



19 NOVEMBRE 2025

*Digital Divide e Do Not Harm Cohesion:*  
le aspirazioni europee davanti  
alle sfide territoriali

di Anna Silvia Bruno  
Ricercatrice in Diritto comparato  
Università digitale Pegaso



# *Digital Divide e Do Not Harm Cohesion: le aspirazioni europee davanti alle sfide territoriali\**

**di Anna Silvia Bruno**

Ricercatrice in Diritto comparato  
Università digitale Pegaso

**Abstract [It]:** Il paper affronta alcune delle tematiche principali che ruotano intorno al *Digital Divide*: oggi, infatti, l'attenzione si è spostata sulla pianificazione degli spazi virtuali in cui la condivisione è la nuova via della inclusione e dove la tecnologia rappresenta per la PA un mezzo di rinnovamento nei poteri e nei moduli organizzativi e per il cittadino il modo per avviare uno sviluppo partecipativo-orizzontale della comunità, nella realizzazione congiunta di obiettivi utili a rendere il territorio maggiormente coeso e a fronteggiare le asimmetrie locali.

**Title:** Digital Divide and Do Not Harm Cohesion: European aspirations in the face of territorial challenges?

**Abstract [En]:** The paper addresses some of the main issues involving the Digital Divide: today attention has shifted to the planning of virtual spaces in which sharing is the new path to inclusion and where technology represents, for the public administration, a tool of renewal in powers and organizational models and for citizens the way of a participatory-horizontal community development, in the joint achievement of objectives useful for making the territory more cohesive and addressing local asymmetries.

**Parole chiave:** DNHC, Non nuocere alla coesione, Digital divide, PNRR, coesione digitale

**Keywords:** DNHC, Do Not Harm Cohesion, Digital Divide, NRRP, digital cohesion

**Sommario:** 1. I punti cardinali dell'UE e il principio di "non nuocere alla coesione" (DNHC). 2. La pianificazione degli spazi virtuali in forma "coesa". 3. L'antropocentrismo nelle politiche nazionali ed europee. 4. Il ruolo delle "comunità locali" nei programmi e nei progetti europei. 4.1. Uno sguardo alle esperienze europee di coesione digitale.

## **1. I punti cardinali dell'UE e il principio di "non nuocere alla coesione" (DNHC)**

Era il 10 ottobre del 1996 quando il Presidente Americano Bill Clinton e il suo Vice Al Gore tennero un discorso al Knoxville Auditorium Coliseum in Tennessee. In quell'occasione, Al Gore si preoccupò di garantire ai cittadini americani presenti che «our children will never be separated by a digital divide»<sup>1</sup>. L'esigenza partiva innanzitutto dalla volontà di garantire una istruzione integrata che, con il supporto di dispositivi tecnologici, avrebbe potuto offrire una rete globale a cui tutti avrebbero avuto accesso; anche la salute come diritto umano avrebbe potuto articolarsi su percorsi più agevoli per i malati, se avessero potuto fare affidamento su un ecosistema sanitario interconnesso (dalla telemedicina, al fascicolo sanitario elettronico, dalla Tessera Sanitaria (TS), alle ricette digitali, fino a comprendere l'Intelligenza Artificiale (IA) e le piattaforme *cloud*). Una preoccupazione lontana quasi trenta anni da quella europea

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> The White House, Office of the Press Secretary (Knoxville, Tennessee), *Remarks by the President and the Vice President to the People of Knoxville*, 10 Ottobre 1996, disponibile su [clintonwhitehouse6.archives.gov](https://clintonwhitehouse6.archives.gov).

che si è, invece, imposta soprattutto all'indomani della pandemia da Covid 19, rimarcando divisioni profonde su molteplici dimensioni, da quella geografica a quella demografica, da quella culturale a quella produttiva, fino a investire il mondo del lavoro e di fatto segnare un rapporto ancora sofferto con la modernità, ossia con quelle competenze legate al mondo del digitale (anche banalmente il semplice *home banking*) ancora troppo poco incentivate<sup>2</sup>. Durante la pandemia, le reti di comunicazione hanno assunto un'importanza fondamentale per la sopravvivenza di molteplici realtà in ambito pubblico e privato, tant'è che il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. "Cura Italia") si era posto come obiettivo quello di far fronte al *Digital Divide* che stava segnando l'Italia in quel periodo.

Il termine *Digital Divide* risale di fatto al 2001, quando l'OCSE lo utilizzò per riferirsi al divario presente tra individui, famiglie, aziende e aree geografiche, a diversi livelli socio-economici, nelle loro opportunità di accedere alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e nell'utilizzo di Internet per un'ampia gamma di attività<sup>3</sup>. A causa del divario digitale emerso negli ultimi anni, nel marzo 2021, la Commissione europea ha presentato la Comunicazione "Bussola per il digitale 2030" per promuovere la digitalizzazione nell'UE entro il 2030, al fine di garantire a persone e aziende un futuro digitale, inclusivo e sostenibile, incentrato sull'uomo<sup>4</sup>. Il documento muove dallo stato dell'arte emerso proprio durante la pandemia di COVID 19 che ha evidenziato il ruolo centrale della digitalizzazione nelle nostre società e, di conseguenza, l'esigenza di ripensare il futuro digitale in una prospettiva antropocentrica e sostenibile fortemente ancorata ai valori europei. La necessità di ricollocare la persona al centro della transizione digitale scaturiva dalla convinzione che la digitalizzazione, travalicando i confini territoriali, potesse garantire una maggiore e più facile interazione con il tessuto sociale utile a gestire non solo rapporti interpersonali ma anche ad acquisire diritti e libertà negli ambiti della sanità, delle finanze e dei pagamenti, della vita democratica, consentendo di creare una sorta di linea comune di partenza e una riduzione delle distanze tanto territoriali quanto sociali.

La povertà digitale emersa durante la pandemia di COVID 19 ha, del resto, evidenziato le vulnerabilità dello spazio digitale UE non solo per la dipendenza da tecnologie non europee, ma anche per i

---

<sup>2</sup> P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Osservatorio Costituzionale*, n.3/2020, su *Osservatorioaic.it*; C. LEPORELLI, *L'Italia dei mille "divide": le cause del ritardo digitale (e possibili soluzioni)*, su *agendadigitale.eu*.

<sup>3</sup> OECD (2001-01-01), *Understanding the Digital Divide*, OECD, *Digital Economy Papers*, n.49, OECD Publishing, Paris; OECD, *Glossary of Statistical Terms*, disponibile su *stats.oecd.org/glossary*, 139, 2008.

<sup>4</sup> Commissione europea, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, Bruxelles, 9.3.2021 COM (2021) 118 final. Il documento si proponeva di intensificare le azioni già avviate negli anni precedenti con la Strategia per il mercato unico digitale in Europa, del 6 maggio 2015 e quella su come plasmare il futuro digitale dell'Europa, del 19 febbraio 2020.

collegamenti più o meno esistenti con le zone rurali e isolate, oltre che per le disegualianze di reddito e di istruzione, nonché per quelle legate al genere e all'età, quali fattori principali di esclusione sociale<sup>5</sup>.

Pertanto, l'Unione europea ha previsto quattro “punti cardinali” nel percorso di trasformazione digitale elaborato nel 2021 per il successivo decennio, utili a misurare il grado di coesione digitale a livello statale: *Skills, Secure and sustainable digital infrastructures, Digital transformation of businesses, Digitalisation of public services*<sup>6</sup>. Al contempo, la Commissione di politica economica (Comitato europeo delle Regioni) ha proposto degli indicatori alternativi per spostare l'analisi a livello regionale ed elaborare riflessioni conformi al variegato panorama europeo. Una prima conclusione è stata di fatto la consapevolezza di poter raggiungere la coesione digitale soltanto attraverso una riduzione simultanea del divario in tutti e quattro i punti cardinali della bussola digitale, tra loro strettamente connessi per cui, banalmente, come evidenziato dalla stessa Commissione, una copertura di rete ad altissima capacità offre una coesione digitale debole se le aziende non hanno le competenze necessarie per beneficiare dei servizi offerti dalla connettività ultraveloce. Una seconda riflessione ha riguardato lo sforzo già compiuto dall'UE per raggiungere la coesione in ambito territoriale, sociale ed economico e approfondire la relazione causa-effetto tra il primo tipo di coesione già consolidato e quella digitale, per valutare se e in che modo i progressi nel raggiungimento del primo abbiano avuto effetti collaterali positivi sul raggiungimento del secondo e viceversa.

Le politiche europee sono allineate nel ritenere, quello digitale, il quarto pilastro del principio di coesione. Per la sua realizzazione, esso dovrà procedere, come riportato da M. Rijsberman (nella sua relazione durante la sessione plenaria del Comitato delle Regioni) attraverso «una valutazione ex ante rafforzata, una valutazione intermedia, in corso ed ex post dell'impatto territoriale di tutte le pertinenti politiche dell'UE; [...] valutazioni d'impatto territoriale (verifica regionale) nelle pertinenti politiche dell'UE nelle fasi sia di elaborazione che di valutazione; [...] una valutazione sistematica ex ante dei potenziali impatti territoriali differenziati su tutti i tipi di regioni che potrebbero derivare da ogni nuova politica dell'UE con una dimensione territoriale: si tratterebbe dello strumento più efficace per mettere in pratica il *Do Not Harm Cohesion* (DNHC)»<sup>7</sup>.

## 2. La pianificazione degli spazi virtuali in forma “coesa”

L'intervento del legislatore italiano in materia di processo di *e-government* non si è rivelato efficace nella prescrizione dell'iter normativo e organizzativo, risultando, quest'ultimo, ben lontano dalla prospettiva

<sup>5</sup> E. SALA-A. GAIA, *Older people's use of Information and Communications Technologies in Europe. The Italian case, in Autonomie locali e servizi sociali*, n.2/2019, 163-183.

<sup>6</sup> Commissione europea, *Report on the state of the Digital Decade*, disponibile su [commission.europa.eu](https://commission.europa.eu).

<sup>7</sup> M. RIJSBERMAN, Parere del Comitato europeo delle Regioni sul tema «Non nuocere alla coesione – Un principio trasversale che contribuisce alla coesione come obiettivo e valore globale dell'UE», 155a Sessione plenaria del Comitato delle Regioni, 2023/C 257/01), [eur-lex.europa.eu](https://eur-lex.europa.eu).

solidaristica (europea), volta a raggiungere servizi primari essenziali. Pertanto, se da una parte l'Europa auspica una PA che migri verso il *cloud*, la interoperabilità dei sistemi, l'adozione del principio *once only* per una maggiore semplificazione, il rafforzamento della *cybersecurity*<sup>8</sup>; dall'altro, l'Italia si scopre ancora oggi indietro su competenze digitali avanzate e di base, oltre a mantenere un divario interno tra regioni settentrionali e meridionali. Inoltre, il Comitato europeo delle Regioni (CoR) si trova a dover evidenziare ancora la insufficiente correlazione tra le differenti banche dati, oltre a sistemi scarsamente integrati, una gestione demandata ad operatori economici privati, la mancanza di personale formato adeguatamente, la scarsa digitalizzazione degli archivi ed un inadeguato *assessment* tecnologico e organizzativo, auspicando l'informatizzazione della gestione dei dati contabili, tributari, di protocollo, di anagrafe, l'uso del web per una maggiore offerta di servizi, la creazione di un ufficio autonomo di informatica interno insieme a corsi di formazione in Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC)<sup>9</sup>.

In risposta alla crisi pandemica, l'Europa ha previsto una serie di investimenti per far fronte alle necessità degli Stati Membri. Il *National Recovery and Resilience Plan* (NRRP) all'interno del programma *Next Generation EU* (NGEU) ha prodotto una grande quantità di risorse per incentivare la costruzione di un percorso di coesione economica, sociale e territoriale e l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite ha previsto, in molteplici Missioni, interventi infrastrutturali volti a colmare i divari territoriali tra Nord e Sud oltre che nelle aree rurali ed interne. Il PNRR, in particolare, ha offerto una occasione di riequilibrio delle asimmetrie presenti sul territorio italiano, da ricondurre all'interno di un modello costituzionale solidale, almeno nelle intenzioni che poi, di fatto, nella pratica sembrano ancora scarsamente realizzate<sup>10</sup>. Infatti, il timore di una occasione persa è stato più volte ribadito dalla dottrina che ha riconosciuto un approccio del tutto competitivo piuttosto che solidaristico nell'attribuzione delle risorse, rivelando come lo strumento dei bandi non sia stato per nulla funzionale a ridurre il divario ma piuttosto ad allontanare la logica solidale – non solo costituzionalmente conforme, ma anche fedele al principio europeo del “non nuocere alla coesione” – dove le amministrazioni più deboli sono rimaste prive di qualsiasi supporto anche in una prospettiva di tutela dei diritti fondamentali nei divari territoriali<sup>11</sup>.

Oggi l'attenzione si è spostata sulla pianificazione degli spazi virtuali in cui la condivisione è la nuova via della inclusione e dove la tecnologia rappresenta per la PA un mezzo di rinnovamento nei poteri e nei moduli organizzativi e per il cittadino il modo per avviare uno sviluppo partecipativo-orizzontale della

---

<sup>8</sup> D.U. GALETTA, *Digital Transition of Public Administration in Italy and the Right to a Good Administration: Problems and Prospects Also in the Perspective of the Implementation of the National Recovery and Resilience Plan*, in *European Review of Digital Administration & Law*, n.3/2022, 69 ss.

<sup>9</sup> E. SORRENTINO-A.F. SPAGNUOLO, *Le sfide degli enti locali: tra PNRR e gap digitali*, su *Federalismi.it*, n.21/2023; delle stesse Autrici, *Alcune riflessioni in materia di trasformazione digitale come misura di semplificazione*, su *Federalismi.it*, n.8/2021.

<sup>10</sup> G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, su *Rivista AIC*, n.3/2022.

<sup>11</sup> A. PATRONI GRIFFI, *Next Generation EU e PNRR: «nuova» Europa, «vecchia» Italia*, in A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Next Generation EU e PNRR: il futuro dell'Europa e del Mezzogiorno*, su *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2023.



comunità, nella realizzazione congiunta di obiettivi utili a rendere il territorio maggiormente coeso e a fronteggiare le asimmetrie locali.

L'*AI Act*, ad esempio, nei vari considerando, offre un panorama ampio degli ambiti in cui è richiesto l'intervento dello Stato per colmare il divario tra Nord e Sud ma soprattutto sembra indicare la direzione verso la quale procedere, all'insegna della interdisciplinarietà, per una trasformazione e ibridazione delle conoscenze; incoraggia la capacità di sintesi delle competenze per una valorizzazione dei diversi apporti in una prospettiva di integrazione e di rispetto reciproco; la riqualificazione dei dipendenti PA con obiettivi di digitalizzazione e PIAO; la creazione di *smart cities* capaci di dare una risposta differenziata alle istanze variabili del contesto<sup>12</sup>.

L'obiettivo della coesione digitale richiede, dunque, la rimozione del divario esistente nella possibilità di accesso e nell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) da parte di cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. Un obiettivo, questo, che l'Europa si propone di raggiungere entro il 2050, quando una adeguata configurazione digitale della società e dell'economia consentirà di superare le disparità sociali, economiche e territoriali attraverso il raggiungimento dei quattro punti cardinali della bussola digitale<sup>13</sup>. In vista di ciò, si è attivato anche il Comitato delle Regioni nel sollecitare le iniziative politiche al superamento dei divari digitali e territoriali, incentivando un aumento delle competenze digitali nei servizi pubblici al fine di renderli più equi ed inclusivi: un percorso pensato per incentivare la trasformazione delle imprese e di quelle infrastrutture su cui l'Europa ha richiamato l'attenzione al fine di produrre un impatto sull'economia e sul territorio. Questo primo approccio consentirebbe di intercettare l'ambito geografico-territoriale su cui incidono gli indicatori del divario digitale; ragionando anche per le politiche digitali in termini di livello regionale e locale, alla stregua di qualsiasi altra politica di coesione, verranno in rilievo le esigenze digitali dei cittadini, delle imprese e delle pubbliche amministrazioni quali parametri ulteriori per indirizzare il processo di digitalizzazione anche in considerazione del divario tra aree urbane e aree rurali, segnate inevitabilmente dal problema dello spopolamento<sup>14</sup>.

Il raggiungimento della coesione digitale richiede il superamento di tutti i divari e la garanzia del diritto di poter partecipare alle opportunità offerte dall'economia digitale attraverso un percorso di apprendimento, gratuito e accessibile a tutti, costantemente aggiornato e potente strumento di inclusione

---

<sup>12</sup> Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n.300/2008, (UE) n.167/2013, (UE) n.168/2013, (UE)2018/858, (UE)2018/1139 e(UE)2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE)2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale), disponibile su Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, disponibile su [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

<sup>13</sup> Commissione europea, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, sopracitato.

<sup>14</sup> Questo problema è affrontato, in particolare dal *Digital Services Act*, dal *Digital Market Act*, dal *Secure Connectivity Programme* e dalla strategia *Shaping Europe's Digital Future*.

sociale. In linea con il principio di “non nuocere alla coesione”, sono stati individuati livelli e direzioni verso cui monitorare il percorso per la coesione digitale e avviare pianificazioni e azioni strategiche e innovative: per un verso, il ruolo del settore pubblico sarà quello di incentivare e monitorare la corretta attuazione della coesione digitale; per un altro, ma non meno importante, anche il settore privato dovrà farsi carico di fornire strumenti di accesso all’economia digitale; non da ultimo, ai cittadini dovrà essere garantito il diritto ad avere accesso a tutte le opportunità offerte dal settore digitale<sup>15</sup>. Ciascuno di questi tre livelli richiederà una maggiore e più focalizzata ricerca verso l’armonizzazione della legislazione a livello europeo e internazionale per settori come la sicurezza informatica, la mobilità connessa, cooperativa e automatizzata, lo spazio e l’e-democrazia, con particolare riguardo al settore pubblico. Per quello privato, l’economia digitale avrà bisogno del rafforzamento delle azioni del Mercato unico digitale, dello sviluppo e dell’adozione di nuove tecnologie oltre alla formazione di tecnici competenti per consentire un ampliamento del mercato del lavoro digitale e la costruzione di una rete orizzontale per lo sviluppo della coesione digitale<sup>16</sup>. La riduzione del *Digital Divide* contribuirebbe anche alla rivitalizzazione di molteplici attività cruciali per le regioni del Sud, dove azioni congiunte e strutturali sarebbero di fondamentale supporto per l’ambiente imprenditoriale. Dovrebbero inoltre essere tenuti in seria considerazione gli interventi di connettività nelle aree rurali e interne per aumentare l’attrattività dei territori a maggior rischio spopolamento, migliorare le opportunità di lavoro e rendere più competitive e produttive le Piccole e Medie Imprese (PMI) del Sud<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> OECD, *Closing the Italian digital gap. The role of skills, intangibles and policies*, policy papers n.126/2022, su [oecd.org](https://www.oecd.org); Le valutazioni di impatto territoriale e le verifiche rurali dovrebbero essere rafforzate, in modo da tenere maggiormente conto delle esigenze e delle specificità dei diversi territori dell’UE. Il principio del “non nuocere alla coesione”, secondo il quale nessuna azione dovrebbe ostacolare il processo di convergenza o contribuire alle disparità regionali, dovrebbe essere ulteriormente sviluppato e integrato nel processo decisionale», Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sull’ottava relazione sulla coesione: la coesione in Europa in vista del 2050, COM(2022) 34 final, 2022, disponibile su [eur-lex.europa.eu](https://eur-lex.europa.eu). M.A. MAUPERTUIS, sottolinea, nella sua relazione che «rural proofing, island proofing and, more widely, territorial impact assessment (incl. cross-border impact assessment) must not be a just an option, as recognised in the 2021 Better Regulation package, but a core element of EU policy formulation in order to respect the ‘do not harm cohesion’ principle. This will ensure that new EU policies enhance territorial cohesion across all policy areas, hence the need for these assessments to be coordinated by the Secretariat-General of the Commission and the need to make full use of the Fit for Future platform, RegHub and the CoR itself, in order to ensure that the Commission has detailed evidence of the potential impacts on the ground», *Opinion of the European Committee of the Regions on enhancing Cohesion Policy support for regions with geographic and demographic handicaps* (Article 174 TFEU), 2023/C 79/07, su *Official Journal of the European Union*, 2023.

<sup>16</sup> A questo proposito, il Comitato europeo delle regioni, nell’ambito del Sistema europeo di analisi strategica e politica (ESPAS), ha predisposto, per il 2024, il paper *Digital Cohesion*, disponibile su <https://espas.eu>. Vedi anche, OECD 2016, 2017, 2021; la già citata Comunicazione della Commissione (del 2022) sull’ottava relazione sulla coesione, nt. 15 e quella di M.A. Maupertuis del 2023, sempre nt. 15.

<sup>17</sup> M. RIJSBERMAN con il Parere del Comitato europeo delle Regioni sul tema «Non nuocere alla coesione ... », *op.cit.*, sottolinea che «l’ottava relazione sulla coesione invita a rafforzare le valutazioni d’impatto territoriale e la verifica rurale “in modo da tenere maggiormente conto delle esigenze e delle specificità dei diversi territori dell’UE” ».

Il divario Nord/Sud espresso in termini di tasso di disoccupazione e di PIL pro capite ha spesso posto l'Italia nelle condizioni di poter chiedere e ottenere risorse maggiori rispetto agli altri Stati membri, come previsto dal Dispositivo sulla coesione territoriale che devolve almeno il 40% delle risorse alle Regioni del Mezzogiorno<sup>18</sup>. Dalla prima relazione predisposta dal Dipartimento per le politiche di coesione sul rispetto del vincolo di destinazione è emersa una certa preoccupazione sulle variabili e sulle incognite relative all'effettivo utilizzo di tali risorse: infatti, mentre alcune misure non sono state ancora attivate, altre hanno visto soltanto un'adesione di principio da parte delle amministrazioni, altre ancora dipenderanno dalla capacità progettuale delle amministrazioni regionali e locali<sup>19</sup>. Le stesse preoccupazioni sono state riprese anche dalla Commissione europea nel nono Rapporto sulla coesione (2024) in cui è stata sottolineata l'importanza degli approcci basati sul territorio, utili a promuovere il potenziale di innovazione delle regioni, in linea con i punti di forza e le caratteristiche di ciascuna<sup>20</sup>. Inoltre, e non da ultimo, se gli strumenti attuativi prevedono bandi competitivi può accadere che le amministrazioni partecipino, ma non riescano ad aggiudicarsi i fondi o che decidano addirittura di non partecipare per la difficoltà di affrontare gli oneri di gestione dell'intervento da realizzare con il rischio di ricavare una geografia dei territori ancora più diseguale.

### 3. L'antropocentrismo nelle politiche nazionali ed europee

Ogni anno a partire dal 2023, la Commissione europea pubblica lo "Stato del decennio digitale" per fornire un quadro sui progressi dell'Unione europea nella fase della trasformazione digitale, analizzandoli in quattro aree strategiche: infrastruttura digitale, competenze digitali, digitalizzazione dei servizi pubblici e digitalizzazione delle imprese<sup>21</sup>. Le recenti analisi sono risultate più complesse perché il rapporto ha presentato un'indagine anche sul contesto in cui il percorso digitale si è articolato, in considerazione degli elementi che di volta in volta lo hanno influenzato, come l'attuale paradigma geopolitico, il contesto economico, le nuove tecnologie come l'intelligenza artificiale e il loro impatto sulla competitività. Non da ultimo, il rapporto del 2024 per la prima volta, ha fornito le *Roadmap* nazionali utilizzate dagli Stati membri nell'anno precedente, valutando gli sforzi di digitalizzazione, offrendo raccomandazioni per il miglioramento dei risultati e monitorando l'applicazione della Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive*, su *Rivista AIC*, n.3/2022, 276; B. CARAVITA, *PNRR e Mezzogiorno: la cartina tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in L. BIANCHI-B. CARAVITA (a cura di), *Il PNRR alla prova del Sud*, Napoli, 2021, 12 ss.; F. FABBRINI, *Italy's national recovery and resilience plan: context, content and challenges*, in *Journal of Modern Italian Studies*, n.27/2022, 659 ss.

<sup>19</sup> A. SCIORTINO, *op.cit.*, 275-276.

<sup>20</sup> Commissione europea, *Nona relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, disponibile su *ec.europa.eu*, 2024.

<sup>21</sup> Commissione europea, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, sopracitato.

<sup>22</sup> F. FABBRINI, *op.cit.*, 667 ss.

Dal rapporto sono emersi alcuni presupposti imprescindibili delle politiche europee, tra cui quello di porre al centro dei percorsi di innovazione il cittadino, la tutela dei diritti digitali in conformità con quanto prescritto dalla normativa europea e il preoccupante divario tra gli Stati membri nel raggiungimento di traguardi significativi utili a fornire un quadro europeo coeso e armonioso<sup>23</sup>.

Con specifico riferimento all'Italia, il Governo ha avviato un programma trasversale di implementazione digitale, con il preciso obiettivo di migliorare le proprie performance nello scenario europeo – e difatti il 2023 si è chiuso con un notevole progresso nell'ambito dell'*e-government*, in particolare nell'*e-Health* e nei principali servizi pubblici digitali per le imprese<sup>24</sup>. Di contro, alcuni aspetti sono rimasti ancora significativamente deboli nelle aree di adozione del *cloud* da parte delle imprese (dove solo il 5% utilizza l'intelligenza artificiale, al di sotto dell'8% della media UE e con una dinamica limitata) e in quella delle competenze digitali di base, in cui solo il 45,8% delle persone ha competenze digitali di base, con lacune in tutte le fasce d'età, ben al di sotto della media UE del 55,6%<sup>25</sup>. Allo stesso modo, all'interno del territorio nazionale, le azioni degli Stati Membri avrebbero dovuto essere orientate verso nuove politiche di riforma e investimento per favorire la coesione territoriale, in linea con gli obiettivi fissati dalle istituzioni europee (Commissione europea 2020a, 2020b<sup>26</sup>). Infatti, almeno nelle intenzioni, uno degli obiettivi del PNRR è stato quello di affrontare le disuguaglianze territoriali sotto molteplici punti di vista in considerazione del fatto che le dinamiche tra Sud e Centro-Nord sono legate ad un duplice filo, ossia alla prospettiva nazionale e a quella europea, rispettivamente tramite le disposizioni costituzionali (in particolare gli articoli 2, 3, 119) che prevedono un dovere inderogabile di perequazione territoriale e gli artt. 3.3 e 4.2 TUE, 174 e 175 TFUE che inquadrano la coesione territoriale, economica e sociale in uno sviluppo armonioso ideale a cui sono destinati ulteriori fondi europei in aggiunta a quelli del PNRR. Il "Pacchetto di assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa" (*React-eu*), ad esempio, è

---

<sup>23</sup> Sul progresso tecnologico come fattore di ampliamento dei divari territoriali, v. M. D'AMATO –A. ACCONCIA – R. MARTINA, *Divari Territoriali. Destini o scelte collettive?*, in *Rass. dir. pubb. europeo*, 2022; A. CLARONI, *Mezzogiorno, banda larga e divario digitale. Profili normativi e questioni aperte*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2021.

<sup>24</sup> In termini di infrastrutture, l'Italia si riconferma uno degli Stati membri più avanzati. Tra i risultati più promettenti, il rapporto evidenzia l'ampia copertura 5G, che entro il 2023 per la copertura della banda 3,4-3,8 GHz raggiungerà l'80% delle famiglie, e lo stato di implementazione di TeRABIT in anticipo rispetto alla media europea, un'infrastruttura basata sulla fibra ottica dedicata di ultima generazione, v. OECD, *Promuovere la digitalizzazione dell'ecosistema turistico in Italia: Focus sulle PMI*, 2025, su [oecd.org](https://www.oecd.org).

<sup>25</sup> Diversa è invece la situazione rilevata dal rapporto sui risultati dal punto di vista delle competenze digitali e degli indicatori strettamente correlati alla digitalizzazione dei servizi pubblici. Dal punto di vista delle competenze digitali di base, il valore sulla popolazione nel 2023 è ancora molto basso (46%), incidendo sia dal punto di vista delle competenze digitali in capo alla forza lavoro sia dall'effettivo utilizzo da parte degli utenti dei servizi pubblici digitali. Sebbene rispetto al 2020 si registri un miglioramento dal punto di vista dell'offerta ai cittadini, le scarse competenze della popolazione ne indeboliscono l'uso efficace, rendendo necessari l'*upskilling* e il *reskilling*, v. *Italy 2024 Digital Decade Country Report* disponibile su [digital-strategy.ec.europa.eu](https://digital-strategy.ec.europa.eu).

<sup>26</sup> Rispettivamente, Comunicazione della Commissione europea, *Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*, Bruxelles, 13.3.2020, COM (2020) 112 final e *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, Bruxelles, 27.5.2020 COM (2020) 456 final, disponibili su [eur-lex.europa.eu](https://eur-lex.europa.eu).

certamente uno strumento ausiliare che l'Europa ha messo a disposizione per la buona riuscita delle politiche pubbliche in tema di coesione<sup>27</sup>.

In concreto, però, la capacità effettiva di investimento si è rivelata piuttosto debole sia a causa dei ritardi nella capacità di spesa delle risorse<sup>28</sup>, sia in considerazione dei problemi legati alla clausola di riserva del 40% a favore del Mezzogiorno che ha previsto la distribuzione dei fondi secondo precisi parametri (disoccupazione, reddito pro capite, popolazione)<sup>29</sup>. Si è persa quella prospettiva di inclusione che, nella fase attuativa del Piano, avrebbe richiesto un'attivazione adeguata del "livello politico gestionale" coordinato con quello "operativo regionale" nel dare un reale riscontro alle previsioni delle politiche europee<sup>30</sup>. Il PNRR rappresenta, infatti, un contratto di performance con l'Unione europea, dunque non un semplice programma di spesa, imperniato, com'è, sul conseguimento di specifici risultati entro tempi prestabiliti. È stato evidenziato, a questo proposito, come la decisione di esecuzione del Consiglio, di cui all'art. 20 del Regolamento (UE) 2021/241, in virtù dei contenuti sostanziali e della propria struttura, costituisca: «una decisione, dunque, ex art. 288 del TFUE, obbligatoria in ogni suo elemento per i destinatari designati, munita di diretta applicabilità e, sussistendone i presupposti, di efficacia diretta; [...] un atto di esecuzione del Regolamento medesimo, ai sensi dell'art. 291 del TFUE, affidato al Consiglio «per garantire condizioni uniformi di attuazione. [...] Non è dubbio che si tratti di un atto vincolante di diritto derivato, idoneo a produrre tutti gli effetti giuridici a esso propri – e, quindi, di un atto fonte nell'ordinamento europeo»<sup>31</sup>. In quanto tale, esso abilita l'attivazione del principio di leale collaborazione per cui gli Stati membri sono tenuti ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati, astenendosi da qualsiasi comportamento che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione stessa<sup>32</sup>. L'accordo tra lo Stato e la Commissione determina una serie di condizioni circa le procedure e i criteri di monitoraggio degli adempimenti che inevitabilmente incidono, limitandola, sulla sovranità statale (secondo quanto disposto dall'art. 11 Cost.). Gli impegni previsti dal Piano, che si pone

<sup>27</sup> A. SCIORTINO, *op.cit.*, 275 ss.

<sup>28</sup> OPENPOLIS, *A chi sono andati i fondi PNRR per il Piano "scuola 4.0"*, su <https://www.openpolis.it>, 13 febbraio 2023; A. ZANARDI, *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, n.3/2022.

<sup>29</sup> S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, su *Federalismi.it*, n.14/2021.

<sup>30</sup> S. STAIANO, *op.cit.*, XI.

<sup>31</sup> In questo senso, D. DE LUNGO, *Contributo allo studio dei rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.3/2022, 36 disponibile su [Osservatoriosullefonti.it](https://www.osservatoriosullefonti.it). Ricordiamo a questo proposito che il Regolamento UE 2021/241, con cui è stato istituito il PNRR, prevede che lo Stato membro, interessato ad accedere ai contributi e ai prestiti, presenti alla Commissione un piano per la ripresa e la resilienza (art. 18); la Commissione – anche all'esito di interlocuzioni con lo Stato membro che possono condurre a modifiche del documento – in caso di valutazione positiva sottopone al Consiglio dell'Unione europea una proposta di decisione di esecuzione (art. 19); essa indica, fra l'altro, le riforme e i progetti di investimento che dovranno essere attuati dallo Stato membro, compresi i traguardi, gli obiettivi, i contributi finanziari e i prestiti (art. 20, commi 2-5). Si ricorda, inoltre, che il comma 5 dell'articolo 11 del decreto-legge n. 60/2024, ha rinnovato la clausola di destinazione territoriale degli investimenti statali ordinari, prevedendo che le Amministrazioni centrali dello Stato debbano destinare alle regioni del Mezzogiorno il 40% (e non più, come previsto in precedenza, il 34%) delle risorse ordinarie in conto capitale.

<sup>32</sup> D. DE LUNGO, *op.cit.*, 37.

come parametro interposto, integrano, dunque, i vincoli dell'ordinamento comunitario (art. 117 co. 1, Cost.) che, a loro volta andranno ad incidere su ogni livello territoriale; inoltre, con particolare riferimento al metodo di pianificazione-programmazione, esso richiede la realizzazione di obiettivi in un arco temporale pluriennale che risultano svincolati dal ciclo delle legislature ma impattanti su molteplici e variegati settori (tra questi anche quello della digitalizzazione) delle politiche pubbliche. Pertanto, è stato evidenziato come tale meccanismo abiliti l'intervento delle istituzioni comunitarie anche in termini di definizione dell'indirizzo politico che, in virtù dei meccanismi di condizionalità, si rivelerebbe, così, di natura eteronoma e non più esclusivamente nazionale<sup>33</sup>.

L'attenzione allo sviluppo delle competenze digitali in un'ottica di solidarietà sembra essere al centro delle politiche statali anche in contesti tradizionalmente noti per un welfare state consolidato ed efficace<sup>34</sup>; la capacità dell'individuo di godere di diritti civili, politici, economici, sociali e culturali è il punto di partenza naturale per lo sviluppo di politiche e sistemi di welfare digitale, per cui gli stessi processi di digitalizzazione dovrebbero essere guidati da norme quali partecipazione, responsabilità, non discriminazione, *empowerment* e legalità<sup>35</sup>.

L'impegno del PNRR di investire (quale vincolo giuridico all'attuazione del Piano) almeno il 40% delle risorse finanziarie nelle regioni del Sud Italia prevedeva che una parte consistente delle stesse fosse destinata al Ministero delle Infrastrutture al fine di realizzare una rete di trasporto moderna, digitale, sostenibile, in grado di incrementare l'elettrificazione e la digitalizzazione dei trasporti, nonché di migliorare la competitività complessiva del Paese, in particolare nel Mezzogiorno: ogni livello territoriale – Stato, Regioni, enti locali – e non solo gli organi amministrativi e giurisdizionali, ma lo stesso legislatore, sarebbero stati soggetti agli impegni presenti nel Piano in quanto avrebbero integrato, quale parametro interposto, i vincoli stabiliti dall'ordinamento comunitario, di cui all'art. 117, comma 1, Cost. La debolezza strutturale del sistema produttivo meridionale avrebbe così proceduto in linea con le specifiche raccomandazioni della CE, investendo in innovazione per ridurre le disparità regionali in tutti i settori e nel capitale umano per contrastare la lentezza con cui l'Italia sta transitando verso un'economia basata sulla conoscenza; promuovendo le competenze digitali nei processi di trasformazione in atto per incidere sulla produttività e incoraggiando la capacità amministrativa del settore pubblico soprattutto a livello

---

<sup>33</sup> D. DE LUNGO, *op.cit.*, 39.

<sup>34</sup> R.F. JØRGENSEN, *Data and rights in the digital welfare state: the case of Denmark*, in *Information, Communication & Society*, n.26/2023, 123 ss.; G. HUBY – R. RØSTE – L.M. REUTTER, *Digitalization – Saving or Undermining the Nordic Welfare State?*, in Scandinavian University Press, *scup.com*, 2024, 120 ss.

<sup>35</sup> H. MILLER – R. REDHEAD, *Beyond "rights-based approaches"? Employing a process and outcomes framework*, su *International Journal of Human Rights*, 2019, 699 ss.

locale<sup>36</sup>. La digitalizzazione dei servizi pubblici avrebbe infine aiutato a risparmiare denaro e tempo e a migliorare la qualità dei servizi per cittadini e imprese: un auspicio per l'Italia che in questo ambito, continua a registrare indici tra i più bassi d'Europa, con un parametro di *e-government* che segna 47,7 punti rispetto ai 53,9 della media mondiale<sup>37</sup>.

L'obiettivo del processo di de-burocratizzazione per ridurre i costi e i tempi che attualmente gravano su aziende e cittadini continua però a fare i conti con la cronica mancanza di competenza ed efficienza della Pubblica Amministrazione italiana e degli enti territoriali del Mezzogiorno, puntando su concetti quali digitalizzazione, semplificazione e trasparenza attuati attraverso metodi e strumenti innovativi per restituire un ruolo di primo piano ad una burocrazia ancora troppo incardinata nel ruolo di “controllore con potere di veto”<sup>38</sup>.

Le politiche dei recenti governi italiani hanno spesso disatteso le aspettative delle regioni rurali e dei centri industriali del Sud, che stanno assistendo a un calo del reddito pro capite e all'aumento dell'economia sommersa e di alti livelli di evasione fiscale<sup>39</sup>. Al contempo, la politica clientelare ha favorito interventi “frammentari” invece di incoraggiare progetti integrati e coerenti volti alla crescita del territorio locale, creando un elevato debito pubblico, disincentivando l'iniziativa imprenditoriale e favorendo la disoccupazione. Il recupero di competitività delle nostre regioni meridionali deve, quindi, necessariamente passare attraverso un nuovo funzionamento delle istituzioni nazionali e regionali e delle regole di governo, affinché le risorse ad esse destinate vengano assegnate secondo procedure “inclusive” piuttosto che competitive, provviste di adeguate clausole di salvaguardia o di disposizioni di riallocazione su base nazionale in caso di mancato assorbimento della riserva meridionale<sup>40</sup>. Viceversa, il rischio è quello di perdere definitivamente un'occasione straordinaria di crescita territoriale, economica e sociale a vantaggio delle regioni più virtuose e di Paesi europei pronti ad utilizzare i fondi inutilizzati per colmare i divari interni. Una vera e propria “trappola dello sviluppo”, così definita dagli economisti per indicare quando «una regione svantaggiata a seguito di investimenti pubblici comincia a crescere ma solo fino ad un certo punto, dopo di che la tendenza si arresta o addirittura si inverte. In Italia questo fenomeno è particolarmente evidente nel Mezzogiorno ... Quindi il problema del divario Nord-Sud si amplia sempre

---

<sup>36</sup> L. BIANCHI, *PNRR e Mezzogiorno: le potenzialità e il nodo irrisolto della governance locale*, in L. BIANCHI – B. CARAVITA (cur), *Il PNRR alla prova del Sud* (a cura di), *op.cit.*, 18; G. D'IGNAZIO, *PNRR, formazione e PA per il rilancio del Mezzogiorno*, in L. BIANCHI – B. CARAVITA (a cura di), *Il PNRR*, *op.cit.*, 44.

<sup>37</sup> S. PALMENTIERI, *Post-pandemic scenarios. The role of the Italian National Recovery and Resilience Plan (NRRP) in reducing the gap between the Italian Central-Northern regions and southern ones*, in *AIMS Geosciences*, 2023, 571 ss.

<sup>38</sup> S. PALMENTIERI, *op.cit.*, 558.

<sup>39</sup> S. PALMENTIERI, *op.cit.*, 559.

<sup>40</sup> G. FERRAIUOLO, *op.cit.*, 322 ss.; S. PALMENTIERI, *op.cit.*, 573.

di più e neanche le ingenti risorse delle politiche sono riuscite a colmare questo gap. La trappola di coesione è evidente nelle politiche di coesione»<sup>41</sup>.

L'irripetibile opportunità rappresentata dal PNRR, per essere efficacemente sfruttata richiederà, infatti, che venga innanzitutto risolta una delle debolezze più rilevanti del nostro Sud, ossia l'inadeguatezza delle amministrazioni pubbliche e della politica regionale, oltre che nazionale, perché dal loro corretto ed efficiente funzionamento dipenderà l'utilizzo proficuo dei fondi per le finalità cui sono destinati. Del resto, il PNRR si è fatto promotore di un ambizioso progetto di riforma su macro aree come la PA, la giustizia, la semplificazione della legislazione e la promozione della concorrenza al fine di migliorare la capacità amministrativa a livello centrale e locale, rafforzare i processi di selezione, formazione e promozione dei dipendenti pubblici e incentivare la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure amministrative. Il programma NGEU dell'Unione europea, attraverso i suoi due strumenti principali, il fondo finanziario *Recovery and Resilience Facility* (RRF) e il *Recovery Assistance Package for the Cohesion and Territories of Europe* (REACT-EU), ha proposto investimenti per interventi radicali che mirano ad accelerare la transizione ecologica e digitale, migliorare la formazione dei lavoratori e raggiungere una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale. Le amministrazioni locali potrebbero farsi promotrici di iniziative innovative e alleanze strategiche, mentre gli organi di governo centrali dovrebbero farsi carico delle operazioni di perequazione territoriale<sup>42</sup>. Lo Stato dovrebbe altresì rendersi pienamente responsabile del proprio ruolo di sostituto degli enti decentrati in caso di evidenti malfunzionamenti o impedimenti locali che rischierebbero di determinare blocchi della PA in una governance decentrata (multilivello) con conseguenziale perdita di competitività dell'intero sistema italiano. La PA dovrebbe invece garantire le basi per nuovi standard di accesso e fruizione di beni e servizi di qualità per i cittadini all'insegna delle direttive UE; percorsi di riforma attraverso l'acquisizione di nuove competenze, la qualificazione del personale, l'eliminazione di meccanismi burocratico-procedurali che tenderebbero soltanto a rallentare l'attuazione degli investimenti previsti dal PNRR<sup>43</sup>.

#### **4. Il ruolo delle “comunità locali” nei programmi e nei progetti europei**

Il Comitato delle Regioni è spesso intervenuto per rimarcare il ruolo e la responsabilità delle autorità regionali nella gestione dei programmi della politica di coesione, nella progettazione degli stessi e nell'attuazione degli interventi. In particolare, la partecipazione diretta alla pianificazione – come la

---

<sup>41</sup> A. DE IUDICIBUS, *Origini ed evoluzione della politica di coesione: un excursus storico e comparativo delle programmazioni europee dal 1988 al 2020*, disponibile su [corteconti.it](http://corteconti.it), n.1/2023; G. P. MANZELLA, *La coesione europea, con lo sguardo al 2050*, in *Giorn. dir. amm.*, n.4/2022, 444 ss.

<sup>42</sup> A. SCIORTINO, *op.cit.*, 275.

<sup>43</sup> D.U. GALETTA, *op.cit.*, 61 ss.; G. D'ARRIGO – P. DAVID, *Il Pnrr italiano: governance, management, capacità di spesa e riforma della PA*, in *Rivista italiana di public management*, n.2/2021, 281 ss.

progettazione di strategie di sviluppo regionale, la definizione della struttura di *governance* complessiva del programma e l'agire come interlocutori primari nei dialoghi con gli stakeholder nazionali e subnazionali<sup>44</sup> – consente alle autorità regionali di negoziare direttamente con la Commissione europea per definire il contenuto dei loro programmi, determinando così i meccanismi attraverso i quali verranno erogati i fondi. Questo meccanismo rende le autorità regionali attori chiave nello sviluppo territoriale e la responsabilità nella gestione delle risorse permette loro di adattare gli interventi alle esigenze locali e promuovere un approccio più integrato<sup>45</sup>.

D'altra parte, seppure le città – e in particolare le città metropolitane – non siano gli attori direttamente rappresentativi dei bisogni dei cittadini ma enti promotori dello sviluppo del territorio, il modello funzionale che li vede in grado di accedere direttamente alle risorse dell'Unione europea e di gestire direttamente i servizi pubblici locali, agevola le autorità regionali e locali nel porsi al centro delle strategie territoriali integrate e di quelle a guida delle comunità<sup>46</sup>. A questo proposito, è stata ribadita la necessità di promuovere strategie di sviluppo territoriale (CLLD/ITI) utili a coinvolgere i livelli di *governance* più vicini ai cittadini nella pianificazione, consultazione, attuazione e gestione dei fondi per consentire agli enti locali e regionali di avere ampia scelta di approcci pratici e focalizzati sul territorio, per una maggiore efficacia dei fondi UE.

Come specificato dalla *Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget*, l'*Integrated Territorial Investments* (ITI) è uno strumento che favorisce un approccio più adeguato per lo sviluppo regionale in quanto propone la combinazione di finanziamenti provenienti dai diversi programmi nell'ambito del *Common Provision Regulation*, ossia del “Regolamento sulle disposizioni comuni” per disciplinare una serie di fondi UE la cui erogazione è condivisa tra gli Stati membri e le regioni. Esso risponde alle esigenze di sviluppo specifiche di una strategia territoriale urbana, regionale o di un' “area funzionale” garantendo flessibilità nell'allocazione dei finanziamenti e una maggiore attenzione alle specificità territoriali, incoraggiando un approccio olistico trasversale a vari settori e ambiti politici<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Comitato europeo delle Regioni, *Territorial foresight study in addressing the digital divide and promoting digital cohesion*, 2022, disponibile su [op.europa.eu](http://op.europa.eu).

<sup>45</sup> Comitato europeo delle Regioni, *Local and regional authorities' access to the EU budget*, disponibile su [cor.europa.eu](http://cor.europa.eu); e per un quadro completo sui lavori del Comitato europeo, v. [cor.europa.eu](http://cor.europa.eu).

<sup>46</sup> A questo proposito, si richiama la metodologia LEADER (acronimo per “Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale”) utilizzata da circa venti anni per sostenere lo sviluppo locale e coinvolgere gli attori locali nella predisposizione e nell'attuazione di strategie, nei processi decisionali e nell'attribuzione delle risorse per lo sviluppo delle zone rurali.

<sup>47</sup> Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, disponibile su [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

Il *Community-Led Local Development* (CLLD) consente alle comunità locali di guidare la progettazione e l'implementazione di strategie che utilizzano fondi UE, come il FEARDF, il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAM), il FESR e l'ESF+, per soddisfare esigenze specifiche. Si caratterizza per essere uno strumento *bottom up* che mira a coinvolgere nel processo decisionale, la comunità di riferimento e, dunque, ONG, aziende, autorità locali e residenti. L'obiettivo è quello di dare potere alle comunità, promuovere partnership locali e incoraggiare soluzioni innovative: il CLLD è particolarmente efficace nell'affrontare questioni complesse che richiedono l'analisi di un contesto territoriale più circoscritto, promuovendo l'inclusione sociale, lo sviluppo e la capacità degli attori locali. Il ricorso a questi strumenti rimarca il ruolo chiave di questi ultimi nel raggiungimento di una crescita e di uno sviluppo uniformi in tutta l'UE. Enti locali e regionali sono responsabili della *governance* e della pianificazione strategica del territorio in una gestione condivisa della politica di coesione che miri ad una riduzione del divario territoriale<sup>48</sup>.

V. Alves Cordeiro, nel parere del Comitato europeo delle Regioni, sottolinea «la necessità che il principio di “non arrecare danno alla coesione” si applichi a tutte le politiche dell'UE, affinché sostengano gli obiettivi di coesione sociale, economica e territoriale, di cui all'articolo 3 TUE e all'articolo 174 TFUE; sottolinea a tale proposito il parere del CdR sul tema “non arrecare danno alla coesione”, in cui insiste sul fatto che la promozione della coesione dovrebbe essere vista anche come un modo per promuovere un senso di solidarietà e di sostegno reciproco tra gli Stati membri, essenziale per rafforzare la resilienza delle città, dei comuni e delle regioni e per mantenere la pace, la stabilità e la sicurezza in Europa»<sup>49</sup>.

La digitalizzazione della società attraverso le politiche di *e-government* ha rivelato una tendenza accentratrice del potere dovuta anche alla natura stessa del PNRR quale «atto di pianificazione a portata generale e a proiezione pluriennale» che vede nello Stato membro il diretto responsabile delle risorse a prestito e a

---

<sup>48</sup> A proposito della necessità di una adeguata distribuzione del potere pubblico su base territoriale, v. tra gli Altri, A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, n.1-2/2021; nella stessa Rivista, C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, 151 ss. L'autodeterminazione e l'autonomia degli enti territoriali rappresentano aspetti cruciali per la valorizzazione del sistema delle autonomie territoriali, come evidenziato da M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997. M. CECCHETTI evidenzia come i bandi dei progetti da finanziare siano stati di fatto gestiti a livello ministeriale, senza prestare la dovuta attenzione alle esigenze dei territori, v. *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n.3/2022. La centralità del decreto-legge (v. a questo proposito la nt. 27), con cui è stato rafforzato il ruolo del Governo centrale a discapito delle leggi regionali, è evidenziato tra gli Altri da E. CAVASINO, «*si può ipotizzare che il Piano avrà un effetto fortemente vincolante sulla spesa, con riguardo particolare all'autonomia di spesa di Regioni ed Enti locali. Questo effetto è determinato dai programmi d'investimento in esso previsti soprattutto a causa delle fonti nazionali di disciplina che regolano la governance nazionale del PNRR, che, come si vedrà, non tengono in considerazione i principi costituzionali sull'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost.*», in *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Napoli, 2022, 42.

<sup>49</sup> Parere del Comitato europeo delle Regioni, *Il futuro della politica di coesione dopo il 2027*, C/2024/1041, Relatore V. ALVES CORDERO, disponibile su [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

fondo perduto<sup>50</sup>. L'ipotesi di un formale trasferimento di attribuzioni è, infatti, fortemente condizionato dall'aspetto finanziario in quanto l'eventuale ricorso ai poteri di sospensione e di risoluzione degli accordi riguardanti i contributi finanziari e i prestiti (art. 24, Regolamento UE 2021/241) rappresenta una minaccia incombente, a conclusione delle valutazioni (da parte degli organi europei), sulla corretta attuazione delle riforme promesse a livello nazionale. Questa presenza marcata dell'UE è anche il risultato della riconduzione alla materia del mercato interno (art. 114 TFUE) di una serie di ambiti che spaziano dai servizi pubblici digitali alle procedure amministrative elettroniche automatizzate, alla identità digitale etc., tutti aspetti relativi all'attività amministrativa interna digitalizzata. Si tratta di tecnologie che richiedono l'elaborazione di norme comuni con standard informatici uniformi al fine di assicurare in modo omogeneo la tutela dei diritti coinvolti su tutto il territorio nazionale<sup>51</sup>. Peraltro, la stessa Corte costituzionale, come è stato sottolineato<sup>52</sup>, nell'interpretazione dell'art. 117, co.2, lett. r), che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato il «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», ha sacrificato le prerogative autonomistiche per «garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati»<sup>53</sup>, ritenendo la norma tecnica neutrale e dunque sottratta alla storicizzazione del contesto sociale.

Questo impianto, fondato sul convincimento che standard digitali uniformi centralizzati garantiscano una tutela migliore dei diritti fondamentali, è stato oggetto di riflessione dottrinale nazionale e internazionale<sup>54</sup>; nel caso specifico dell'esperienza italiana, tale meccanismo avrebbe comportato il mancato coordinamento con le autonomie locali utile ad assicurare un'adeguata rappresentazione degli interessi

---

<sup>50</sup> V. CERULLI IRELLI – A. GIURICKOVIC DATO, *Sugli interventi normativi necessari per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Astrid rassegna*, 2021, 2. Tuttavia, alcuni dubbi sono stati sollevati in merito al d.l. 77/2021 attuativo del PNRR sotto due differenti profili: «Ai sensi dell'art. 1, infatti, la disciplina rientrerebbe nell'ambito dell'art. 117, secondo comma, lettere a) e m), Cost., ossia nelle materie dei «rapporti dello Stato con l'Unione europea» e dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Mentre è senz'altro innegabile il rilievo del primo titolo di competenza esclusiva dello Stato, soprattutto con riferimento alle previsioni del d.l. n.77 dedicate alla governance del Piano, volta – tra l'altro – anche a curare le relazioni con le istituzioni dell'UE [...] più incerta si rivela l'evocazione del secondo titolo, quantomeno come ambito capace di ricomprendere complessivamente tutte le linee di intervento del Piano, le quali, se certamente possono avere sicure ricadute sul godimento dei diritti (soprattutto in un'ottica di auspicata riduzione delle disuguaglianze), difficilmente si prestano a essere ricondotte tutte puntualmente a una disciplina di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni” che i poteri pubblici si impegnano a garantire ai titolari dei diritti civili e sociali», M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, su *Rivista AIC*, n.3/2022, 285.

<sup>51</sup> È Stato sottolineata, infatti, la necessità «attingere prepotentemente alle competenze legislative regionali, o comunque incidere sensibilmente sul loro esercizio», S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI – A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, 2022, 237 ss.

<sup>52</sup> Così evidenziato da S. PALUMBO, *La transizione digitale della pubblica amministrazione italiana nella prospettiva europea. Considerazioni alla luce del Piano nazionale ripresa e resilienza*, in *Il diritto dell'economia*, n.1/2023, 179 ss.

<sup>53</sup> Corte Cost., Sent. n.139/2018.

<sup>54</sup> Si veda sul punto i contributi di M.C. CAVALLARO – G. SMORTO, *Decisione pubblica e responsabilità dell'amministrazione nella società dell'algoritmo*, su *Federalismi.it*, n.16/2019 e di D. KAHNEMAN – O. SIBONY – C.R. SUNSTEIN, *Rumore. Un difetto del ragionamento umano*, Torino, 2021.

(locali) e dei bisogni del cittadino, come richiesto e auspicato dalla stessa Unione europea<sup>55</sup>. A questo proposito, forse uno spazio idoneo a colmare il gap creato dalla centralizzazione potrebbe essere rintracciato nel principio di leale collaborazione e nel sistema delle Conferenze, dove le singole P.A. sono chiamate a riorganizzare e aggiornare i servizi sulla base di un'analisi preventiva delle esigenze degli utenti (art. 7 CAD)<sup>56</sup>. È proprio in una prospettiva di coesione territoriale, oltre che digitale, che le identità dei territori dovrebbero essere affidate agli enti intermedi affinché non restino incastrate in un meccanismo piegato su un «centralismo “emergenziale”, “in proroga”, che ha impedito il radicarsi di un modello realmente focalizzato sulle autonomie, sulla sussidiarietà (specie verticale), anche per l'evidente debolezza degli attori di sistema su cui il Titolo V maggior mente investiva: le Regioni e, seppure in misura minore, i comuni (tacendo di città metropolitane e, per evidenti ragioni, di province)»<sup>57</sup>.

Al contempo, la riduzione del divario territoriale tra Centro-Nord e Sud richiede una tempestiva ricognizione delle esigenze di investimento su cui basare l'allocazione territoriale delle risorse, affinché il meccanismo competitivo alla base del processo previsto dal PNRR non diventi strumento di amplificazione di quel divario: i diritti di cittadinanza, come quelli legati alla sanità, ai servizi sociali, al trasporto pubblico locale, per i quali la *governance* del PNRR ha affidato al sistema dei bandi il meccanismo di allocazione delle risorse per gli enti locali, avrebbe dovuto essere rimesso agli attori locali in vista delle esigenze di investimento, soprattutto in ambiti in cui sono stati definiti determinati livelli essenziali di performance, come quello sociale<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> S. PALUMBO, *op.cit.*, 191. Non è poi da sottovalutare il piano delle funzioni amministrative, considerando che «anche la pertinenza statale della funzione legislativa in ragione di una competenza esclusiva, non è di per se stessa sufficiente a fondare la legittimità costituzionale della allocazione all'amministrazione centrale delle funzioni volte a realizzare i concreti interventi prefigurati dal Piano: a tale fine è infatti necessario che l'intervento da realizzare sfugga, per così dire, alle possibilità valutative dell'ambito regionale in considerazione delle sue dimensioni o dei suoi effetti, conformemente alle logiche del principio di sussidiarietà contemplato dall'art. 118, comma 1, Cost. », S. PAJNO, *op.cit.*, 242.

<sup>56</sup> Il tema della riforma delle Conferenze è discusso da anni dalla Dottrina. A questo proposito, si rinvia, tra gli Altri, a R. BIN, *La “leale collaborazione” tra prassi e riforme*, in *Le Regioni*, n.3-4/2007; S. MANGIAMELLI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana (del primo e del secondo regionalismo)*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, n.1/2007; F.S. MARINI, *L'attività della Conferenza Stato-Regioni nell'anno 2004*, in Issirfa, Terzo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia, 2005; R. BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006. A proposito della leale collaborazione, è stato puntualmente sottolineato che se essa «non funziona come una forma di negoziazione paritaria, quella che definiamo collaborazione non è più leale, ma – come detto in altra occasione – una collaborazione “coercitiva”, e cioè si traduce in un comportamento imposto dallo Stato alle Regioni», S. MANGIAMELLI, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n.1/2024, 121.

<sup>57</sup> E. CARLONI, *Il Titolo V e lo stato delle autonomie, vent'anni dopo*, in *Diritti regionali*, 2022, 2. Tuttavia, non sono mancate perplessità sul sistema conferenziale non del tutto in grado di preservare gli spazi di autonomia garantiti dalla Costituzione agli enti sub-statali dalla propensione dei poteri centrali ad assorbire competenze decentralizzate, v. E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra stato e regioni*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019; M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra pnrr e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n.4/2021.

<sup>58</sup> Per una ricognizione sul rapporto tra nuove tecnologie e superamento del divario territoriale, v. P. LOMBARDI, *Divario territoriale, governo del territorio e innovazione: un approfondimento*, su *Federalismi.it*, n.16/2024.

Come prerequisito per ogni possibilità di conseguire gli obiettivi del PNRR nella riduzione della forbice tra Sud e il resto del Paese, la riforma della PA dovrà essere affiancata dagli specifici interventi per la coesione territoriale contenuti nella Missione 5 (“Inclusione e Coesione”), nell’ambito della Componente 3 (“Interventi speciali per la coesione territoriale”): 1. Il PNRR per la resilienza delle aree interne, periferiche e montane, attraverso il rafforzamento delle aree interne; 2. Progetti per lo sviluppo del Sud, compresi gli investimenti per combattere la povertà nell’istruzione, il rafforzamento dei beni confiscati alla criminalità organizzata e gli investimenti infrastrutturali nel rafforzamento delle zone economiche speciali.

Il divario digitale richiede inoltre interventi declinati su due variabili principali, il reddito e l’istruzione oltre a quelli su settori di minore importanza, come dimensioni e tipologia della famiglia, età, sesso, background razziale e linguistico e posizione geografica che svolgono comunque un ruolo centrale, sebbene a latere di quelli prioritari. Infatti, se l’economia digitale ha rappresentato una nuova opportunità di *empowerment*, allo stesso tempo ha dimostrato di essere un potenziale acceleratore di disuguaglianza sociale, peggiorando la frammentazione e l’esclusione sociale. Pertanto, il ruolo delle comunità locali diventa significativo anche nel tentativo di ridurre tali asimmetrie, aprendo a nuove opportunità di sviluppo anche per le regioni più fragili, supportando azioni di intervento specifiche per promuovere la resilienza territoriale.

L’accesso ad Internet rappresenta oggi una struttura sociale che non può essere perciò semplicemente relegata all’ambito delle telecomunicazioni e lo stesso *Digital Divide* è, di conseguenza, una causa di esclusione sociale e un fattore impattante sulla effettiva partecipazione alla vita democratica.

#### **4.1. Uno sguardo alle esperienze europee di coesione digitale**

Il *Digital Divide* è un fenomeno multidimensionale che richiede di tenere conto non solo delle forme di accesso ma anche di quelle di fruizione dei servizi, come delle competenze digitali e dell’autonomia di gestione, con l’obiettivo di sviluppare risultati sufficientemente inclusivi. Il divario digitale si interseca con quello socio-economico, condizionando il benessere del cittadino che ha libero accesso o meno alla tecnologia: si comprende allora perché oggi si discuta di divario socio-digitale per indicare un concetto più ampio, ossia un’altra forma di disuguaglianza socioeconomica a testimonianza del fatto che l’uso regolare di Internet non garantisce la piena inclusione<sup>59</sup>. Internet continua ad essere più vantaggioso per i cittadini appartenenti ad uno status sociale più elevato ma la componente legata all’età, soprattutto

---

<sup>59</sup> Secondo le previsioni dell’Agenda digitale, si riconoscono tre livelli del divario digitale: quello di primo livello si riferisce alle disuguaglianze nell’accesso per la qualità della connessione Internet, la tipologia e la diversità dei dispositivi utilizzati. Il divario digitale di secondo livello riguarda le competenze digitali e il modo in cui viene utilizzato Internet, richiedendo competenze minime nell’utilizzo autonomo di internet. Infine, il divario digitale di terzo livello si riferisce ai risultati-benefici che si ottengono dall’uso delle tecnologie, v. *agendadigitale.eu*.

all'indomani della pandemia, ha visto la fascia della popolazione più anziana particolarmente danneggiata dall'accelerazione digitale. Visite mediche, operazioni bancarie, rapporti con la Pubblica Amministrazione continuano a testimoniare come il rischio della esclusione digitale sia diventato quello di una esclusione sociale<sup>60</sup>.

Se guardiamo alle esperienze europee per far fronte alle disuguaglianze innescate dal divario (socio) digitale non è difficile imbattersi in *best practices* volte a incidere sui territori attraverso progetti di coesione. A questo proposito, per esempio, la digitalizzazione in Germania sta avanzando a Berlino, Amburgo, Monaco ma anche nelle aree rurali, coinvolgendo vari ambiti come mobilità, energia, economia e partecipazione sociale. Come equivalente delle città intelligenti, stanno emergendo i cosiddetti “villaggi digitali” che collegano i residenti tra loro, forniscono informazioni sugli eventi in corso, digitalizzano l'amministrazione e rafforzano l'economia locale. Un esempio di “villaggio digitale” si trova nel distretto di Altenkirchen della Renania-Palatinato al confine tra le regioni di Siegerland e Westerwald: il comune di Betzdorf-Gebhardshain<sup>61</sup>.

Il progetto *Digital Villages* comprende alcune applicazioni digitali: i residenti di Betzdorf-Gebhardshain, ad esempio, sono informati quotidianamente dal Comune su eventi culturali, resoconti, eventi sportivi, orari di apertura; attraverso siti web (*DorfNews* e *DorfFunk*) che rappresentano il centro di comunicazione per la regione, i cittadini possono offrire il proprio aiuto, inviare richieste, informare sugli eventi o segnalare carenze nei servizi<sup>62</sup>. Un ulteriore esempio, per restare nell'esperienza tedesca, è quello del *BestellBar*, ossia un mercato online in cui i commercianti locali possono presentare i propri prodotti e accettare ordini online; mentre con *DeliveryBar*, i parrochiani possono monitorare gli ordini di *OrderBar* e accertarsi che siano consegnati al destinatario<sup>63</sup>. Il comune diventa, in questo modo, digitale con riferimento a gran parte dei servizi, grazie a Internet ad alta velocità, mentre una piattaforma centrale rappresenta il “luogo” in cui tutti i cittadini di una comunità possono riunirsi incidendo reciprocamente in modo positivo sulla qualità della vita soprattutto in termini di solidarietà e cooperazione.

Restando in tema di esperienze europee di digitalizzazione, la Spagna ha registrato, in particolare nella provincia di Barcellona, una crescente crisi assistenziale dovuta all'invecchiamento accelerato della popolazione, tale da richiedere l'intervento di una politica pubblica specifica, mirata all'inclusione

---

<sup>60</sup> Già G.M. FLICK ricordava che «da vera emarginazione si esprime nella esclusione dalle conoscenze: si pensi alle discriminazioni causate dall'analfabetismo e dal digital divide», *Dignità umana e tutela dei soggetti deboli: una riflessione problematica*, in E. CECCHERINI (a cura di), *La tutela della dignità dell'uomo. Lezioni Volterriane 2006*, Napoli, 2008, 43; A. VALASTRO, *Internet e social media prima e dopo il coronavirus: fraintendimenti e deviazioni che tradiscono la democrazia sociale*, in Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, in *Consulta OnLine*, 2020, 1 ss.

<sup>61</sup> S. HESSE, *Digital Villages Platform*, disponibile su [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu); *The municipality of Betzdorf-Gebhardshain becomes a digital village*, 2018, disponibile su [aconium.eu](http://aconium.eu).

<sup>62</sup> Disponibile su [digitale-doerfer.de](http://digitale-doerfer.de).

<sup>63</sup> *The municipality of Betzdorf-Gebhardshain becomes a digital village*, sopracitato.

digitale<sup>64</sup>. Questo ha portato, negli ultimi anni, a cambiamenti sociali significativi per quanto riguarda le strutture domestiche, familiari e di genere che spiegano la crescita del “gap” tra la necessità e l’offerta di assistenza. La digitalizzazione del Servizio di Teleassistenza Locale, avviata nel 2022 come parte dei miglioramenti tecnologici e digitali relativi all’assistenza domiciliare e delle agende di digitalizzazione dei servizi pubblici a livello europeo, statale e locale, ha consentito l’implementazione del programma “All in one sensor”<sup>65</sup>. L’obiettivo è stato quello di sfruttare l’intelligenza artificiale per far fronte ad esigenze di assistenza domiciliare e servizi sociali in termini di prevenzione. Infatti, “All in one sensor” consente di supportare le fasce più deboli nelle proprie abitazioni con una tecnologia innovativa che fornisce sicurezza e una migliore qualità della vita; di prevedere situazioni di rischio sociale e sanitario nelle abitazioni di persone vulnerabili, sole o isolate attraverso sistemi di monitoraggio non invasivi; di aiutare i professionisti dei servizi sociali locali nel lavoro quotidiano. La digitalizzazione del servizio, avviata nel 2022 incorpora diverse funzionalità (temperatura, umidità, presenza, luce, infrarossi e controllo dell’accelerazione) a seconda delle necessità rilevate e ha permesso di adattare la tecnologia complementare alle esigenze degli utenti, intensificando il monitoraggio (sia telefonico che di persona, e con tecnologie di supporto come dispositivi di sicurezza per prevenire i rischi in casa come rilevatori di incendio/fumo, gas e monossido di carbonio, e dispositivi per prevenire i rischi per la salute della persona come rilevatori di presenza, cadute e teleassistenza fuori casa) dei più vulnerabili<sup>66</sup>.

La Spagna, come altri Paesi europei, ha raccolto la sfida principale per il prossimo futuro, cioè quella di promuovere le competenze digitali sotto forma di un processo di apprendimento permanente e di completamento di quello di coesione. In linea con questa impostazione, come ricordato dalla Commissione: «Occorre dare una dimensione regionale specifica a nuovi settori di intervento, quali le interdipendenze strategiche, la politica sociale per il clima e le alleanze industriali europee, nei quali la politica di coesione potrebbe assumere una rilevanza particolare ... Il principio del “non nuocere alla coesione”, secondo il quale nessuna azione dovrebbe ostacolare il processo di convergenza o contribuire alle disparità regionali, dovrebbe essere ulteriormente sviluppato e integrato nel processo decisionale»<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> El Consell Assessor del Parlament sobre Ciència i Tecnologia (CAPCIT), *Desigualtat digital i vellesa: la bretxa digital que encara cal tancar*, disponibile su [openaccess.uoc.edu](https://openaccess.uoc.edu), 2024.

<sup>65</sup> C. DEJONGHE – J. LABAN, *Ageing communities – ensuring access to quality social care for older persons* - Committee on Social Inclusion and Human Dignity, Congress of local and regional authorities, Report CG(2024)47-17 16 October 2024, disponibile su [rm.coe.int](https://rm.coe.int), 26.

<sup>66</sup> Attraverso il progetto viene installato un terminale in casa collegato in modo permanente al centro di assistenza e con copertura in tutta la casa. Si tratta di sensori non invasivi per il monitoraggio intelligente di abitudini o modelli di comportamento.

<sup>67</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sull’ottava relazione sulla coesione: la coesione in Europa in vista del 2050, COM (2022) 34 final, 2022, disponibile su [eur-lex.europa.eu](https://eur-lex.europa.eu).