

La digitalizzazione come motore dell'evoluzione dell'organizzazione della pubblica amministrazione

*Jean-Bernard Auby**

1. Posizione del problema

Alla luce del dibattito che emerge dai contributi qui raccolti e relativi ai legami tra digitalizzazione e organizzazione della pubblica amministrazione, vorrei proporre alcune riflessioni sull'azione della digitalizzazione come motore del cambiamento, come fattore di evoluzione dell'organizzazione pubblica.

Per inquadrare l'argomento, è necessario spendere una parola sugli effetti che la digitalizzazione sta producendo, in generale, sulla pubblica amministrazione.

Fondamentalmente, essa influisce su due livelli dell'azione pubblica. In primo luogo, ha un impatto sulle procedure amministrative: in particolare, sta trasformando un numero molto elevato di procedimenti amministrativi, in materia fiscale, urbanistica, d'educazione, e così via¹.

In secondo luogo, influisce sulla creazione, sulla gestione e sull'uso dei dati pubblici: sempre più abbondanti, questi dati alimentano in modo sempre più diretto il processo decisionale pubblico grazie agli algoritmi e ad altri strumenti di intelligenza artificiale².

Oltre a questi impatti di base, la digitalizzazione produce anche quelli che potremmo definire "macro effetti".

* Professore emerito di Diritto pubblico presso l'Università Sciences Po di Parigi

¹ R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, 2020; J.B. AUBY, *Il diritto amministrativo di fronte alle sfide digitali*, in questa *Rivista*, 3, 2019, p. 619 ss; I. MARTIN DELGADO, *El impacto de la reforma de la Administración electrónica sobre los derechos de los ciudadanos y el funcionamiento de las Administraciones Públicas*, in M. ALMEIDA CERREDA, L. MIGUEZ MACHO (a cura di), *La actualización de la Administración electrónica*, Andavira, 2018; R. MARTINEZ GUTIERREZ, *El régimen jurídico de la Administración digital: aspectos procedimentales*, in I. MARTIN DELGADO (a cura di), *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, Iustel, 2020, p. 143 ss.

² A. BENSAMOUN, G. LOISEAU (a cura di), *Droit de l'intelligence artificielle*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2022.

Ha conseguenze sulle catene decisionali: torneremo su questo punto più avanti.

Inoltre, la digitalizzazione dell'azione amministrativa è particolarmente fiorente nelle comunità locali che hanno scelto di muoversi nella direzione della cosiddetta "smart city"³. Dove questa scelta è stata fatta, è il funzionamento complessivo della città che ne risente. Non solo le infrastrutture e i servizi locali beneficiano separatamente di una maggiore efficienza alimentata dalle nuove tecnologie, ma vengono anche a operare in modo sempre più interconnesso, formando un sistema sempre più integrato. Inoltre, i cittadini hanno la possibilità di divenire, progressivamente, più informati e più attivi.

È subito chiaro che la digitalizzazione ha conseguenze anche sull'organizzazione della pubblica amministrazione e delle istituzioni che la compongono.

La questione è in che modo tali effetti si producono. In questa sede vorrei proporre intanto alcune idee sulle ragioni per cui si manifestano queste conseguenze, aggiungendo agli effetti sull'organizzazione interna della pubblica amministrazione (*infra* par. 2) quelli, da non dimenticare, che riguardano il rapporto con gli attori privati che contribuiscono alla produzione del bene pubblico (*infra* par. 3).

2. La digitalizzazione, un vettore di trasformazione dell'organizzazione interna della pubblica amministrazione

L'influenza della digitalizzazione può essere vista in due modi: il settore pubblico deve organizzarsi per produrre dati e servizi digitali, ma al di là di questa obbligo "negativo", per certi aspetti l'ambiente digitale sta diventando uno stimolo positivo per cambiare il modo in cui il settore pubblico è configurato.

³ AA. VV., *Smart Cities e amministrazioni intelligenti*, in questa *Rivista*, 4, 2015; J.B. AUBY, *Le smart cities*, in L. CLUZEL-MÉTAYER, C. PREBISSY-SCHNALL, A. SÉE (a cura di), *La transformation numérique du service public: une nouvelle crise?*, Mare & Martin, 2021, p. 111 ss.

2.1 *Il settore pubblico deve organizzarsi per produrre dati e servizi digitali*

1°. L'amministrazione pubblica deve organizzarsi per soddisfare le esigenze contemporanee di raccolta, gestione e diffusione dei dati pubblici. Ciò comporta diverse conseguenze. La più ovvia è che le autorità pubbliche devono assumere personale qualificato e organizzare le strutture responsabili del digitale: ciò non è sempre facile, poiché le persone solitamente assunte dalle amministrazioni tendono ad avere una formazione giuridica ed è difficile trasformarli in *data scientist*⁴. La digitalizzazione sta imponendo la creazione di posti di lavoro anche per nuove figure professionali. Inoltre, rende necessaria la costituzione di strutture specializzate⁵ e l'organizzazione efficace delle loro relazioni con il resto dell'istituzione⁶. Senza dimenticare tutte le questioni connesse al telelavoro⁷. Particolare impegno deve essere profuso quando le istituzioni amministrative creano piattaforme per informare i cittadini e interagire con loro⁸. In tutti i casi, l'organizzazione dell'amministrazione intorno ai dati deve prevedere le necessarie garanzie e tutele, in modo che le norme sulla protezione dei dati personali, specialmente quelle del regolamento europeo del 2016 siano rispettate⁹.

⁴ G. BABINET, *Refondre les politiques publiques avec le numérique*, Dunod, 2020, p. 63 ss. e p. 201 ss.

⁵ In Francia, già nel 1985, un rapporto ufficiale evidenziava le difficoltà di adattamento degli enti locali: G. SAUMADE, *L'informatisation des collectivités locales*, Rapport au Premier Ministre, La Documentation Française, 1985.

⁶ V. BONTEMPI, *L'organizzazione dell'amministrazione centrale in materia di innovazione tecnologica e digitalizzazione*, Osservatorio sullo Stato digitale, 18 maggio 2020, *irpa.eu*; J. FONDEVILA ANTOLIN, *La organización de la Administración digital*, in I. MARTIN DELGADO (a cura di), *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, cit., p. 105 ss.; A. ZARCA, *L'impact du numérique sur les agents du service public*, in L. CLUZEL-MÉTAYER, C. PREBISSY-SCHNALL, A. SÉE (a cura di), *La transformation numérique du service public: une nouvelle crise?*, cit., p. 299 ss.

⁷ L. CARRÈRE, *A la recherche de la particularité du télé-accident de service*, in *Juris-Classeur Périodique*, 15 febbraio 2021, p. 2 ss.

⁸ Conseil d'Etat, *Puissance publique et plateformes numériques: accompagner l'«ubérisation»*, in *Documentation Française*, 2017; A. SÉE, *Les plateformes publiques public*, in L. CLUZEL-MÉTAYER, C. PREBISSY-SCHNALL, A. SÉE (a cura di), *La transformation numérique du service public: une nouvelle crise?*, cit., p. 37 ss.

⁹ O. TAMBOU, *Manuel de la protection des données à caractère personne*, Bruylant, 2020.

2°. La digitalizzazione sta inoltre determinando un adattamento delle strutture amministrative attraverso gli effetti che essa ha sui processi decisionali.

Naturalmente, sta portando a cambiamenti nelle relazioni all'interno dell'istituzione, perché implica un nuovo dialogo tra i decisori "tradizionali" e gli esperti del digitale, ovvero coloro che creano o/e utilizzano gli algoritmi. Inoltre, più è importante la parte dell'automaticità nelle decisioni fondate sul digitale, più si riduce l'influenza dei decisori "tradizionali"¹⁰. Si può aggiungere che la digitalizzazione ha effetti sul funzionamento di tutti gli enti amministrativi che funzionano in rete: almeno perché consente una maggiore velocità nel trasferimento dei dati e nei processi decisionali comuni.

*2.2 In senso opposto, per certi aspetti l'ambiente digitale sta diventando uno stimolo positivo per cambiare il modo in cui la pubblica amministrazione è configurata*¹¹

C'è un primo fenomeno molto importante che viene in evidenza e che ha a che fare con il fatto che la tecnologia digitale ha una struttura propria, alla quale la struttura tradizionale della pubblica amministrazione deve adattarsi. Deve risultare compatibile con le reti che emergono dal funzionamento digitale dei vari servizi pubblici, come l'energia e i trasporti. Deve anche adattarsi ai "sistemi di dati" che si stanno costruendo intorno ai dipartimenti governativi sulla base dei loro *stock* di dati, della loro diffusione, della loro interconnessione con dati esterni, ecc.

Un secondo aspetto è che la digitalizzazione può contribuire a razionalizzare le strutture amministrative: in sostanza, è uno strumento di innovazione istituzionale¹². Come accennato in altre parti di questo fascicolo,

¹⁰ T. CARRÈRE, *Algorithmes et délibération publique*, in J. BOUSQUET, T. CARRÈRE, S. HAMMOUDI (a cura di), *L'action publique algorithmique. Risques et perspectives*, Mare & Martin, 2022, p. 41 ss.

¹¹ I. MARTIN DELGADO, *La riforma dell'amministrazione digitale: un'opportunità per ripensare la pubblica amministrazione*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (a cura di), *La tecnificazione*, Firenze University Press, 2016, p. 122 ss.; J. CHEVALIER, *Le renouvellement des institutions administratives*, in L. CLUZEL-MÉTAYER, C. PREBISSY-SCHNALL, A. SÉE (a cura di), *La transformation numérique du service public: une nouvelle crise?*, cit., p. 25 ss.

¹² M. LIPS, *Digital Government. Managing Public Sector Reform in the Digital Era*, Routledge, 2020.

è possibile affidare ad algoritmi il compito di consigliare il miglior livello per il compimento di una determinata funzione amministrativa. Potenzialmente, la digitalizzazione è uno strumento di semplificazione amministrativa, dal momento che determina una parziale automatizzazione dei processi decisionali.

3. Il digitale, un fattore di evoluzione del rapporto con gli attori privati che contribuiscono alla produzione del bene pubblico

Sappiamo che oggi la distribuzione dei ruoli tra attori pubblici e privati tende a cambiare, soprattutto perché è sempre più frequente che attori pubblici e privati siano coinvolti nella definizione o/e la realizzazione del bene pubblico. Le nostre società stanno diventando più “riflessive”, come dice in particolare Anthony Giddens.

Tuttavia, è abbastanza chiaro che la digitalizzazione incoraggia questa tendenza.

3.1 La tecnologia digitale favorisce naturalmente il contributo degli attori privati al bene pubblico

Introduce ancora più “riflessività” nel rapporto tra cittadini e autorità pubbliche: se non altro attraverso la quantità di dati che i primi forniscono ai secondi quando prendono i mezzi pubblici, attraverso i loro contatori elettrici, ecc.

Inoltre, poiché taluni soggetti privati – società, in particolare – talvolta detengono dati di interesse strategico per la collettività, la legge sta progressivamente cercando di garantire che tali dati “di interesse generale” possano essere messi a disposizione delle collettività: il diritto sta seguendo questa strada, che la legge francese ha già parzialmente intrapreso.

3.2 Vediamo che la legge inizia ad adattarsi a questa evoluzione

Lo fa allargando l’ambito delle ipotesi in cui ammette che un soggetto privato sia incaricato di un compito di interesse generale, senza esserne stato formalmente investito dalle autorità pubbliche: questa evoluzione si è manifestata, ad esempio, in Francia nell’ambito della teoria del servizio pubblico.

Lo fa poi disegnando gradualmente regole che impongono ai privati, titolari di dati essenziali per l'interesse generale, di metterli a disposizione della collettività: il diritto europeo si sta muovendo in questa direzione¹³.

4. *Conclusion*

Sta diventando chiaro che la tecnologia digitale costituisce una rivoluzione di portata generale. In particolare, essa sta gradualmente influenzando tutti gli aspetti dell'azione pubblica e dell'organizzazione amministrativa. Sta chiaramente cambiando il modo in cui vengono prese le decisioni pubbliche, con maggiore precisione, maggiore complessità e, allo stesso tempo, minore trasparenza e maggiore sensibilità alle questioni inerenti alla *privacy*.

In quali direzioni sta, conseguentemente, trasformando l'organizzazione amministrativa? È difficile dirlo, perché il suo impatto è ancora limitato, circoscritto e difficilmente riconducibile a un sistema coerente. Ciò che emerge in modo più evidente è la maggiore apertura all'intervento privato nell'azione pubblica. L'organizzazione interna della pubblica amministrazione dovrebbe essere in qualche modo snellita, ma in una misura difficile da prevedere perché dipende anche dall'evoluzione futura delle funzioni dello Stato. Probabilmente dovrebbe anche orientarsi verso un diverso equilibrio tra competenze e decisioni pubbliche, ma anche in questo caso l'equilibrio futuro è difficile da prevedere. Tutte queste questioni dovranno essere monitorate dalla nostra rete negli anni a venire.

Digitalization as an Engine of the Evolution of the Public Administration Organization

Jean-Bernard Auby

Abstract: Il contributo esplora l'influenza della digitalizzazione sull'organizzazione e attività della pubblica amministrazione, identificando due livelli principali di impatto: la trasformazione delle procedure amministrative e la gestione avanzata dei dati pubblici. La digitalizzazione rappresenta anche un fattore che modifica la struttura interna delle istitu-

¹³ P. TIFINE, *Données privées d'intérêt général. Partage de données entre l'administration et le secteur privé*, in *LexisNexis*, *Juris-Classeur Administratif*, cap. 109-90, aggiornamento permanente.

zioni pubbliche, introducendo nuove competenze e ruoli, nonché modificando il rapporto tra soggetti pubblici e attori privati, favorendo una maggiore partecipazione di questi ultimi nella soddisfazione degli interessi pubblici. L'incertezza che tuttora permane riguardo alla direzione e all'ampiezza dei futuri cambiamenti indotti dalla digitalizzazione sollecita, tuttavia, un costante studio e monitoraggio delle dinamiche in essere

Abstract: The paper explores the influence of digitalization on the organization and activities of public administration, identifying two main levels of impact: the transformation of administrative procedures and the advanced management of public data. Digitalization is also a factor that changes the internal structure of public institutions, introducing new competences and roles, as well as changing the relationship between public and private actors, encouraging greater participation by the latter in the satisfaction of public interests. The uncertainty that still persists with regard to the direction and extent of future changes induced by digitalization, however, calls for a constant study and monitoring of the dynamics in place.

Parole chiave: Digitalizzazione; trasformazione; organizzazione pubblica; procedure; dati; attori privati

Keywords: Digitisation; Transformation; Public Organisation; Procedures; Data; Private Actors