

Transizione digitale e pubbliche amministrazioni in Europa

MICAELA LOTTINI

(Professore associato di Diritto amministrativo, Università degli Studi Roma Tre)

Abstract

La digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni nell'ambito del più vasto contesto della transizione digitale del mercato europeo, rappresenta oggi non solo un elemento di efficientamento, ma è divenuta caratteristica essenziale della nuova governance europea, per superare distanze geografiche, nonché differenze linguistiche e culturali, come emerge chiaramente dalla predisposizione dei più nuovi strumenti di integrazione europea.

The digitization of public administrations within the broader context of the digital transition of the European market, today represents not only an element of efficiency, but has become an essential feature of the new European governance, to overcome geographical distances, as well as linguistic and cultural differences, as emerges clearly from the setting up of the newest instruments of European integration.

Sommario: 1. Premessa 2. Strumenti di integrazione del mercato europeo tra cooperazione e nuove tecnologie 3. SOLVIT come 'digital front runner' 4. Conclusioni.

1. Premessa

Nell'ambito dei più recenti documenti¹ di *policy*, le istituzioni europee ribadiscono come la transizione digitale, rappresenti oggi uno strumento indispensabile², funzionale non solo alla più matura integrazione del mercato europeo³ nella sua dimensione maggiormente ecologista, ma anche alla competitività dello stesso nei confronti di quello internazionale e come strumento per una più compiuta cittadinanza europea, affinché i singoli possano efficacemente godere delle libertà e diritti loro attribuiti.

In questo contesto, la trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni a livello nazionale, acquisisce una funzione di sistema⁴, dato che da decenni ormai il ruolo di queste ultime per l'evoluzione del progetto europeo⁵ viene considerata cruciale⁶, tanto che il principio di cooperazione amministrativa, è stato individuato come

¹ Comunicazione dalla Commissione al Parlamento europeo e al Comitato delle regioni, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, del 9 marzo 2021, COM(2021) 118 def.; Decisione (UE) 2022/2481, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, *che istituisce il programma strategico per il decennio digitale 2030*, GUE L 323/4.

² Comunicazione dalla Commissione al Parlamento europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, del 6 maggio 2015, COM(2015) 192 def.

³ Sul tema approfonditamente, cfr., L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Il Mulino, 2023; ancora, cfr., F. ROSSI DAL POZZO, *Il mercato unico digitale europeo ed il Regolamento sulla privacy*, in R. CAVALLO PERIN e D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, 2020, 43.

⁴ A. ROSAS, *Ensuring uniform application of EU law in a Union of 27: the role of national courts and authorities*, speech at the Sixth Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries, *Rethinking good administration in the European Union*, Strasbourg, 14 -16 ottobre 2007, disponibile su: <https://infoeuropa.euroid.pt/>.

⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 28 ottobre 2015, *migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e le imprese*, COM (2015) 550 def., 16; cfr., anche, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 25 ottobre 2016, *Programma di lavoro della Commissione per il 2017. Realizzare un'Europa che protegge, dà forza e difende*, COM (2016) 710 def.

⁶ P. NICOLAIDES, *Enlargement of the EU and effective implementation of community rules: an integration-based approach*, EIPA (1999), Working Paper 99/W/04, disponibile su: <http://www.eipa.nl/index.asp>.

elemento essenziale e portante della nuova *governance* europea⁷. L'informatizzazione della pubblica amministrazione, ossia la progressiva introduzione dei sistemi informatici e digitali, con riguardo ai rapporti con gli utenti e con riguardo alle procedure interne anche di collaborazione con altre amministrazioni, costituisce la base di un processo di rinnovamento e riforma volto al miglioramento complessivo dell'azione pubblica in 'collaborazione' con il privato⁸. In questa chiave, a livello europeo, il piano d'azione per l'*eGovernment*⁹ ha individuato una serie di azioni ricondotte alla priorità politica di modernizzare le amministrazioni pubbliche utilizzando abilitatori digitali chiave, consentire la mobilità dei cittadini e delle imprese mediante l'interoperabilità transfrontaliera¹⁰, nonché facilitare l'interazione digitale tra amministrazioni e cittadini o imprese per servizi pubblici di alta qualità¹¹. L'utilizzo delle potenzialità informatiche e digitali costituisce però, anche, un elemento determinante che caratterizza tutti i meccanismi di integrazione del mercato (SOLVIT, l'*Internal Market Information System* – IMI, la tessera professionale europea, ecc.)¹² che sono stati posti in essere nell'ultimo ventennio, con lo scopo di facilitare la comunicazione tra le amministrazioni, ma anche il dialogo tra amministrazioni e cittadini, soprattutto per favorire la corretta applicazione del diritto UE.

⁷ A.H. TÜRK and H.C.H. HOFMANN, *An introduction to EU administrative governance*, in H.C.H. HOFMANN and A.H. TÜRK (edito da), *EU administrative governance*, Edward Elgar, 2006, 1.

⁸ L'utilizzo di questi strumenti, che va di pari passo con una nuova filosofia e visione del rapporto tra amministrazione ed utenza (basati sui principi della trasparenza, della partecipazione, ma anche dell'efficienza e dell'economicità). Questa trasformazione poggia, non solo sull'uso degli strumenti telematici, ma soprattutto si fonda sui principi dell'*open-government* (trasparenza, semplificazione, open data, collaborazione e partecipazione dei cittadini).

⁹ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020, Accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione*, del 19 aprile 2016, COM(2016) 179 def.

¹⁰ Confronta in argomento, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *Quadro europeo di interoperabilità - Strategia di attuazione*, del 23 marzo 2017, COM(2017) 134 def.

¹¹ Su questo argomento, cfr., Regolamento (UE) 2018/1724, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 ottobre 2018, *che istituisce uno sportello digitale unico per l'accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012, GUE L 295*, del 21.11.2018.

¹² Su cui, *infra*, prossimo paragrafo.

In effetti, a ben guardare l'utilizzo degli strumenti informatici e telematici per la cooperazione amministrativa transfrontaliera rappresenta non solo un elemento di efficientamento, ma ne diventa caratteristica essenziale, per superare distanze geografiche, nonché differenze linguistiche e culturali.

In questa chiave, nell'ambito del contributo, si richiameranno alcuni strumenti di integrazione del mercato fondati appunto sull'utilizzo di schemi di cooperazione e di nuove tecnologie per, poi, fornire alcune conclusioni finali.

2. Strumenti di integrazione del mercato europeo tra cooperazione e nuove tecnologie

La cooperazione amministrativa¹³, da un paio di decenni, è alla base della nuova governance del mercato europeo¹⁴. Gli strumenti e le modalità di cooperazione sono spesso indicati nelle normative secondarie, basti pensare alla Direttiva servizi¹⁵, che dedica alla questione un apposito Titolo, ma anche alla normativa in materia di mutuo riconoscimento dei diplomi¹⁶, ecc.

Ad ogni modo, la cooperazione ha anche una portata generale con l'articolo 4.3 del Trattato sull'Unione europea (TUE), che impone all'Unione e agli Stati membri di assistersi reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati, ma soprattutto con l'articolo 197 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFEU) intitolato, appunto, 'cooperazione amministrativa', che, per un verso, definisce l'attuazione 'effettiva' del diritto dell'Unione da

¹³ In questo senso, la dottrina ha sottolineato come: "Co-operation assumes importance as a legal tool that might ensure effectiveness of European Union law and of its national implementation, thus favouring integration between public administrations and their legal systems (...)". R. CAVALLO PERIN e G. M. RACCA, *Administrative cooperation in the public contracts and service sectors for the progress of European integration*, in F. MERLONI e A. PIOGGIA (edito da), *European democratic institutions and administrations*, Springer, 2018, 265, 267.

¹⁴ See F. LAFARGE, *Administrative cooperation between member States and the implementation of EU law*, in *European public law*, 4, 2010, 597.

¹⁵ Direttiva 2006/123/CE, del 12 dicembre 2006, *servizi nel mercato interno*, GUE L 376/06 del 27.12. 2006.

¹⁶ Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, *relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali*, GUE L 255/22 del 30.9.2005; Direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, *recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI»)*, GUE L 354 del 28.12.2013.

parte degli Stati membri come ‘essenziale’ e come ‘questione di interesse comune’, per altro verso, prevede che l’Unione possa sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare la loro capacità amministrativa (facilitando lo scambio di informazioni e di funzionari pubblici ovvero sostenendo programmi di formazione).

A ben vedere, il concetto di cooperazione amministrativa ha diversi significati e sfaccettature. Le pubbliche amministrazioni possono cooperare in vari modi, ossia attraverso il mutuo riconoscimento¹⁷ dei propri atti, documenti, certificazioni, attraverso lo scambio di informazioni, la mutua assistenza nell’esercizio dell’attività, ecc.

In questo contesto, le amministrazioni nazionali sono chiamate ad interagire tra loro in vario modo, ossia costituiscono reti di cooperazione e coordinamento¹⁸, in cui condividono informazioni o forniscono assistenza reciproca, le loro decisioni sono adottate con il contributo formale o informale delle autorità di altri Stati membri¹⁹, ecc. Le pubbliche amministrazioni nazionali interagiscono anche con la Commissione europea, in quanto cooperano e condividono competenze nell’applicazione del diritto europeo.

Data l’importanza della cooperazione amministrativa per favorire l’integrazione del mercato interno, sono state avanzate diverse iniziative volte a facilitare la corretta applicazione del diritto dell’UE da un ‘punto di vista amministrativo’ e per supportare le amministrazioni nazionali nell’adempimento dei loro obblighi cooperativi²⁰. Questi strumenti, che si fondano anch’essi sulla reciproca cooperazione, sia a livello transfrontaliero, che con le stesse istituzioni europee (in particolare la Commissione), si avvalgono delle oppor-

¹⁷ Sul tema del mutuo riconoscimento come meccanismo di cooperazione, cfr., K. ARMSTRONG, *Mutual recognition*, in C. BARNARD e J. SCOTT (edito da), *The law of the single European market*, Hart Publishing, 2002, *passim*.

¹⁸ H.C.H. HOFFMAN, *Composite decision making procedures in EU administrative law*, in H.C.H. HOFMANN e A.H. TÜRK (edito da), *Legal challenges in EU administrative law*, Edward Elgar, 2009, 136. Su questo argomento, cfr., D.U. GALETTA, *Amministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverbund: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di «cooperazione amministrativa» dell’art. 10 TCE, per definire il fenomeno dell’amministrazione intrecciata?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6, 2009, 1689.

¹⁹ In questo senso, P.P. CRAIG, *Shared administration, disbursement of Community funds and the regulatory State*, in H.C.H. HOFMANN e A.H. TÜRK (edito da), *Legal challenges in EU administrative law, legal challenges in EU administrative law*, cit., 34.

²⁰ C. E. KOOPS, *Compliance mechanisms compared. An analysis of the EU infringement procedures, SOL/IT, Pilot and IMS?*, in J.M. BENEITO e J. MAILLO (diretto da) e J. CORTI e P. MILLA (coordinato da), *Fostering growth in Europe: reinforcing the internal market*, CUE, 2014, 431.

tunità offerte dall'informatica anzi si fondano e necessitano degli strumenti offerti dalle nuove tecnologie.

Per esempio, dal 2007, l'*Internal Market Information System* (IMI)²¹, in alcuni settori del mercato interno (servizi, riconoscimento delle qualifiche professionali, distacco dei lavoratori, diritti dei pazienti, ecc.) collega autorità nazionali, regionali e locali, in una dimensione transfrontaliera, consentendo loro di comunicare velocemente e facilmente.

Il sistema ha come scopo quello di favorire l'attuazione di alcune normative europee, attraverso lo scambio di informazioni, consentendo un'attività amministrativa più efficace ed efficiente ed il superamento delle barriere linguistiche e tecniche²².

Il sistema si fonda, infatti, su un'applicazione software multilingue alla quale le pubbliche amministrazioni nazionali competenti sono tenute a registrarsi.

Il sistema IMI viene utilizzato anche per la gestione della tessera professionale europea (TPE)²³, un documento elettronico rilasciato a professionisti interessati a lavorare in un altro Stato membro, che ha lo scopo di facilitare il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali.

La TPE è stata introdotta con la Direttiva 2005/36/CE²⁴ (come emendata dalla Direttiva 2013/55/UE)²⁵, che, come è noto, stabilisce le regole in base alle quali uno Stato membro, qualora subordini l'accesso o l'esercizio di una professione regolamentata al possesso di una specifica qualifica professionale, deve riconoscere le qualifiche professionali ottenute negli altri Stati membri, al fine di consentire ai titolari delle predette qualifiche di accedere ed esercitare tale professione nel suo territorio, in via permanente (stabilimento) o temporaneo (prestazione di servizi - mobilità temporanea), sia

²¹ Tutte le informazioni sono disponibili sul sito: https://ec.europa.eu/internal_market/imiet/index_it.htm. Ci sia consentito, inoltre, rinviare a, M. LOTTINI, *An instrument of intensified informal mutual assistance: the Internal Market Information System (IMI) and the protection of personal data*, in *European public law*, 1, 2014, 104.

²² L'IMI può essere usato in tutte le lingue dell'Unione. Il contenuto standardizzato, le domande, le risposte, i messaggi e i campi di moduli sono pretradotti. Inoltre, è disponibile una traduzione automatica per le informazioni fornite in testo libero.

²³ Su questo argomento, ci sia consentito rinviare a M. LOTTINI, *The European Professional Card: a new single market governance tool*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 5, 2017, 1254.

²⁴ *Op. ult. cit.*

²⁵ *Op. ult. cit.*

come lavoratore autonomo che subordinato.

La tessera professionale europea è uno strumento volto a semplificare le procedure per valutare se un professionista soddisfi tutte le condizioni necessarie per fornire servizi in uno Stato membro ospitante, su base temporanea e occasionale, ovvero per riconoscere le qualifiche professionali per lo stabilimento.

In altre parole, il meccanismo TPE è una procedura elettronica che si conclude con un certificato elettronico volto a provare che il professionista ha superato tutti i controlli amministrativi necessari o che le qualifiche professionali sono state riconosciute dal Paese ospitante.

Come anticipato, la procedura è supportata dal sistema IMI, attraverso il quale le autorità competenti sono chiamate a cooperare e attraverso il quale viene rilasciato il certificato. Attualmente, la procedura per ottenere la tessera professionale europea è disponibile solo per le professioni di infermiere, farmacista, fisioterapista, guida alpina, agente immobiliare.

Di particolare interesse è, poi, l'uso della dimensione cooperativa e delle tecniche digitali per lo strumento del 'green pass' europeo²⁶ che, come è noto, ha avuto la funzione di facilitare gli spostamenti tra Stati membri, garantendo delle condizioni minime di sicurezza sanitaria, durante la pandemia.

Il 'green pass' europeo è stato istituito con il Regolamento (UE) n. 953/2021²⁷, volto a stabilire un quadro comune per il rilascio, la verifica e la mutua accettazione di certificati interoperabili relativi alla vaccinazione, ai test e alla guarigione dalla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE), attestanti la caratteristica di 'basso rischio' del titolare dello stesso certificato e facilitando, quindi, la libera circolazione transfrontaliera.

Il Regolamento n. 2021/953 ha previsto un meccanismo di reciproco riconoscimento transfrontaliero dei certificati rilasciati dalle autorità dei singoli Stati membri, certificati dei quali, evidentemente, devono essere garantiti la sicurezza, l'autenticità, la validità e l'in-

²⁶ In argomento, ci sia consentito rinviare a M. LOTTINI, *Green pass europeo: cooperazione e nuove tecnologie nel mercato unico*, in *CERIDAP*, 1, 2022, 133.

²⁷ Regolamento (UE) 2021/953 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2021, *su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19*, GUE L 211/1 del 15.6.2021.

tegrità, nonché la relativa conformità con il diritto dell'Unione in materia di protezione dei dati.

A questo fine, alla base del sistema è stata posta la già esistente rete di assistenza sanitaria online (*eHealth*), istituita a norma dell'art. 14 della Direttiva 2011/24/UE (sui diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera)²⁸ e attuata con la Decisione della Commissione n. 2019/1765, che, appunto, indica le regole per la costituzione, il funzionamento e la gestione della rete.

La *eHealth* viene individuata dalla summenzionata Decisione (art. 2. 1 a) quale rete volontaria che collega le autorità nazionali responsabili dell'assistenza sanitaria online, designate dagli Stati membri, e che persegue gli obiettivi di migliorare lo scambio transfrontaliero di dati sanitari e di conseguire l'interoperabilità tecnica, semantica e organizzativa tra i sistemi nazionali di assistenza sanitaria online.

Con riguardo al 'green pass', la rete *eHealth*, ha pubblicato specifiche tecniche dettagliate che descrivono i meccanismi per il riconoscimento e l'interoperabilità reciproci dei certificati di vaccinazione, guarigione e test (formati, gateway, codice a barre bidimensionale, applicazioni, governance dei certificati a chiave pubblica, ecc.). Le specifiche tecniche sono state ufficialmente adottate con la Decisione di esecuzione (UE) 2021/1073 della Commissione del 28 giugno 2021.

Il modello del 'green pass' europeo si fonda, quindi, sulla cooperazione amministrativa a diversi livelli e secondo diversi schemi, tra cui evidentemente quello del mutuo riconoscimento, in attuazione del principio di equivalenza²⁹, riconoscimento che viene facilitato e consentito dalla condivisione di una base tecnico/scientifico/giuridica; nonché evidentemente, dall'utilizzo delle tecnologie informatiche per l'adozione di certificazioni digitali ed interoperabili.

3. SOLVIT come 'digital front runner'

Evidentemente, la cooperazione (amministrativa) e l'utilizzo delle strutture digitali sono ritenuti cruciali per la corretta applicazione

²⁸ Direttiva 2011/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2011, *concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera*, GUE L 88/45 del 4.4.2011.

²⁹ Sul ruolo del principio di equivalenza nell'ambito del mercato europeo, cfr., L. TORCHIA, *Il governo delle differenze, Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Il Mulino, 2009.

del diritto europeo³⁰, ma sono anche gli strumenti attorno ai quali ruotano altre iniziative, avviate con lo scopo di fornire un'alternativa alle Corti per garantire una tutela effettiva ai cittadini (e imprese) europei nei confronti delle amministrazioni nazionali.

In particolare, si fa riferimento alla rete SOLVIT³¹, istituita nel 2002, al fine di risolvere controversie transfrontaliere tra cittadini o imprese, da una parte, e amministrazioni nazionali dall'altra, con riguardo alla corretta attuazione delle regole del mercato interno³². SOLVIT è concepito per fornire un sistema rapido ed economico, sebbene non vincolante, per la risoluzione delle controversie. Il suo funzionamento si basa sulla cooperazione tra i diversi livelli di amministrazione: i Centri nazionali partecipanti alla rete, l'amministrazione nazionale che avrebbe violato il diritto dell'UE e che alla fine prende la decisione finale, la Commissione europea.

Il sistema presuppone una rete informatica di collegamento che consente la cooperazione tra i Centri SOLVIT e con i richiedenti, i quali appunto possono inoltrare la richiesta tramite il sito internet gestito (come l'intera rete) dalla Commissione europea. Vale la pena ricordare, che la Commissione ha strutturato la banca dati on-line SOLVIT come modulo a sé stante in IMI.

SOLVIT è stato istituito nel 2002, con la Comunicazione della Commissione, *per una soluzione efficace dei problemi nel mercato interno: "SOLVIT"*³³, che ha proposto la costituzione di una rete telematica per collegare³⁴ dei preesistenti Centri nazionali, creando un sistema

³⁰ In argomento, Å.C. VIFELL e E. SJÖGREN, *Governing by supervision: The EU Commission's SOLVIT-centres as juridified internal market watchdogs. The Case of Sweden*, SSE/EFI Working Papers Series in business administration, 1, 12, 2010, 7.

³¹ Per tutte le informazioni relative alla rete, ci sia consentito rinviare, a: M. LOTTINI, *La rete SOLVIT: uno strumento di risoluzione delle controversie transfrontaliere*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6, 2006, p. 1089; EAD, *The SOLVIT network: state of the art and possible future developments*, in *Review of European administrative law*, 1, 2020, 109. Ancora, tutta la documentazione istitutiva, esempi dei casi risolti, ecc., è disponibile sul sito della rete, all'indirizzo: https://ec.europa.eu/solvit/index_it.htm.

³² Raccomandazione della Commissione, del 17 settembre 2013, *relativa ai principi per l'utilizzo di SOLVIT*, C(2013) 5869 def., 3.

³³ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *Soluzione efficace dei problemi nel mercato interno*, COM (2001) 702 def.

³⁴ Alcuni giuristi si riferiscono a SOLVIT come a una rete transgovernativa, in quanto comporta: "*regular and purposive relations between government actors dealing with cross-border policies, and problems. The government actors represent the state but operate at levels below the head of states*": D. SINDBJERG MARTINSEN and M. HOBOLTH, *The effectiveness of transgovernmental*

unitario che opera secondo una procedura delineata nella Raccomandazione *sui principi per l'utilizzo di SOLVIT*³⁵, adottata nel dicembre 2001 (e modificata nel 2013)³⁶.

Come già anticipato, l'attività di SOLVIT si basa sul principio della cooperazione reciproca a tre diversi livelli: a livello transfrontaliero, i due Centri degli Stati membri interessati collaborano per operare una valutazione della questione, proponendo una possibile soluzione e, in ultima analisi, una modifica della decisione amministrativa originaria; a livello nazionale, il Centro e l'autorità nazionale che avrebbe agito in violazione del diritto UE cooperano per trovare una possibile soluzione; infine, a livello sovranazionale, i Centri collaborano con la Commissione Europea che peraltro gestisce il relativo sito internet.

networks: managing the practical application of European integration in the case of SOLVIT, in S. DRAKE and M. SMITH (edito da), *New directions in the effective enforcement of EU law and policy*, Edward Elgar, 2016, 152, 158.

³⁵ Raccomandazione della Commissione, del 7 dicembre 2001, *relativa ai principi per l'utilizzo di "SOLVIT" — la rete per la soluzione dei problemi nel mercato interno*, C(2001)3901, GU L 331 del 15 dicembre 2001.

³⁶ Raccomandazione della Commissione, del 17 settembre 2013, *sui principi di funzionamento di SOLVIT*, C(2013) 5869 def., GU L 249, del 19 settembre 2013. La Raccomandazione del 2013 modifica la precedente, tenendo conto del fatto che, nonostante le conclusioni positive, i documenti di valutazione su SOLVIT mostravano ancora diversi punti deboli con riguardo all'attività della rete: i Centri si presentavano a corto di personale rispetto al carico di lavoro; la cooperazione ai vari livelli non risultava sempre efficace. Inoltre, l'estensione del mandato di SOLVIT, ovvero se un determinato caso rientrasse o meno nell'ambito di competenza della rete, aveva dato luogo a diverse interpretazioni tra i Centri, palesando un elevato grado di ambiguità e incertezza. Pertanto, la Commissione è intervenuta per affrontare questi problemi e sfruttare appieno il potenziale di SOLVIT, con una serie di disposizioni volte a migliorarne il funzionamento. La Raccomandazione del 2013 cerca di chiarire il livello di servizio che gli individui e le imprese possono aspettarsi da SOLVIT, i vari passaggi procedurali e le scadenze che i Centri devono rispettare quando trattano un caso; stabilisce norme minime che i Centri SOLVIT devono rispettare per quanto riguarda le strutture organizzative, le competenze legali e le relazioni con altre reti. Inoltre, fornisce un'indicazione più chiara del mandato di SOLVIT; in questo senso, da una parte, consente che SOLVIT possa decidere quei casi in cui il problema del mercato interno è causato, non dal comportamento di una singola amministrazione, ma da norme nazionali incompatibili con il diritto dell'UE; tali cause, indicate come 'casi strutturali', secondo i documenti precedenti, erano in linea di principio escluse dalla competenza della rete, ma nondimeno trattate dai Centri. Il mandato di SOLVIT è esteso anche ai casi che non sono 'transfrontalieri' in senso stretto. In altre parole, la Raccomandazione estende il mandato di SOLVIT ad includere problemi in cui i richiedenti si confrontano con la propria amministrazione nazionale anziché con una straniera, "ma solo dopo aver esercitato i loro diritti di libera circolazione o quando cercano di farlo". (par. I B 2).

Lo scopo di SOLVIT è quello di fornire un meccanismo informale³⁷, alternativo alle Corti di diritto, per la risoluzione delle controversie tra cittadini (o imprese) e le pubbliche amministrazioni nazionali di un diverso Stato membro, che abbiano agito in violazione del diritto UE; quindi, favorisce la corretta applicazione delle norme del mercato interno da parte delle pubbliche amministrazioni nazionali, nonché consente ai cittadini e alle imprese di sfruttare le loro opportunità di libera circolazione.

I documenti di valutazione³⁸ su SOLVIT, elaborati in particolare dalla Commissione, hanno indicato che il meccanismo si è dimostrato efficace nell'offrire ai privati e alle piccole imprese un'alternativa alle Corti, nel garantire la corretta applicazione del diritto dell'UE e nel modificare le prassi amministrative a livello nazionale. La percentuale di casi gestiti e risolti, infatti, è in costante aumento. Le autorità nazionali tendono a seguire le soluzioni proposte da SOLVIT, nonostante la loro natura non vincolante, e hanno migliorato la loro capacità di interpretare e applicare correttamente il diritto UE.

Partendo da queste premesse, nel corso degli anni, sono stati previsti una serie di atti normativi volti a rafforzare il meccanismo.

Nel 2017, la Commissione ha adottato la Comunicazione, *Piano d'azione sul rafforzamento di SOLVIT: portare i vantaggi del mercato unico ai cittadini e alle imprese*³⁹ (nell'ambito di un pacchetto di misure volte a migliorare la corretta applicazione del diritto UE ed il funzionamento del mercato europeo - il 'compliance package')⁴⁰. Con il piano

³⁷ Cfr., su questo tema, D.U. GALETTA, *Informal information processing in dispute resolution networks: informality versus the protection of individual's rights?*, in *European public law*, 1, 2001, 71.

³⁸ Tutti i rapporti sono disponibili sul sito web di SOLVIT: <http://ec.europa.eu/solvit/>.

³⁹ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 2 maggio 2017, *Piano d'azione sul potenziamento di SOLVIT - Portare i benefici del mercato unico ai cittadini e alle imprese*, COM(2017) 255 def.

⁴⁰ Commissione, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce le condizioni e la procedura con cui la Commissione può chiedere alle imprese e alle associazioni di imprese di fornire informazioni in relazione al mercato interno e ai settori connessi*, del 2 maggio 2017, COM(2017) 257 def.; Commissione, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce uno sportello digitale unico per fornire informazioni, procedure, assistenza e servizi di risoluzione dei problemi e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/201234*, del 2 maggio 2017, COM (2017) 256 def. Cfr., in proposito, il Regolamento (UE) n. 2018/1724 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 ottobre 2018, *che istituisce uno sportello*

d'azione, la Commissione si è impegnata ad agire, utilizzando tutte le opportunità di finanziamento disponibili e le tecnologie più recenti, al fine di migliorare la qualità del servizio reso da SOLVIT, in termini di capacità amministrativa, gestione di casi complessi e sensibili, competenza legale, legittimità delle decisioni; nonché, sempre facendo leva sull'utilizzo delle nuove tecnologie, si è impegnata a facilitare forme rafforzate di cooperazione tra le varie reti di informazione e assistenza europee (come 'La tua Europa', 'Europe Direct', i Centri europei dei consumatori, ecc.) per favorire il costante scambio di informazioni e *best-practices*, la segnalazione reciproca dei casi, nonché il trasferimento diretto di un caso da una rete all'altra competente a decidere sulla specifica questione.

Nel 2020, di nuovo la Commissione ha rinnovato il suo impegno per migliorare e potenziare l'uso di SOLVIT, con la Comunicazione *Piano d'azione a lungo termine per migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico*⁴¹, in cui SOLVIT viene individuato come lo strumento predefinito per la risoluzione delle controversie nel mercato unico.

Il 2022, poi, ha segnato il ventesimo anniversario dell'istituzione della rete e la Commissione ha adottato il Commission Staff Working Document, *SOLVIT's helping hand in the Single Market: celebrating 20 years*⁴².

Nell'ambito di questo documento, non solo si ribadisce il giudizio positivo sulla rete quale strumento di risoluzione delle controversie, di integrazione del mercato e di cambiamento delle prassi amministrative, ma per, la prima volta, si sottolinea la dimensione telematica di SOLVIT e si chiarisce che lo stesso: "*has been at the forefront of the provision of online services to citizens and businesses regarding their EU rights*".

Ancora, la Commissione evidenzia, appunto, che SOLVIT fa parte del sistema IMI, che collega gli amministratori nazionali UE/SEE in un ambiente digitale sicuro; ed è stato un capofila nella creazione di una rete digitale tra le pubbliche amministrazioni per quanto ri-

digitale unico per l'accesso alle informazioni, alle procedure e ai servizi di assistenza e risoluzione dei problemi e che modifica Regolamento (UE) n. 1024/2012, GU L 295 del 21 novembre 2018.

⁴¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 3 marzo 2020, *Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico*, COM(2020) 94 def.

⁴² Commission Staff Working Document, *SOLVIT's helping hand in the Single Market: celebrating 20 years*, del 26 settembre 2022, SWD (2022) 325 def.

guarda i compiti dell'UE⁴³.

Dal punto di vista più tecnico, la Commissione ricorda come SOLVIT sia stato originariamente finanziato da IDA⁴⁴, un programma volto a contribuire alla digitalizzazione del settore pubblico e creare l'interoperabilità tra le pubbliche amministrazioni.

Inoltre, a partire del 2020, SOLVIT è uno dei servizi di assistenza accessibili e collegati tramite il portale 'La tua Europa' ed il relativo sito web, che sono lo snodo centrale dello sportello digitale unico dell'UE, istituito con il Regolamento (UE) 2018/1724⁴⁵.

Sempre secondo la Commissione, SOLVIT è anche all'avanguardia nell'attuazione del principio digitale 'una tantum', in base al quale, essendo state stabilite le connessioni tra diversi sistemi di *back office*, come 'Europe Direct', 'La tua Europa' o il sistema di reclami della Commissione europea, si garantisce che le richieste o le denunce di imprese o cittadini in merito ai loro diritti dell'UE possano essere trasferite direttamente al servizio più appropriato.

La Commissione conclude, poi, nel senso che: *"there is no doubt that this digital framework has contributed to SOLVIT's resilience over the last 20 years"*.

4. Conclusioni

La transizione digitale rappresenta la nuova frontiera dell'integrazione del mercato europeo; è un processo che apre infinite possibilità, ma che necessita di essere controllato e guidato⁴⁶, come messo in evidenza dalla recente discussione sull'approvazione di un Regolamento sull'intelligenza artificiale⁴⁷.

Con riguardo alle pubbliche amministrazioni nazionali, la cui cooperazione è ormai unanimemente riconosciuta come strumento di *governance* generale del mercato unico e volano dell'integrazione eu-

⁴³ Cfr., Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, del 19 febbraio 2020, COM(2020) 67 def.

⁴⁴ IDA è stato sostituito da ISA2, che ora è a sua volta sostituito da Interoperable Europe.

⁴⁵ *Cit.*

⁴⁶ D.U. GALETTA, *Human-stupidity-in-the-loop? Riflessioni (di un giurista) sulle potenzialità e i rischi dell'Intelligenza Artificiale*, in *federalismi.it*, 2023.

⁴⁷ Proposta della Commissione di Regolamento del Parlamento europeo e del consiglio, *che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (legge sull'intelligenza artificiale) e modifica alcuni atti legislativi dell'unione*, del 21 aprile 2021, COM(2021) 206 def.

ropea, la stessa non può che fondarsi sull'utilizzo delle nuove tecnologie, le quali non sono più solo un meccanismo di semplificazione o efficientamento, ma ne costituiscono elemento essenziale.

La connessione informatica rappresenta un elemento fondamentale della rete SOLVIT che viene trasformata, proprio attraverso di essa, da un semplice meccanismo di cooperazione ad un sistema di risoluzione delle controversie tra cittadini europei e pubbliche amministrazioni nazionali strutturato e basato su regole comuni di funzionamento.

L'utilizzo dello strumento informatico consente di superare alcuni degli ostacoli pratici più significativi all'azione amministrativa in una dimensione transfrontaliera, quali le differenze linguistiche o di prassi; questo emerge chiaramente dal sistema IMI, nonché dal certificato informatico della TPE. L'utilizzo di entrambi questi strumenti al momento è limitato ad alcuni settori del mercato interno, ma l'idea delle istituzioni europee è quella di una graduale estensione dei settori interessati da IMI, nonché delle professioni il cui accesso può essere facilitato dalla TPE, che dovrebbe peraltro trovare applicazione anche con riguardo all'attuazione della Direttiva servizi.

È evidente come il certificato europeo digitale 'green pass' presupponga una struttura digitale di supporto al meccanismo di cooperazione a diversi livelli, nell'ambito del quale le competenti autorità nazionali svolgono un'attività di controllo sanitario, o certificativa dell'avvenuta vaccinazione e questa attività viene 'mutualmente' riconosciuta.

Gli strumenti sin qui analizzati e le nuove riforme in progetto a livello europeo⁴⁸, mirano a creare una sempre maggiore connessione non solo tra pubbliche amministrazioni, ma tra queste ed i cittadini in una dimensione transfrontaliera.

Tutto questo ci induce a ribadire che la digitalizzazione della pubblica amministrazione è ormai divenuta un elemento determinante della governance europea, come peraltro è stato sottolineato dalla dottrina, secondo cui: *"it is basically in the 'cooperation via computer' that the idea of creating better functioning Network-Systems of Public Administrations develops and expresses itself more fully"*.

Questo non deve fare dimenticare, comunque, che l'erogazione dei servizi on-line presuppone una 'alfabetizzazione informatica' che rischia in molti casi di rendere difficoltoso, o dispendioso l'accesso

⁴⁸ Maggiori informazioni reperibili al sito: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/64/un-agenda-digitale-europea>.

a tali servizi per coloro che non hanno familiarità con l'utilizzo degli strumenti elettronici⁴⁹ o difficoltà di accesso alla rete.

Sicché, accanto alla transizione digitale come fenomeno complesso che deve essere favorito a tutto tondo, soprattutto quando questo riguardi le politiche pubbliche ed il rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni, assume altrettanta rilevanza la promozione della 'coesione digitale', ossia tutte quelle azioni volte a colmare il divario digitale⁵⁰, tra diversi territori, ambienti sociali e fasce generazionali, al fine di garantire quel principio di uguaglianza sostanziale (sancita a livello europeo dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE⁵¹ e dal Trattato sull'Unione europea⁵²) e rendere significativa in tutte le sue declinazioni l'idea di una cittadinanza europea anche nel rapporto con i soggetti pubblici in una dimensione transfrontaliera.

Digitalizzazione, cooperazione amministrativa, mercato europeo, integrazione

⁴⁹ A. MASUCCI, *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative*, in *Diritto pubblico*, 3/2003, 991.

⁵⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2022, *sul divario digitale: le differenze sociali create dalla digitalizzazione* (2022/2810 - RSP).

⁵¹ Carta dei diritti fondamentali dell'UE, TITOLO III – Uguaglianza. Art. 20 - Uguaglianza davanti alla legge. “Tutte le persone sono uguali davanti alla legge; art. 21, Non discriminazione. “È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. (...)”.

⁵² TUE, art. 2: “L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini?”. Art. 3, par. 3: (...) “L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore”.