

## La digitalizzazione e l'organizzazione della pubblica amministrazione

*Elena D'Orlando\**, *Giorgio Orsoni\*\**

1. Il tema del rapporto tra pubblica amministrazione e tecnologia digitale in Italia evoca l'idea di una «lunga marcia»<sup>1</sup>. Un percorso articolato e faticoso, innanzitutto per ragioni di carattere endogeno alla p.a., sintetizzabili nella resistenza culturale all'innovazione e nella mancanza di competenze adeguate; ma anche per motivi esogeni, riconducibili a opzioni di politica legislativa che hanno inizialmente e lungamente prediletto interventi di tipo settoriale i quali, in assenza di una disciplina generale, sono stati oggetto di una non sempre agevole e armonica attuazione.

Facendo un bilancio attuale di tale percorso, il dato che maggiormente colpisce è che la pervasività delle nuove tecnologie è giunta al punto che esse, da strumento operativo del potere pubblico, sono divenute caratteristica intrinseca del potere stesso, con una serie di conseguenze che si proiettano naturalmente a tuttotondo, investendo l'ambito dell'azione, dell'organizzazione, del controllo e del sindacato sul potere, facendo emergere la nuova connotazione dello Stato come Stato digitale<sup>2</sup>.

A fronte di questo scenario si rilevano, negli ultimi anni, due fenomeni in controtendenza rispetto al passato. Da un lato, è maturata la consapevolezza dell'importanza che la digitalizzazione riveste per l'innovazione della p.a. e, di conseguenza, si punta a investire sulla formazione e sull'acquisizione di competenze adeguate. In questa prospettiva, è opportuno ricordare che il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ha, tra i propri obiettivi, quello di accelerare i processi di digitalizzazione della pubblica amministrazione, focalizzando l'attenzione proprio sulla

\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Udine

\*\* Già Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università Ca' Foscari di Venezia

<sup>1</sup> Come si coglie nitidamente nella ricostruzione di M.G. LOSANO, *La lunga marcia dell'informatica nelle Istituzioni italiane*, in R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'Amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, XXIII ss.

<sup>2</sup> L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna, il Mulino, 2023.

necessità, tra l'altro, di potenziarne il capitale umano<sup>3</sup>: da qui la specifica attenzione accordata alle competenze necessarie per abilitare e rendere efficace a tutti i livelli la transizione digitale delle p.a., all'interno del progetto formativo da ultimo varato dal Ministero per la pubblica amministrazione<sup>4</sup>.

Dall'altro lato, la "materia" è – peraltro già da qualche tempo – oggetto di una disciplina più organica, che consente alla dottrina, con l'ausilio della giurisprudenza, di elaborare prime forme di sistematizzazione delle ricadute del fenomeno sui classici istituti del diritto amministrativo. Il dato è riscontrabile innanzitutto sul piano nazionale, ove la fonte che riveste centrale importanza, come noto, è il Codice dell'amministrazione digitale (CAD)<sup>5</sup>: testo unico che riunisce e organizza le norme riguardanti l'informatizzazione della pubblica amministrazione nei rapporti con i cittadini e le imprese, è già stato oggetto di diversi interventi manutentivi, con l'obiettivo di valorizzare alcuni aspetti importanti, quali la natura di carta di cittadinanza digitale dei principi contenuti nella prima parte del CAD, l'integrazione e l'interoperabilità tra i servizi pubblici erogati dalle pubbliche amministrazioni, la certezza giuridica alla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, il rafforzamento dei diritti di cittadinanza digitale e l'innalzamento del livello di qualità dei servizi pubblici e fiduciari in digitale, la promozione del patrimonio informativo pubblico. Ma anche a livello europeo, di pari passo con lo sviluppo di una visione strategica della digitalizzazione, comincia a delinearci un sistema delle fonti più organico, che dovrebbe ulteriormente completarsi con l'entrata in vigore del regolamento europeo sull'intelligenza artificiale<sup>6</sup>. Trattasi di una disciplina frutto di un lungo processo di analisi e di con-

<sup>3</sup> Si rinvia all'analisi del Comitato scientifico per la valutazione dell'impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico, *Rapporto 2022*, ottobre 2022, reperibile in [https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/azionepubblica.gov.it/files/Rapporto\\_Comitato\\_scientifico\\_valutazione\\_riforme.pdf](https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/azionepubblica.gov.it/files/Rapporto_Comitato_scientifico_valutazione_riforme.pdf).

<sup>4</sup> Trattasi di *Syllabus*, la piattaforma di formazione dedicata al capitale umano delle p.a. per sviluppare le competenze e rafforzare le Amministrazioni: <https://www.syllabus.gov.it/syllabus/>.

<sup>5</sup> D. lgs. n. 82/2005 e s.m.i.

<sup>6</sup> L'*iter* di approvazione del regolamento destinato a disciplinare l'impiego dell'intelligenza artificiale nell'Unione europea (c.d. *AI Act*), è iniziato il 21 aprile 2021 con la proposta della Commissione, è proseguito con la posizione generale espressa dal Consiglio il 6 dicembre 2022 e, da ultimo, con la posizione negoziale votata dal Parlamento europeo il 14 giugno 2023.

sultazione da parte delle Istituzioni europee, preceduta dall'adozione di numerosi atti di *soft law*, volti a definire gli obiettivi principali del nuovo assetto regolatorio: introdurre un sistema di controllo che consenta di verificare la conformità dei sistemi di intelligenza artificiale ai valori e ai diritti fondamentali assicurati dall'Unione; garantire un certo grado di uniformità e certezza del diritto, senza ostacolare gli investimenti e l'innovazione nel settore; costruire un sistema di *governance* efficace della sicurezza dell'intelligenza artificiale, che superi le difficoltà che potrebbero derivare da legislazioni nazionali non coordinate. Tutto ciò produrrà ricadute evidenti sui sistemi nazionali delle fonti e, in particolare, sulle fonti che disciplinano le pubbliche amministrazioni. D'altro canto, il diritto amministrativo è ormai compenetrato nel diritto europeo e da esso trae continuamente linfa innovativa<sup>7</sup>.

2. La digitalizzazione, dunque, è una tematica inevitabilmente oggetto di una disciplina multilivello e che, come accennato, interseca, quanto ad ambiti di applicazione, tutti gli aspetti della pubblica amministrazione. Un campo che suscita particolare attenzione, anche per le implicazioni ramificate che presenta, è quello relativo al legame tra digitalizzazione e organizzazione della pubblica amministrazione.

In passato, come noto, il tema dell'organizzazione era oggetto di un approccio tendenzialmente formale da parte della dottrina, perlopiù concentrata sui settori dell'attività amministrativa e della giustizia, in un'ottica tesa essenzialmente a definire il rapporto tra libertà e autorità, ovvero tra l'ambito di tutela del cittadino nei confronti della p.a. e lo spazio entro il quale quest'ultima può agire con piena e insindacabile discrezionalità. Di pari passo con l'allineamento tra forma di Stato e forma di amministrazione, realizzatosi progressivamente nel corso della storia repubblicana, è maturata la consapevolezza dell'importanza dell'organiz-

Si è quindi aperta la fase del c.d. trilogio, ovvero delle negoziazioni interistituzionali volte a dirimere alcune questioni rimaste controverse e consentire l'entrata in vigore del regolamento.

<sup>7</sup> M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2022, 15. Sul tema, *amplius*: J.B. AUBY, *The Transformation of the Administrative State and Administrative Law*, e M. BOBEK, *Europeanization of Public Law*, entrambi in A. VON BOGDANDY, P.M. HUBER, S. CASSESE (ed.), *The Administrative State*, vol. I, Oxford, Oxford University Press, 2017, rispettivamente, p. 609 ss. e p. 631 ss.

zazione come fase pregiudiziale e condizionante l'azione amministrativa: sia come strumento di prefigurazione e di indirizzo dell'amministrazione attiva, sia come modalità di articolazione delle strutture preordinate all'erogazione efficiente e imparziale delle prestazioni e dei servizi cui sono tenuti i pubblici poteri, spesso anche con effetti che hanno un'immediata rilevanza esterna, incidendo direttamente sulla sfera giuridica dei terzi<sup>8</sup>. Forse in ragione di questo retaggio, ora che la riflessione scientifica è sollecitata a ripensare le tradizionali categorie del diritto amministrativo (e pubblico, in generale) in ragione della pervasività delle nuove tecnologie, il profilo inerente al rapporto tra digitalizzazione e organizzazione della p.a. appare forse mero arato di altri (quali, per esempio, la teoria dell'atto amministrativo e dei relativi vizi). I contributi di seguito raccolti confermano, invece, l'intima connessione che sussiste tra profili organizzativi e funzionali e come, in realtà, sia a volte difficile separare gli uni dagli altri, correndosi altrimenti il rischio di cogliere il fenomeno amministrativo in modo frammentario e parziale.

In questa prospettiva, partendo dal presupposto che le p.a., nell'esercizio della potestà di autoorganizzazione, possono avvalersi degli strumenti di automatizzazione della propria attività messi oggi a disposizione dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), risulta imprescindibile che ciò avvenga nel rispetto di quei principi generali in materia di organizzazione che si sono progressivamente enucleati nel sistema delle fonti del diritto amministrativo. Innanzitutto, in riferimento a quelli che governano il procedimento e che fanno perno su imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost., oltre che sul diritto a una buona amministrazione ai sensi dell'art. 41 della Carta UE<sup>9</sup>.

D'altro canto, trattasi di principi che, nello spazio giuridico europeo, sono apprezzabili anche con riferimento all'ordinamento e all'amministrazione dell'Unione europea, rappresentando la cornice con la quale deve misurarsi l'indagine sulle basi giuridiche di una disciplina europea

<sup>8</sup> R. MARRAMA, *Organizzazione in senso statico ed in senso dinamico*, in L. MAZZAROLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, vol. I, Bologna, Monduzzi, 1998, p. 345 ss.

<sup>9</sup> D.U. GALETTA, *Il procedimento amministrativo come strumento di organizzazione e le conseguenze legate all'uso delle ICT*, in questo numero della *Rivista*.

della digitalizzazione della p.a.<sup>10</sup>. La circostanza, come noto, deriva dal fatto che l'ordinamento sovranazionale attinge in vario modo al patrimonio rappresentato dai diritti degli Stati, li adatta alle proprie esigenze e imprime una trasformazione ai principi e agli istituti, condizionando in questo modo, al tempo stesso, i diritti nazionali, determinandone una progressiva convergenza<sup>11</sup>.

Analoga rilevanza rivestono altresì gli altri principi generali tradizionalmente enucleati in materia di organizzazione, quelli autonomistico e di leale collaborazione, che si calano oggi in un contesto ordinamentale multilivello composito e complesso, caratterizzato da dinamiche di tipo tendenzialmente centripeto che interessano anche l'ambito materiale considerato<sup>12</sup>. Spesso, infatti, si registra un effetto omologante ascrivibile sia alle fonti europee nel segno di una sempre maggiore europeizzazione del diritto all'amministrazione digitale, sia alla standardizzazione frutto di dinamiche tecnologiche e di mercato, sia a una persistente parzialmente ineffettiva attuazione del Titolo V Cost. Tutti fattori che contribuiscono al progressivo ridursi dei margini di differenziazione regionale, quantunque la trasformazione digitale, dal punto di vista tecnico, possa essere operata sia centralizzando e uniformando, sia decentralizzando e liberalizzando<sup>13</sup>. Un ambito nel quale si coglie in modo chiaro la contiguità tra profili organizzativi e funzionali, con immediate ricadute nei rapporti con i terzi, è quello dei servizi pubblici. Tema che tradizionalmente trovava la sua collocazione naturale nell'analisi dell'organizzazione amministrativa, ha acquisito, come noto, una sua autonomia a seguito dei processi di

<sup>10</sup> J. ZILLER, *Digitalizzazione, autocertificazione e diritto dell'Unione europea*, in questo numero della *Rivista*.

<sup>11</sup> Sul tema, tra gli altri: D.U. Galetta, *Le fonti del diritto amministrativo europeo*, in M.P. CHITTI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 91 ss.; S. TORRICELLI, *L'europeizzazione del diritto italiano*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, il Mulino, 2015, p. 247 ss.; G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2010.

<sup>12</sup> E. CARLONI, *La differenziazione promessa, praticata, negata, necessaria: spunti su autonomia regionali e digitalizzazione pubblica*, in questo numero della *Rivista*.

<sup>13</sup> E. D'ORLANDO, P. COPPOLA, *Die digitale Dimension der Sonderautonomie zwischen Einheitlichkeit und Differenzierung*, in W. OBWEXER, E. HAPFACHER (hrsg.), *Südtirols Autonomie gestern, heute und morgen. 50 Jahre Zweites Autonomiestatut: Rück-, Ein-, und Ausblicke*, Baden-Baden, Nomos, 2023, p. 313 ss. e spec. p. 320 ss.

liberalizzazione e di privatizzazione. Essi hanno infatti determinato una metamorfosi dei compiti dello Stato, non più gestore (cioè erogatore diretto dei servizi) ma regolatore (ovvero garante, attraverso l'attività di regolazione, dell'adeguatezza dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi, prestati di regola da gestori privati)<sup>14</sup>. In questo settore l'innovazione tecnologica ha condotto alla crescente diffusione dei c.d. servizi digitali, cioè prestazioni di varia natura erogate tramite le TIC, che pongono gli strumenti digitali alla base dei procedimenti amministrativi e dell'azione amministrativa in generale. Se, da un lato, ciò determina una maggiore accessibilità, rapidità ed efficienza nei rapporti tra amministrazione e cittadini, dall'altro comporta una trasformazione delle modalità di erogazione e di interazione che si riflette necessariamente sull'organizzazione della p.a. e richiede consapevolezza e formazione in materia da parte degli operatori del settore<sup>15</sup>.

Profili organizzativi e funzionali, con una immediata proiezione esterna nei confronti degli operatori economici, si intrecciano altresì nella materia dei contratti pubblici, ambito nel quale le sfide della digitalizzazione si evidenziano in particolare nel nuovo Codice<sup>16</sup> per l'attuazione degli obiettivi dell'*e-procurement*, da tempo posti in ambito europeo e nazionale. In quest'ottica la trasformazione digitale, intesa come sviluppo di un sistema integrato e interoperabile di piattaforme che consenta lo svolgimento di procedure di gara effettivamente native digitali, se da un lato presuppone la capacità e l'adeguatezza di dotazioni delle Amministrazioni, dall'altro determina un forte impatto sull'organizzazione pubblica<sup>17</sup>. Di tali aspetti si deve tenere conto, tra l'altro, con particolare riferimento alle innovazioni da introdurre nella fase di qualificazione degli operatori economici e della relativa verifica, da realizzarsi mediante flussi di dati e informazioni che, nel rispetto dei principi di collaborazione e buona

<sup>14</sup> A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, il Mulino, 2000.

<sup>15</sup> G. CARULLO, *La nozione di servizi digitali: un nuovo paradigma per la pubblica amministrazione*, in questo numero della *Rivista*.

<sup>16</sup> D. lgs. n. 36/2023.

<sup>17</sup> G.M. RACCA, *La digitalizzazione dei contratti pubblici: adeguatezza delle pubbliche amministrazioni e qualificazione delle imprese*, in R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'Amministrazione pubblica digitale*, cit., p. 321 ss.

fede, consentano di costruire un rinnovato rapporto di “fiducia digitale” tra Amministrazioni e operatori nell’interesse pubblico<sup>18</sup>.

3. I contributi che seguono costituiscono dunque singole riflessioni su specifici aspetti di un fenomeno che è imponente, dal momento che, come già rilevato, la tecnologia digitale sta gradualmente influenzando tutti gli aspetti inerenti alla pubblica amministrazione, proprio perché da strumento del potere pubblico ne è divenuta elemento consustanziale. Di conseguenza, essi non hanno alcuna pretesa di esaustività nella descrizione del fenomeno.

Tuttavia, dalle analisi condotte è possibile trarre, in sintesi, qualche considerazione di carattere generale.

Nel complesso, la digitalizzazione costituisce (o può costituire) un fattore di evoluzione e di trasformazione dell’organizzazione pubblica. La direzione e l’ampiezza dei futuri cambiamenti non sono però allo stato definibili in modo netto, trattandosi di un processo *in fieri* e che sollecita un costante studio e monitoraggio delle dinamiche in essere<sup>19</sup>, soprattutto con riferimento alla necessità che esso si svolga nel rispetto di quei principi che caratterizzano ormai da tempo lo statuto costituzionale della pubblica amministrazione nello spazio giuridico europeo<sup>20</sup>.

In quest’ottica la dimensione organizzativa, intesa sia in senso stretto che con riferimento al processo decisionale, potrebbe beneficiare degli strumenti tecnologici per conformare sempre di più la struttura e l’azione amministrativa a un modello incentrato sul servizio da erogare piuttosto che sull’esercizio del potere, procedendo così ulteriormente verso una forma di amministrazione il cui baricentro si sposta verso l’utente<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> G.M. RACCA, *La “fiducia digitale” nei contratti pubblici tra piattaforme e data analysis*, in questo numero della *Rivista*.

<sup>19</sup> J.B. AUBY, *La digitalizzazione come motore dell’evoluzione dell’organizzazione della pubblica amministrazione*, in questo numero della *Rivista*.

<sup>20</sup> E. D’ORLANDO, *Lo statuto costituzionale della pubblica amministrazione. Contributo allo studio del fenomeno di convergenza tra ordinamenti nello spazio giuridico europeo*, Padova, CEDAM, 2013, *passim*.

<sup>21</sup> S. CIVITARESE MATTEUCCI, *The Rise of Technological Administration and the Ragged Route Towards a Digital Administrative Law*, in D. SORACE, L. FERRARA, I. PIAZZA (ed.), *The Changing Administrative Law of an EU Member State. The Italian Case*, Cham-Torino, Springer-Giappichelli, 2021, p. 137.

Tuttavia, tale risultato non costituisce un effetto automatico scaturente dalla digitalizzazione, ma dipende pur sempre dalle scelte politiche operate a monte e dal modo in cui la pubblica amministrazione, nell'esercizio del suo potere discrezionale, decide di dare loro attuazione.

Digitization and Organisation of Public Administration

*Elena D'Orlando, Giorgio Orsoni*

Parole chiave: digitalizzazione; organizzazione; buona amministrazione; decentramento; servizi pubblici

Keywords: Digitisation; Organisation; Good Administration; Decentralisation; Public Services