servizi di interesse generale*, 12 maggio 2004, COM(2004) 374 def. F. Merusi, *Lo schema della regolazione dei servizi di interesse economico generale*, in *Dir. Amm.*, 2, 2010, 313 e s.; G. Pitruzzella, *I servizi pubblici economici tra mercato e regolazione*, in *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo*, a cura di E. Castorina, Napoli, 2016, 451 e s.; M. Trimarchi, *I servizi di interesse economico generale nel prisma della concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1, 2020, 53 e s.; P. Lazzara, *Responsabilità pubbliche e private nel sistema dei servizi di interesse economico generale*, in *Dir. Amm.*, 3, 2020, 531 e s.; F. Trimarchi Banfi, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, VI ed., Torino, 2019, 111 e s.; L. R. Perfetti, *I servizi di interesse economico generale e i servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2001, 479 e s.; L. Bertonazzi, R. Villata, *Servizi di interesse economico generale*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, II ed., tomo IV, Milano, 2007, 1791 e s.; G.F. Cartei, *I servizi di interesse economico generale tra riflusso dogmatico e regole di mercato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5, 2005, 1219 e s.; G.C. Salerno, *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione europea*, Torino, 2010; F. Costamagna, *I servizi socio-sanitari nel mercato interno europeo. L'applicazione delle norme dell'Unione Europea in materia di concorrenza, aiuti di stato e libera circolazione*, Quaderni Giurisprudenza Torino, 2011, spec. 58 e s.; P. Bauby, *From Rome to Lisbon, SGIs in Primary Law*, in *Developments in Service of General Interest*, a cura di E. Zyszczyk, J. Davies, M. Andenaes, T. Bekkedal, L'Aia, 2011, 19 e s.; M. Boccaccio, *Compensazione degli obblighi di servizio pubblico e aiuti di stato: un'analisi economica*, in *Riv. Dir. Fin.*, 4, 2012, 459 e s.
30. Trib. Ue, sez. VIII, 15 novembre 2018, n. 202.
31. Cfr. per le banche dati la Direttiva 96/9/CE, art. 1, co. 2.
32. In generale, su vincoli e obblighi delle attività di interesse generale, oltre alla dottrina citata alla nota 13: W. Cesarini Sforza, *Il concetto di obbligo nella teoria generale del diritto*, in *Temi rom.*, vol. I, 1964, 497 e s.; G. Gavazzi, *L'onere. Tra la libertà e l'obbligo*, Torino, 1970, 13 e s.; O.T. Scozzafava, voce *Onere*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Milano, 1980, 99 e s.; F. Trimarchi Banfi, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, cit., spec. 73 e s. e 123 e s.

d'interesse generale (Reg. n. 2022/868/UE, art. 15 e s.), trattandosi di limiti che sono coesenziali all'attività di gestione del bene banca dati.

L'enunciato europeo trova riscontro in quelle norme della Costituzione italiana che possono essere una libertà dell'individuo, poiché riguardano l'identità personale di ciascun individuo ad avere libera co(no)scienza di sé medesimi (artt. 22, 33, co. 1°, Cost.), non solo isolatamente considerati, ma anche nella sua relazione con altri³³, indicando norme costituzionali che danno consistenza ad un *diritto alla propria identità*, di relazione, di *rating*, di contesto.

Il diritto di tutti ad una libera scienza è stato infatti da tempo enunciato³⁴, anzitutto come diritto individuale di maggiore rilievo per la ricerca di sé, *dell'identità personale* di ciascuno³⁵ (artt. 2, 13, 22, Cost.), sia essa quella elaborata individualmente, o nella inevitabile relazione sociale con altri (artt. 2, 3, Cost.), sia essa quella necessaria oppure volontaria. Relazione necessaria in esercizio della cittadinanza con partecipazione di tutti alle articolazioni della Repubblica italiana (artt. 1, 3 e 114, Cost), così come ormai si è completata con le istituzioni dell'Unione europea (artt. 11 e 117, co. 1°, Cost.). Relazione volontaria per l'istituzione e la partecipazione degli individui alle formazioni sociali cui abbia inteso dare vita (artt. 2, 18, 19, 20, 38, 39, 49, ecc., Cost.)³⁶.

33. G. Alpa, *Il diritto di essere se stessi*, Milano, 2021.
34. I termini teorici di un diritto di tutti a ricevere libera scienza si trovano in: A. Orsi Battaglini, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, 1990, 95-98; come *incidens* già S. Spaventa, *L'autonomia universitaria*, 1884, ora in *Giustizia nell'amministrazione e altri scritti*, Napoli, 2006, 85-87 e 96-97: "L'autonomia didattica, si è detto, comprende la libertà d'insegnare per i professori e la libertà di apprendere per i discepoli. (...) (Senonché) il confondere queste due libertà col diritto di autonomia didattica concesso al corpo universitario (...) sarebbe perdita gravissima per l'indipendenza e il libero movimento della cultura (...)"; V. Zangara, *Libertà d'insegnamento e scuola di stato*, in *Riv. giur. della scuola*, 1971, 540 e s., indica (§ 15) un diritto di apprendere fondato sul diritto all'educazione e sul diritto alla partecipazione libera alla vita culturale della comunità (*Dichiarazione Onu*: artt. 26 e 27); da ultimo: Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, 22 giugno 2021, *Rapporto Libertà dei media, fiducia pubblica e diritto alla conoscenza dei cittadini*, <https://pace.coe.int/en/files/29346#trace-5>, URL consultato il 16/01/2024.
35. Sul diritto all'identità di recente: G. Alpa, *Il diritto di essere se stessi*, Milano, 2021, spec. 19, 21, 23, 24.
36. Sulla relazione tra gli artt. 18, 19, 39 e 49 Cost. per tutti: P. Barile, voce *Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958, 842 dove osserva che l'art. 18 Cost. si riferisce ad un *genus* di formazioni sociali, mentre gli artt. 19, 39 e 49 Cost. si riferiscono a delle *species*.

Un diritto fondamentale che è garanzia essenziale della libertà personale (art. 13, Cost.), protezione primigenia di ciascuno, poiché senza protezione d'identità – anche modernamente intesa – non c'è giuridicamente alcun individuo, con la sua capacità, con il suo nome (art. 22, Cost.).

Come è stato sottolineato ciò trova conferma nella lettera dell'enunciato costituzionale ove l'attività scientifica è tutelata in sé, da chiunque sia svolta³⁷ e ci pare di poter soggiungere da chiunque sia fruita, convalidando così l'affermazione di un diritto fondamentale che è di tutti, perché coesistente all'essere umano, non importa se come diritto soggettivo a elaborare, a insegnare, o a ricevere una libera scienza e a conoscere dunque anzitutto sé medesimo.

Così configurato il diritto ad una libera scienza assume un valore costituzionale di grande attualità che, ora come non mai è *in fatto* (art. 3, co. 2°, Cost.) fortemente condizionato, limitato, dall'organizzazione di imprese ed attività di enti pubblici o privati, che della raccolta dei dati e della profilazione – dunque della conformazione dell'identità umana – traggono la conoscenza che appare essenziale a programmare la propria futura attività, anche d'impresa³⁸.

Ciò consente alle organizzazioni d'istituire ed esercitare un'impresa, assolvere ad un'attività politica, sindacale, o assistenziale, o professare una confessione religiosa, ma anche dare corso ad un'attività criminale, con riscontri ed opportunità mai raggiunti in precedenza e di cui anche il diritto si è sinora variamente occupato, con particolare riferimento all'elevata concentrazione di poteri che le nuove tecnologie consentono di raggiungere³⁹.

37. G. Corso, M. Mazzamuto, *La libertà della scienza*, in *Il Consiglio Nazionale delle Ricerche - CNR Struttura e funzioni*, Bologna, 1994, 212-217 e 219-222; già lo enuncia A. Mattioni, *Insegnamento (libertà di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, 413; M. Croce, *Le libertà garantite dall'art. 33 cost. nella dialettica irrisolta (e irrisolvibile?) individualismo-comunitarismo*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 899-902 e 925-926 se "si guarda alle esigenze degli studenti, è proprio l'insegnamento libero la garanzia anche della loro libertà; per uno status specifico degli studenti: G. Palma, *L'autonomia dell'ordinamento universitario tra le ordinate della libertà della scienza (e della ricerca) e della libertà di insegnamento*, in *Il sistema universitario in trasformazione*, a cura di E. Carloni, P. Forte, C. Marzuoli e G. Vesperini, Napoli, 2011, 14-19.

38. Nell'ambito delle quali alcuni individuano un "diritto a trattare i dati": F. Bravo, *Il diritto a trattare i dati personali nello svolgimento dell'attività economica*, Milano, 2018, spec. 137 e s. 188 e s.

39. Sui rischi da algoritmo per le libertà, oltre alla *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2021) 206 final)* del 21 aprile 2021, la *Risoluzione del Parlamento europeo*, 20 ottobre 2020, recante raccomandazioni alla Commissione concernenti il quadro relativo agli aspetti etici dell'intelligenza artificiale, della robotica e

5. IDENTITÀ PERSONALE E OBBLIGHI DI GESTIONE NELLE BANCHE DATI

Trattasi di una conoscenza che l'ordinamento giuridico non può proteggere solo come *privacy*⁴⁰, ma che involge il diritto soggettivo di tutti ad avere una conoscenza dei dati così organizzati (banche dati)⁴¹ e di ottenere che le analisi "scientifiche" proclamate sugli stessi siano *libere da ogni altro potere e non prevaricate da altre libertà*.

Proprio tale modo d'organizzarsi, fruendo di una tecnologia che classifica i comportamenti delle persone, che ne profila l'identità seppure con riferimento ad un determinato servizio o bene, che le seleziona per gruppi di comportamento (segmentazione), può di per sé ledere in fatto la libertà di ciascuno di comprendere se medesimi, proprio a partire dalla rappresentazione che tali organizzazioni ne hanno dato in sé e soprattutto in relazione a quella d'altri, seppure come dati aggregati che non consentono di risalire alle persone individue⁴².

delle tecnologie correlate (2020/2012(INL), "Quadro relativo agli aspetti etici dell'intelligenza artificiale, della robotica e delle tecnologie correlate"); *Linee guida per un'intelligenza artificiale affidabile* proposte dall'Alto gruppo di lavoro degli esperti (High-level Expert group on AI) l'8 aprile 2019. *Carta etica europea sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari e negli ambiti connessi* (CEPEJ (2018)14) adottata a Strasburgo dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) nel corso della 31ª Riunione plenaria del 3-4 dicembre 2018. In dottrina da ultimo: E. Chiti, B. Marchetti, *Divergenti? Le strategie di Unione europea e Stati Uniti in materia di intelligenza artificiale*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 1, 2020, 29 e s.; *Stato di diritto - Emergenza - Tecnologia*, a cura di G. De Minico e M. Villone, in *Consulta OnLine*, formato e-book, Milano, 2020; A. Simoncini, *Profili costituzionali dell'amministrazione algoritmica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2019; G. De Minico, *Big Data e la debole resistenza delle categorie giuridiche. Privacy e lex mercatoria*, cit., 89-115.

40. Un diritto delle organizzazioni pubbliche e private all'acquisizione di dati, che giornalmente ciascuno va a sottoscrivere a loro favore, senza che ciò possa valere come lecita negazione di un diritto soggettivo ad una libera scienza: a non trattar d'altro perché il diritto all'identità è facoltà personalissima (artt. 22, 33, Cost.).

41. L'acquisizione dell'amministrazione di dati personali autorizza il privato a esercitare i diritti di accesso (art. 15, Reg. UE, 679/2016), di rettifica (art. 16, Reg. UE, 679/2016), di cancellazione (art. 17, Reg. UE, 679/2016) e di portabilità degli stessi (art. 20, Reg. UE, 679/2016), sicché si configurano dei diritti di cittadinanza digitale che si affermano quali diritti potestativi alla conformazione dell'organizzazione pubblica, in forza del valore di certificazione che quei dati assumono *erga omnes*. Di recente: M. Florio, *La privatizzazione della conoscenza*, Bari, 2021, spec. 178 e s.; R. Cavallo Perin, *Pubblica amministrazione e data analysis*, in *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, cit., 11-18.

42. La libertà di scienza è in ciò limite della libertà di organizzazioni di banche dati pubbliche o private, a cominciare dalla possibilità di accedere non solo ai dati che riguardano ciascuno, ma anche a quelli aggregati utili a conoscere l'identità relativa che

Certo tutti sono liberi d'esercitare i propri diritti senza qualificare come scientifici i prodotti, ma ciò può entrare in conflitto con una professione di fede; liberi di circolare, di corrispondere, o di organizzare il domicilio o le riunioni senza i limiti di una libera scienza; d'associarsi o di manifestare il proprio pensiero, senza sottoporsi ai limiti che costituzionalismo e Costituzione hanno imposto alla scienza, che dev'essere libera per chi la esercita, per chi la insegna, per chi la riceve.

Certo tutti sono liberi – nei limiti previsti dall'ordinamento per ciascuna libertà – di procurare o finanziare ricerche in esercizio di una libertà d'impresa (art. 41, Cost.), di una proprietà privata (art. 42, Cost.), della libertà di religione (art. 19, Cost.), della libertà di circolazione (art. 16, Cost.), della libertà di corrispondenza o di domicilio (artt. 14 e 15, Cost.), della libertà di riunione (art. 17, Cost.), della libertà d'associazione (art. 18, Cost.), non ultima della libertà di pensiero (art. 21, Cost.), senza pervenire a violare la libertà prima di ogni individuo, d'ogni organizzazione pubblica o privata, alla propria personale identità (artt. 33, 22, Cost.) alla conoscenza di sé e comparativamente con quella che riguarda altri (*infra* § 6).

Quanto detto consente di selezionare alcuni principi che possono dirsi propri dell'Unione europea e degli Stati membri che vi partecipano che valgono a caratterizzare la nostra organizzazione sociale, il modo di intendere la socialità degli europei, della cittadinanza⁴³ degli individui, ma anche delle imprese che con essi intendono agire. Una cultura dei diritti che è in

ciascuno individuo ha acquisito in un determinato servizio o bene. Resta la libertà di ciascuna organizzazione di accompagnare a propria volta consimili banche dati, o profilazioni, con un'analisi di parte o di libera scienza. Diversamente il rischio è lasciare alla potenza che in fatto hanno tali organizzazioni pubbliche o private di limitare fortemente la conoscenza dell'identità personale (artt. 22, 33 Cost.) dunque del pieno sviluppo della persona umana (art. 3, Cost.).

43. L'Unione Europea rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza delle cittadine e dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi. È una cittadina o un cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce. B. Nascimbene, voce *Cittadinanza dell'Unione europea*, in *Dig. Pub.*, 2012, agg. V, 122 e s.; C. Pinelli, voce *Cittadinanza europea*, in *Enc. dir.*, Annali I, Milano, 2007, 181 e s.; F. Dinelli, *Le appartenenze territoriali, Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza, e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011, 151 e s.; S. Giubboni, *La solidarietà come "scudo". Il tramonto della cittadinanza sociale transazionale nella crisi europea*, in *Quad. cost.*, 2018, 591 e s.; Id., *Solidarietà*, in *Pol. dir.*, 2012, 525 e s.; M. Benvenuti, voce *Diritti sociali*, in *Dig. pubb.*, Milano, 2012, 219 e s.; G. Peces Barba Martinez, voce *Diritti e doveri fondamentali*, in *Dig. Pubb.*, Milano, 1990, 139 e s. L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in AA.VV., in *La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti*, a cura di D. Zolo, Bari 1994; G. Azzariti, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione e diritti delle persone*, in *Dir. pub.*, 2, 2011, 426 e s. A ciò si aggiunge M. Consito, *La cittadinanza e le sue forme*, cit., 35 e s.

Europa indirizzato costituzionale – se si vuole entro certi limiti ideologico – ove i diritti individuali e collettivi definiscono il mercato europeo, anche come barriera legittima ai prodotti che non li rispettino, una protezione indiretta a chi intende investire per agire in Europa.

Anzitutto occorre ricordare che l'unico titolare dei dati che riguardano l'individuo è la persona medesima. Trattandosi di diritto personalissimo il dato che riguarda l'identità degli individui non può essere un oggetto possibile del contratto (art. 1325, cod. civ.). Appare più sicuro e conforme ai principi affermare invece che ogni consenso al trattamento dei dati vale legittimazione all'uso dei dati stessi in forma organizzata⁴⁴, con obbligo di servizio pubblico del gestore – titolare del trattamento dei dati – a consentire, oltre all'accesso, alla rettifica, alla portabilità, ecc. – anche la consultazione della banca dati che sia utile all'individuo titolare dei dati per com-

44. Così come affermato in relazione ai dati personali (art. 4, n. 1, Reg. n. 2016/679/UE): D. Messinetti, *Circolazione dei dati personali e dispositivi di regolazione dei poteri individuali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1998, 339 e s.; F. Bravo, *Il consenso e le altre condizioni di liceità del trattamento di dati personali*, in *Il nuovo Regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali*, a cura di G. Finocchiaro, Bologna, 2017, 101 e s.; S. Sica, *Il consenso al trattamento dei dati personali: metodi e modelli di qualificazione giuridica*, in *Riv. dir. civ.*, 2001, 621 e s. Benché non in assenza di voci contrarie: F. Caggia, *Libertà ed espressione del consenso* e V. Ricciuto, *La patrimonializzazione dei dati personali. Contratto e mercato nella ricostruzione del fenomeno*, entrambi in *I dati personali nel diritto europeo*, cit., rispettivamente 23 e 249 e s.; A. Mantelero, *Diritti assoluti della personalità alla salute e alla privacy*, in *I diritti sociali come diritti della personalità*, a cura di R. Cavallo Perin, L. Lenti, G.M. Racca, A. Rossi, Napoli, 2010, 115 e s.; A. Orestano, *La circolazione dei dati personali*, in *Diritto alla riservatezza e circolazione dei dati personali*, a cura di R. Pardolesi, vol. II, Milano, 2003, 119 e s. E al pari di quanto s'afferma in relazione ad altre forme di consenso riguardanti i medesimi diritti, seppur aventi diverso oggetto, ed in particolare con riferimento agli atti di disposizione del corpo: P. Zatti, *Principi e forme del "governo del corpo"*, in *Il governo del corpo*, vol. I, a cura di S. Canestrari, G. Ferrando, C.M. Mazzoni, S. Rodotà, P. Zatti, Milano, 2011, 99 e s.; P. D'Addino Serravalle, *Atti di disposizione del corpo e tutela della persona umana*, Napoli, 1983, 222; G. Giacobbe, voce *Trapianti*, in *Enc. dir.*, XLIV, Milano, 1992, 892 e s. e da ultimo G. Di Rosa, *La persona oltre il mercato. La destinazione del corpo post mortem*, in *Europa e diritto privato*, 4, 2020, 1179 e s.; G. Giaimo, *Natura e caratteristiche del consenso al prelievo di organi e tessuti da cadavere. Un raffronto tra Italia ed Inghilterra*, in *Europa e diritto privato*, 1, 2018, 215 e s. Nonché ai trattamenti sanitari: M. Graziadei, *Il consenso informato e i suoi limiti*, in *I diritti in medicina*, *Trattato di Biodiritto*, a cura di L. Lenti, E. Palermo Fabris, P. Zatti e diretto da S. Rodotà e P. Zatti, Milano, 2011, 205; C.F. Grosso, voce *Consenso dell'avente diritto*, in *Enc. giur.*, VIII, Roma, 1988, 7 e s.; C. Pedrazzi, voce *Consenso dell'avente diritto*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961, 146 e s.; A. Scalisi, *Il consenso del paziente al trattamento medico*, in *Dir. fam. pers.*, 1993, 463 e s.; C. Castronovo, *Profili della responsabilità medica*, in *Studi in onore di Pietro Rescigno*, Milano, 1998, 117 e s.; A. Pioggia, *Consenso informato ai trattamenti sanitari e amministrazione della salute*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2011, 127 e s.

prenderne il suo posizionamento (*rating*) e le dinamiche relazionali che comporta il vedersi inserito nella banca dati.

Gli esercenti di quelle banche dati che sono beni d'interesse generale, tra cui i gestori di servizio pubblico, hanno perciò l'obbligo di rendere conoscibili, almeno con *modelli di simulazione ad agenti*, gli effetti di mutazione delle prestazioni ai destinatari, che possano essere indotti dai cambiamenti comportamentali degli agenti stessi – cioè al variare delle classi di numerosità dei medesimi – siano quest'ultimi utenti, clienti, o decisori delle prestazioni medesime.

L'adempimento degli *obblighi di servizio pubblico* va ritenuto a tutti gli effetti un servizio universale⁴⁵, caratterizzato da continuità, accessibilità delle tariffe, delle qualità del servizio e dalla tutela degli utenti.

Certo chi organizza i dati altrui ha un diritto ad un giusto compenso per tali prestazioni di restituzione di un *quid pluris* di informazioni in forza del trattamento dei dati, dell'organizzazione e gestione delle banche dati. Un diritto ad ottenere il corrispettivo dell'adempimento dell'obbligo di servizio pubblico, che ha da essere a prezzi accessibili solo ove riguardi gli utenti, poiché è normale piuttosto – come è ormai noto – che la remunerazione dei gestori di banche dati è tratta dalle cessioni delle informazioni – cioè dei dati organizzati – ai terzi che a vario titolo sono interessati.

Comunicaciones

45. Si veda sul punto: G.F. Cartei, voce *Servizio universale*, in *Enc. dir.*, Annali III, Milano, 2010, 1057 e s.; Id., *Il servizio universale*, Milano, 2002, 187 e s.; F. Merusi, voce *Servizio Pubblico*, in *Novissimo Digesto italiano*, XVII, Torino, 1970, 220; G. Napolitano, *Il servizio universale e i diritti dei cittadini utenti*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2, 2000, 429 e s.