



9 MARZO 2022

Transizione digitale e diritto ad una
buona amministrazione: fra prospettive
aperte per le Pubbliche
Amministrazioni dal Piano Nazionale
di Ripresa e Resilienza e problemi
ancora da affrontare

di Diana-Urania Galetta

Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Milano



Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare*

di **Diana-Urania Galetta**

Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Milano

Abstract [It]: Dopo avere dato conto dei passaggi necessari per raggiungere il traguardo della c.d. digitalizzazione della Pubblica amministrazione l'analisi mira a verificare se ed in che misura una pubblica amministrazione che faccia uso delle TIC sia (o possa essere) una pubblica amministrazione migliore nel senso di maggiormente rispondente a quel diritto ad una buona amministrazione di cui all'art. 41 della Carta dei diritti dell'Unione Europea e quale ruolo potrebbe giocare in questa prospettiva il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Title: Digital transition and the right to a good administration: between prospects opened up for public administrations by the National Recovery and Resilience Plan and problems still to be tackled

Abstract [En]: After considering the steps needed to reach the goal of digitalizing Public Administration, the analysis aims to verify whether and to what extent a public administration that makes use of ICT is (or could be) a better public administration in the sense of better responding to that right to a good administration referred to in art. 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and what role the National Recovery and Resilience Plan could play in this perspective.

Parole chiave: digitalizzazione; buona amministrazione; dematerializzazione; responsabile del procedimento; Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Keywords: digitalization; good administration; dematerialization; public official responsible for managing the administrative procedure; National Recovery and Resilience Plan

Sommario: 1. Introduzione. 2. La transizione digitale della pubblica amministrazione: i passaggi necessari e le problematiche connesse. 2.1. La dematerializzazione dei documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni. 2.2. La creazione e necessaria manutenzione di documenti e archivi digitali. 2.3. *Segue.* I nuovi “bisogni sociali” e la tentazione dell'*outsourcing* (la diversa scelta del PNRR). 3. Il diritto alla buona amministrazione e il suo nesso con la transizione digitale. 3.1. Le origini del diritto ad una buona amministrazione. 3.2. Il nesso fra transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione e la perdurante centralità del “responsabile del procedimento”. 4. Le prospettive aperte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. 4.1. La riforma della pubblica amministrazione e la transizione digitale. 4.2. *Segue.* Il problema dell'interoperabilità e la necessaria creazione di “basi di dati di interesse nazionale”. 4.3. La digitalizzazione del procedimento amministrativo e il principio del “once-only”, fra livello nazionale e livello sovranazionale. 5. “Once-only” o “once-again”? Riflessioni conclusive su come “non digitalizzare la complicazione”.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Introduzione

Per potere affrontare la questione di quali siano le sfide imposte oggi alla pubblica amministrazione dalla c.d. transizione digitale, occorre avere anzitutto le idee chiare su che cosa significhi “transizione digitale” e su quali passaggi questa implichi, in concreto, per le nostre pubbliche amministrazioni.

Riprendendo qui quanto ho altrove più ampiamente approfondito¹, riassuntivamente può dirsi che la transizione digitale implica un utilizzo delle Tecnologie dell’Informazione e della Comunicazione (TIC) all’interno della pubblica amministrazione, con l’obiettivo di fornire servizi idonei a soddisfare le esigenze espresse dai cittadini in una società che è profondamente cambiata proprio grazie all’utilizzo di tali tecnologie².

Come era infatti espressamente specificato già nella Comunicazione della Commissione UE del 2003 sul ruolo dell’eGovernment per il futuro dell’Europa “*Le amministrazioni non devono (...) concentrarsi sulle TIC in quanto tali ma coniugare l’applicazione di tali tecnologie a un cambiamento organizzativo e all’acquisizione di nuove competenze in modo da migliorare i servizi pubblici e il processo democratico e sostenere le politiche pubbliche*”³.

La transizione digitale non può dunque essere concepita come un fine in sé, da realizzarsi “costi quel che costi”; e le TIC sono da intendersi come un utile mezzo per il raggiungimento di un fine che, evidentemente, occorre identificare a priori.

Secondo quanto già è stato sottolineato in dottrina, l’introduzione delle TIC nel contesto dei procedimenti amministrativi deve servire, anzitutto, all’obiettivo di rendere più efficiente la pubblica amministrazione, migliorando da un lato la qualità dei servizi pubblici forniti ai cittadini e, d’altra parte, diminuendone i relativi costi per la comunità, quanto meno in una prospettiva di medio-lungo termine⁴. In questa prospettiva, il modello di riferimento è quello dell’*e-commerce*, il cui valore essenziale è riconosciuto, appunto, nell’efficienza⁵.

L’introduzione delle TIC è dunque vista come strettamente correlata all’obiettivo di modernizzare la pubblica amministrazione: garantirne una maggiore efficienza, ma anche trasparenza e semplificazione

¹ Il presente contributo si basa in parte su riflessioni da me già svolte in vari saggi su questi temi pubblicati negli ultimi 5 anni (e che verranno dunque richiamati, di volta in volta) e sarà successivamente pubblicato anche negli atti del Convegno di Catania del 2-3 dicembre 2021, al quale ho partecipato presentando una relazione dal titolo “Amministrazione digitale e diritto ad una buona amministrazione: due passi avanti e tre indietro?”.

² Cfr. D.U. Galetta, *Information and Communication Technology and Public Administration: through the Looking-Glass*, in D.U. Galetta, J. Ziller (Eds.), *Information and Communication Technologies Challenging Public Law, beyond Data Protection*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2018, p. 119 ss.

³ Cfr. La Comunicazione della Commissione del 26.09.2003, Il ruolo dell’eGovernment per il futuro dell’Europa, Doc. COM(2003) 567 definitivo, in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0567:FIN:IT:PDE>, p. 4.

⁴ Cfr. W. Sheridan, T. B. Riley, *Comparing e-Government vs. e-Governance*, in *Geospatial World*, 2010, p. 1.

⁵ Fra i tanti: C. Zotta, R. Amit b, J. Donlevya, *Strategies for value creation in e-commerce: best practice in Europe*, in *European Management Journal*, 2000/5, p. 463 ss.

della sua attività e, di conseguenza, migliorare la qualità delle relazioni con i cittadini, nonché il servizio loro fornito⁶.

Nella prospettiva del presente contributo, tuttavia, il fine identificato quale obiettivo vorrebbe essere quello di garantire una miglior soddisfazione/realizzazione di quel diritto ad una buona amministrazione il cui parametro di riferimento è l'art. 41 della Carta dei diritti dell'Unione europea. In quest'ottica occorre perciò verificare se ed in che misura una pubblica amministrazione che faccia uso delle TIC sia (o possa essere) una pubblica amministrazione migliore nel senso di maggiormente rispondente ai canoni della buona amministrazione ivi codificati. Ovvero se, in ipotesi, non si rischi invece proprio l'esatto contrario. Per fare ciò è necessario, evidentemente, approfondire - anche sulla base di concreti esempi - i vari e numerosi problemi e le criticità legate alla c.d. transizione digitale della pubblica amministrazione.

2. La transizione digitale della pubblica amministrazione: i passaggi necessari e le problematiche connesse

2.1. La dematerializzazione dei documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni

Allo scopo di potere identificare le potenzialità e i nodi problematici connessi all'uso delle TIC nel contesto delle Pubbliche amministrazioni occorre anzitutto chiarire – per quanto rapidamente – quelli che sono i passaggi fondamentali per poter realizzare la cosiddetta “transizione digitale”: posto che il concetto stesso di transizione (dal latino *transire*, ossia “passare”) identifica un “passaggio da un modo di essere o di vita a un altro, da una condizione o situazione a una nuova e diversa”⁷. Sicché, una volta compiuta detta transizione ci si dovrebbe, in ipotesi, trovare dinnanzi ad una Pubblica amministrazione nuova e diversa (migliore?) rispetto a quella di partenza.

Il primo passaggio di detta transizione implica tuttavia già un lavoro enorme, che consiste nel tramutare i tradizionali documenti ed archivi cartacei in documenti ed archivi elettronici⁸; e nel rinunciare, per il futuro, alla produzione di documenti “nativi cartacei” optando invece per documenti c.d. “nativi digitali”⁹. La dematerializzazione è, infatti, una *conditio sine qua* per potere migliorare l'efficienza e il controllo dei documenti, la facile condivisione di documenti e dati, la conservazione e la sicurezza delle informazioni, consentendo (almeno in prospettiva) un risparmio di tempo e risorse.

⁶ Sul punto cfr. D.U. Galetta, *Public Administration in the Era of Database and Information Exchange Networks: Empowering Administrative Power or Just Better Serving the Citizens?*, in *European Public Law*, Vol 25(2), 2019, p. 171 ss.

⁷ Definizione tratta dal Dizionario Treccani online, in: <https://www.treccani.it/vocabolario/transizione/>.

⁸ Sul punto si rinvia a S. Armenia, D. Canini, N. Casalino, *A system dynamics approach to the Paper Dematerialization Process in the Italian Public Administration*, in A. D'Atri et al. (Eds.) *Interdisciplinary Aspects of Information Systems Studies*, Physica-Verlag HD, 2008, p. 399 ss.

⁹ Ossia ottenuti tramite software di videoscrittura e trasformati direttamente in PDF (e non tramite la scansione di un documento cartaceo).

I file digitali sono considerati migliori rispetto ai tradizionali documenti cartacei (o comunque ancorati ad un supporto fisico), nella misura in cui non occupano spazio “fisico” negli uffici, possono essere recuperati e copiati facilmente, e se ne possono estrarre singoli contenuti in modo molto più efficiente rispetto a quanto non avvenga con i documenti cartacei.

Tutto ciò è vero, tuttavia, solo in linea di principio. Come mostra chiaramente la complessa vicenda della creazione dell’Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR): la banca dati nazionale nella quale sono progressivamente confluite, dal 21 ottobre 2016 ad oggi, tutte le 7.903 anagrafi comunali¹⁰. Ma, ancor di più, quella relativa alla creazione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE)¹¹ che, ai sensi dell’art. 12 comma 1 del Decreto Legge 179/2012¹², è *“l’insieme dei dati e documenti digitali di tipo sanitario e sociosanitario generati da eventi clinici presenti e trascorsi, riguardanti l’assistito, riferiti anche alle prestazioni erogate al di fuori del Servizio sanitario nazionale”*.

A parte i problemi specifici relativi al contenuto del FSE ed alla sua concreta attuazione¹³ (*infra*, par. 4.2.), se si considera il modo in cui la maggior parte delle informazioni contenute nei fascicoli sanitari elettronici dei cittadini è stata in principio trasferita da un file cartaceo a un file elettronico, si scopre infatti che questo è di per sé già un ostacolo nel raggiungimento dell’obiettivo di una disponibilità immediata delle informazioni pertinenti relative al paziente. La dematerializzazione è stata infatti per lo più realizzata, almeno nella prima fase, attraverso la mera scansione di documenti cartacei, che vengono però così convertiti in file pdf non indicizzabili¹⁴. Mentre al fine di consentire una reale fruibilità delle informazioni contenute nei FSE, l’indicizzazione dei file rappresenta certamente un passaggio essenziale.

2.2. La creazione e necessaria manutenzione di documenti e archivi digitali

I problemi non sarebbero tuttavia terminati neppure se, con un slancio di ottimismo, si decidesse di prescindere dai problemi legati alla dematerializzazione dei documenti testé accennati e di immaginare una Pubblica amministrazione che - avendo compiuto con successo il passaggio ad una piena e completa dematerializzazione dei documenti in suo possesso - sia felicemente transitata dal supporto documentale cartaceo a quello digitale.

¹⁰ Al 31.12.2021 mancava in effetti all’appello ancora solo il Comune di San Teodoro, in provincia di Messina. Sul punto v. *infra*, par. 4.2.

¹¹ Su cui si rinvia ai due interessanti volumi di M. Moruzzi, *e-Health e Fascicolo Sanitario Elettronico*, pubblicato dal Sole 24ore nel 2009 e Id., *La sanità dematerializzata e il fascicolo sanitario elettronico. Il nuovo welfare a «bassa burocrazia*, 2014.

¹² Convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221 (in S.O. n. 208, relativo alla G.U. 18/12/2012, n. 294).

¹³ Cfr. P. di Guarda, R. Ducato, *From electronic health records to personal health records: emerging legal issues in the Italian regulation of e-health*, in *International Review of Law, Computers & Technology*, 2016/9, p. 271 ss.

¹⁴ Si tratta cioè di un PDF “immagine” il cui testo non sarà “ricercabile” se non si adoperi un software OCR di scansione (per rilevare il testo all’interno di un’immagine digitale), che produca come risultato un processo di riconoscimento ottico dei caratteri.

Se ci trovassimo di fronte ad una pubblica amministrazione in grado di produrre documenti sempre e solo autenticamente digitali (e che non siano cioè la mera scansione di documenti cartacei) si potrebbero infatti eliminare gli archivi cartacei e le problematiche di gestione dello “spazio fisico” negli uffici pubblici che queste inevitabilmente comportano¹⁵.

Tuttavia, gli studiosi dell'archivistica informatica¹⁶ ci mettono subito in guardia sul fatto che anche gli archivi digitali hanno le loro specifiche (e rilevanti) problematiche. Diversamente, infatti, da quanto avviene per le fonti documentarie analogiche, la gestione e la tenuta di documenti digitali è messa continuamente a rischio dall'incessante processo di trasformazione tecnologica.

I problemi che ne scaturiscono sono evidentemente molti e di non poco momento. Questi concernono sia l'accessibilità nel tempo ai contenuti del documento digitale, sia l'integrità stessa dei documenti medesimi¹⁷ che si rivelano, in verità, assai più vulnerabili rispetto ai classici documenti cartacei¹⁸.

Per citare solo alcune delle situazioni critiche che possono verificarsi¹⁹: il *software* che originariamente poteva leggere il formato del file potrebbe non esistere più; il supporto sul quale il file è stato memorizzato potrebbe andare perso o venire distrutto. Da qui tutta la discussione sulla necessità del c.d. “passaggio al cloud” delle pubbliche amministrazioni²⁰: passaggio che non è tuttavia né semplice né, a sua volta, privo di rischi²¹.

Oltre a ciò, un enorme problema è rappresentato dal fatto che i dati contenuti nei documenti elettronici non sono fisicamente “attaccati” ai loro supporti (come lo è invece, per i documenti cartacei, l'inchiostro alla carta). Sicché, mentre per le fonti documentarie analogiche il tempo che passa determina, in linea di principio, che la risorsa documentale si mantiene per lo più inalterata e che è possibile “assicurare le

¹⁵ Per fare solo un esempio: Il DM 9/3/2007 stabilisce una serie di limiti sul totale di carta che è possibile stoccare per unità di spazio per non incorrere in un elevato rischio di incendio. V. il documento al link: https://www.vigilfuoco.it/allegati/PI/DisposizioniGeneraliPI/COORD_DM_09_03_2007-DM_16_02_2007_RESISTENZA_AL_FUOCO.pdf

¹⁶ V. in particolare M. Guercio, *Archivistica informatica. I documenti in ambiente digitale*, Roma, 2002

¹⁷ M. Guercio, *Archivi digitali (XXI Secolo)*, voce, in Treccani, https://www.treccani.it/enciclopedia/archivi-digitali_%28XXI-Secolo%29/.

¹⁸ Cfr. D. Bearman, *Reality and Chimeras in the Preservation of Electronic Records*, *D-Lib Magazine*, 1999, Vol. 5, No. 4; P. Dwivedi, *Archive – where it started and the problems of perpetuity*, in *Proceedings of the Eighteen IEEE Symposium on mass storage systems and technologies*, 2001, at <http://storageconference.us/2001/papers/p10dwive.pdf>, p. 353 ss., che ben sottolinea come “*The new era has instigated a major change for archivists from a world of “human-readable” data to one of “computer-ciphered” data, introducing a completely new set of issues and processes*” (p. 354).

¹⁹ Oltre ai contributi citati alle note precedenti, v. I. Boydens, *La conservation numérique des données de gestion (Numéro spécial “Archivage et pérennisation”)*, vol. 8, no. 2, Paris, Hermès Sciences, 2004, p. 13 ss.

²⁰ A questo proposito, nel Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2021-2023 pubblicato da AGID lo scorso ottobre 2021 si fa espresso riferimento, fra i principi guida, al principio “*cloud first (cloud come prima opzione): le pubbliche amministrazioni, in fase di definizione di un nuovo progetto e di sviluppo di nuovi servizi, adottano primariamente il paradigma cloud, tenendo conto della necessità di prevenire il rischio di lock-in*” (p. 5). V. anche le informazioni al riguardo in <https://cloud.italia.it/>.

²¹ Cfr. il documento del 2012 di AGID, *Raccomandazioni e proposte sull'utilizzo del cloud computing nella pubblica amministrazione* https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/documenti_indirizzo/raccomandazioni_cloud_e_pa_-_2.0_0.pdf.

condizioni per la verifica della sua autenticità (per es., analizzando il supporto, i materiali scrittori, la scrittura, la struttura del documento, la tipologia delle annotazioni)”²², questo non è affatto vero per i documenti elettronici che possono invece facilmente essere modificati. Occorre pertanto prestare maggiore attenzione al tema della loro integrità, autenticità ed affidabilità²³.

Unitamente al problema della inevitabile (e rapida) obsolescenza di *hardware* e *software*, questo fa sì che il principio “once-for-all” (una volta per tutte) che valeva per l’archiviazione dei documenti cartacei non vale più per quella dei dati elettronici²⁴. Sicché, si deve piuttosto parlare di un “*‘all-the-time’ principle*” con riguardo alla archivistica digitale²⁵, che implica un impegno senza fine anche e soprattutto finanziario. È infatti necessario mettere costantemente a disposizione adeguate risorse economiche per fare fronte ai costi (ordinari) legati all’amministrazione del sistema, all’aggiornamento delle tecnologie, all’adeguamento delle risorse umane etc.

Con la conseguenza importante che, in ultima analisi, l’archiviazione digitale è molto più vulnerabile rispetto a riduzioni del budget a disposizione delle pubbliche amministrazioni per le spese correnti; e risulta del tutto incompatibile con l’idea stessa di riduzione a zero dei costi di “manutenzione”.

Sicché, occorre evidentemente porsi sin da ora la questione di quello che potrebbe succedere in uno scenario post Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Posto che la tendenza recente in Italia è stata quella che ho altrove definito come delle “riforme a costo zero”: ossia, di riforme che vengono alla luce accompagnate da quella famigerata clausola di “invarianza finanziaria” secondo cui “*Dall’attuazione (...) non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*”²⁶.

2.3. Segue. I nuovi “bisogni sociali” e la tentazione dell’*outsourcing* (la diversa scelta del PNRR)

Gli studi dei sociologi della pubblica amministrazione ci mettono inoltre in guardia rispetto al fatto che l’uso delle TIC e dell’*E-governance* si sviluppa in un ambiente sociale popolato da “clienti” sempre più

²² M. Guercio, *Archivi digitali (XXI Secolo)*, voce cit.

²³ La letteratura sul punto è tanto complessa quanto ampia. Fra i tanti v. K. Stranacher, V. Krnjic, B. Zwattendorfer, T. Zefferer, *Evaluation and Assessment of Editable Signatures for Trusted and Reliable Public Sector Data*, in *Electronic Journal of e-Government*, 2013, p. 360 ss.; M. Runardotter, C. Mörtberg, A. Mirijamdotter, *The Changing Nature of Archives: Whose Responsibility?*, in *Electronic Journal of e-Government*, 2011/1, p. 68 ss.; F. Buccafurri, G. Caminiti, G. Lax, *Threats to Legal Electronic Storage: Analysis and Countermeasures*, in: K. Normann Andersen et al. (Eds.), *Electronic Government and the Information Systems Perspective* (Proceedings of the Second International Conference, EGOVIS 2011, Toulouse, France), Berlin, Heidelberg, 2011, p. 68 ss.

²⁴ Così M. Dečman, *Long-term Digital Archiving - Outsourcing or Doing it*, *The Electronic Journal of e-Government*, 2007/5, p. 136.

²⁵ Cfr. op. loc. cit nota precedente.

²⁶ V. sul punto in D.U. Galetta, *Trasparenza e contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione: verso un moderno panottico di Bentham?*, in *Diritto e Società*, 2017/1, p. 43 ss., par. 6 s. Ma v. anche in D.U. Galetta, *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un’analisi storico-evolutiva in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2016/5, par. 5.8., p. 1054 ss.

esigenti (cittadini, professionisti e imprese del settore privato)²⁷. Il che implicherebbe a sua volta di potere disporre di maggiori risorse finanziarie per poter fare fronte, e soddisfare, detti bisogni “sociali” e, quindi, di maggiori bilanci per poter offrire i servizi correlati a queste nuovi “bisogni sociali”²⁸. Col paradosso tuttavia che, pur essendo sempre più esigenti come cittadini in termini di strutture e servizi attesi dalla pubblica amministrazione, allo stesso tempo appaiono, come contribuenti, sempre meno disponibili a pagare questi servizi.

Per uscire dal dilemma che questo inevitabilmente crea c'è una forte tentazione - da parte di pubbliche amministrazioni costantemente sottofinanziate e sempre più sovraccaricate di compiti e oneri - di utilizzare sempre di più la soluzione dell'esternalizzazione dei servizi, rivolgendosi al settore privato²⁹. Questo è particolarmente vero nel contesto anglosassone (e negli Stati Uniti in modo particolare); ma in realtà è fenomeno assai diffuso anche fra le nostre amministrazioni, anche per via dell'entusiasmo al riguardo che per un lungo periodo ha caratterizzato la “scena istituzionale”³⁰.

La soluzione dell'*outsourcing*³¹ mi pare tuttavia si presti a vari rilievi critici: non ultimo il fatto che non si riduce, in realtà, la spesa pubblica; mentre si getta “fumo negli occhi” ai cittadini con l'idea che la “contrazione” dell'apparato amministrativo sia la soluzione al problema dei costi³².

L'unico risultato sicuro, ai miei occhi, è che la pubblica amministrazione fa un passo indietro rispetto a quello che è il suo compito fondamentale di guardiano dell'interesse pubblico. Con tutte le conseguenze del caso. In generale, ma a maggior ragione laddove l'*outsourcing* dovesse riferirsi a servizi di dematerializzazione e archiviazione digitale di documenti pubblici, con i ben noti (e relevantissimi) problemi di sicurezza e di protezione dei dati personali di tutti i soggetti coinvolti.

In questo senso accolgo con grande favore la strategia disegnata dal nostro PNRR³³, che si muove in una direzione che mi sembra sostanzialmente diversa: quella di investire all'interno delle pubbliche amministrazioni, con l'obiettivo di creare al loro interno quelle “risorse” - in termini di dipendenti

²⁷ Cfr. S. Ho Ha, M. Jung Lee, *E-Government Services Using Customer Index Knowledge*, in: K. Norman Andersen et al. (Eds.), *Electronic Government and the Information System Perspective* (First International Conference, EGOVIS 2010, Bilbao, Spain, August 31 – September 2, 2010, Proceedings), Berlin, Heidelberg, 2010, p. 174 ss.

²⁸ Cfr. H. Chesbrough, *Toward a science of services*, in *Harvard Business Review*, 2005, p. 16 ss.

²⁹ V. sul punto Mary C. Lacity, Rudy Hirschheim, *Information systems outsourcing: Myths, Metaphors and Reliabilities*, John Wiley & Sons Ltd, England, 1993; E. S. Savas, *Privatizing the public sector: How to shrink government*, Chatham House, 1982.

³⁰ Paradigmatico al riguardo è quanto si legge sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, in un documento del 2013: <http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/relazioni-con-i-cittadini/utilizzare-gli-strumenti/outsourcing/index.html>.

³¹ Contrazione di *outside resourcing*, che letteralmente significa “procurarsi all'esterno”.

³² Cfr. J. A. O'Looney, *Outsourcing State and Local Government Services: Decision-Making Strategies and Management Methods*, Quorum Books, London, 1998, p. 22 ss.

³³ Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (NextGenerationItalia), si può leggere in <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

pubblici, di “tecnologie all’avanguardia e 4.0” e di formazione all’utilizzo delle stesse - che siano in grado di accompagnarle adeguatamente nel percorso della “transizione digitale”.

Rimane però una questione importante sullo sfondo: e cioè che cosa avverrà (o potrebbe avvenire) di tutto questo in uno scenario post PNRR, nel quale le risorse finanziarie disponibili saranno necessariamente più ridotte?

3. Il diritto alla buona amministrazione e il suo nesso con la transizione digitale

3.1. Le origini del diritto ad una buona amministrazione

A questo proposito la premessa di partenza è talmente ovvia che, forse, non sarebbe neppure necessario ricordarla, in questa sede. E cioè - come è ormai ben noto - sin dall'adozione della Carta dei diritti fondamentali, nel contesto dell'Unione europea, la c.d. “buona amministrazione” è caratterizzata non più solo come un dovere dell’amministrazione³⁴, ma come un nuovo diritto fondamentale della persona³⁵: il diritto ad una buona amministrazione, così come scritto e dettagliato nell'articolo 41 di detta Carta³⁶.

La sua nozione giuridica coincide con l'idea filosofica espressa al meglio dal filosofo iberico *Rodríguez-Arana* che - in un bel saggio del 2013 sulla buona amministrazione (come principio e come diritto fondamentale) - ha sottolineato che “*Una buona amministrazione pubblica è quella che serve obiettivamente la cittadinanza (...), che svolge il proprio lavoro con razionalità, giustificando le proprie azioni e che si orienta continuamente verso l'interesse generale. Un interesse generale che nello Stato sociale e democratico di diritto risiede nel miglioramento permanente e integrale delle condizioni di vita delle persone*”³⁷.

Credo che questa impostazione possa essere da tutti condivisa: quale che sia il concetto di “migliorare le condizioni di vita” ed indipendentemente dall'orientamento politico/ideologico di ciascuno di noi.

Ritengo, cioè, che su questa idea di partenza vi possa essere un “comune sentire” fra gli studiosi della pubblica amministrazione.

Quanto poi, invece, ai contenuti concreti della previsione della Carta dei diritti UE, ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2, il diritto alla buona amministrazione comprende in particolare:

³⁴ Cfr. G. Falzone, *Il dovere di buona amministrazione*, Milano, 1953

³⁵ Il primo ad averlo identificato chiaramente come un nuovo diritto fondamentale (e non più come mero “principio guida” dell’azione amministrativa) è A. ZITO, *Il “diritto ad una buona amministrazione” nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e nell’ordinamento interno*, in RIDPC, 2002, p. 433 ss. V. anche C. MARZUOLI, *Carta europea dei diritti fondamentali, “amministrazione” e soggetti di diritto: dai principi sul potere ai diritti dei soggetti*, in VETTORI (A CURA DI), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002, p. 255 ss. (265 s.).

³⁶ Sul che mi permetto di rinviare, per tutti, a D.U. Galetta, *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della pubblica amministrazione*, in RIDPC, 2005/3, pp. 819-857

³⁷ J. Rodríguez-Arana, *La buena administración como principio y como derecho fundamental in Europa*, in *Derecho y Ciencias Sociales*, N° 6, 2013, p. 23 ss. (<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5167578.pdf>). La traduzione del passaggio qui cit. è mia (p. 26).

1. il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che sia adottato nei suoi confronti un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio;
2. il diritto di accesso al fascicolo che lo riguarda;
3. l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.

Questo elenco non deve peraltro essere considerato come esaustivo di tutto ciò che può essere incluso nel diritto ad una buona amministrazione. La nozione più generale si trova, infatti, nel paragrafo 1 dell'articolo 41 della Carta: si tratta del diritto di ogni persona “*a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione*”.

Al di là del fatto che la Corte di giustizia ha ormai stabilito - in modo chiaro ed esplicito - che “*il diritto ad una buona amministrazione, sancito dall'articolo 41 della Carta, riflette un principio generale del diritto dell'Unione, applicabile agli Stati membri quando attuano tale diritto*”³⁸, per dei giuristi italiani è del tutto evidente la corrispondenza dell'art. 41 CDUE con quanto previsto dall'articolo 97 della nostra Costituzione, rispetto all'esigenza di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione³⁹.

In effetti, le due disposizioni si completano a vicenda: un'amministrazione i cui pubblici uffici siano organizzati in modo da garantire il buon andamento e l'imparzialità è anche l'unica che sia in grado di garantire un trattamento equo e imparziale delle questioni che riguardano gli amministrati, così come è richiesto dall'articolo 41 della Carta dei diritti dell'Unione europea. Allo stesso modo, un'amministrazione i cui uffici pubblici siano organizzati in modo da garantire il buon andamento (e quindi l'andamento!) appare come l'unica in grado di garantire il rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 41 della Carta UE⁴⁰.

In altre parole, il principio del buon andamento comprende certamente anche un'esigenza di efficienza della pubblica amministrazione⁴¹.

³⁸ V. da ultimo Corte giust., sentenza 10 febbraio 2022, in causa C-219/20, LM, EU:C:2022:89, punto 37. V. anche Corte giust., sentenza del 24 novembre 2020, in cause riun. C-225/19 e C-226/19, Minister van Buitenlandse Zaken, EU:C:2020:951, punto 34 e giurisprudenza ivi citata. Per approfondimenti su questa questione mi permetto di rinviare a D.U. Galetta, *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2019/2, p. 165 ss.

³⁹ Su cui si rinvia, fra i tanti, a: P. Calandra, *Efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione* (voce), in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XVIII, Roma, 2009; A. Andreani, *Il principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione pubblica*, Padova, 1979.

⁴⁰ V. più diffusamente sul punto D.U. Galetta, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (Il procedimento amministrativo, fra diritto UE e tecnologie TIC)*, in R. Cavallo Perin, D.U. Galetta (a cura di), *Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 85 ss.

⁴¹ Sul che si veda da ultimo lo studio monografico di S. Pignataro, *Il principio costituzionale del «buon andamento» e la riforma della pubblica amministrazione*, Bari, 2012, *passim*. V. anche L. Iannuccilli, A. de Tura, *Il principio di buon andamento dell'amministrazione nella giurisprudenza della corte costituzionale*, pubblicato in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_212.pdf, che contiene un'utilissima selezione di sentenze della Corte Costituzionale fondamentali al riguardo.

3.2. Il nesso fra transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione e la perdurante centralità del “responsabile del procedimento”

Venendo alla questione specifica che qui interessa, si tratta di capire se e in che modo l'uso delle moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), ivi inclusi gli algoritmi⁴² e l'Intelligenza Artificiale⁴³, possa (o meno) contribuire all'obiettivo della “buona amministrazione”.

Per potere fornire una risposta adeguata a questo cruciale quesito occorre avere in mente che, nel diritto italiano, la migliore estrinsecazione del canone della buona amministrazione è rappresentata certamente dalla legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, in linea con quell'idea a suo tempo espressa dalla nostra miglior dottrina circa la necessità di procedimentalizzare imparzialità e buon andamento⁴⁴. Idea che è stata ripresa ed enfatizzata anche dalla nostra Corte Costituzionale⁴⁵ la quale, pur non avendo mai accordato rango costituzionale al principio del “giusto procedimento”⁴⁶, ha tuttavia progressivamente superato quell'atteggiamento negativo legato a preoccupazioni di ridotta “funzionalità” di un'amministrazione che fosse legata a “*norme di condotta troppo eccessivamente minuziose*”⁴⁷. Ed ha finito per sposare la tesi che collega la disciplina procedimentale ad obiettivi di trasparenza, di pubblicità, di partecipazione e di tempestività dell'azione amministrativa, intesi come valori essenziali in un ordinamento democratico⁴⁸.

Dopo di che, almeno a partire dagli anni Novanta, i principi di imparzialità e di buon andamento sono stati posti in relazione anche con l'esigenza di modernizzare la “macchina amministrativa” e di realizzarne un'adeguata riorganizzazione⁴⁹. Ed è proprio in questa prospettiva che si evidenzia il ruolo fondamentale

⁴² Un algoritmo può essere definito come un insieme preciso di istruzioni o regole, o come una serie metodica di passaggi che possono essere utilizzati per fare calcoli, risolvere problemi e prendere decisioni. Cfr. R. Benítez, G. Escudero, S. Kanaan, D. Masip Rodó, *Inteligencia artificial avanzada*, Barcelona, 2013, p. 14.

⁴³ I sistemi di Intelligenza Artificiale utilizzano computer, algoritmi e varie tecniche per elaborare informazioni e risolvere problemi o prendere decisioni. A questo proposito, si diffonde sulla distinzione fra algoritmo e Intelligenza Artificiale, traendone tutta una serie di conseguenze sul piano del ragionamento giuridico, la recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, 4 novembre 2021, n. 7891.

⁴⁴ Per tutti: G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, Cedam, 1968, *passim*.

⁴⁵ V. in particolare le sentenze nr. 40 e nr. 135 del 1998.

⁴⁶ Inizialmente negato con varie sentenze. V. ad esempio Corte Cost., sentenza n. 23 del 1978: “*Va ricordato, anzitutto, che il cosiddetto principio del giusto procedimento (in vista del quale i soggetti privati dovrebbero poter esporre le proprie ragioni, prima che vengano adottati provvedimenti limitativi dei loro diritti) non può considerarsi costituzionalizzato*”.

⁴⁷ Osservava la Corte Cost. nella sentenza nr. 234 del 1985 come “*con norme di condotta troppo eccessivamente minuziose, imposte alla amministrazione pubblica, lungi dall'ottenersi sempre fattiva garanzia, potrebbero, invece, sussistere inconvenienti, anche gravi, di ristagno*”.

⁴⁸ Più precisamente si legge nella sentenza Corte Cost. n. 262 del 1997 come “*Con l'anzidetto sistema (v. legge n. 241 del 1990 e successive integrazioni e, per quanto riguarda la Regione Veneto, v. legge regionale 10 gennaio 1996, n. 1, Capo IV) il legislatore ha voluto dare applicazione generale a regole - in buona parte già enunciate in sede di elaborazione giurisprudenziale e dottrinale - che sono attuazione, sia pure non esaustiva, del principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 della Costituzione) negli obiettivi di trasparenza, pubblicità, partecipazione e tempestività dell'azione amministrativa, quali valori essenziali in un ordinamento democratico*”. Cfr. anche sentenza Corte Cost., n. 104 del 2006.

⁴⁹ Ma v. già le fondamentali riflessioni di M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, *passim*.

che possono svolgere le TIC nel contesto della pubblica amministrazione. Non a caso, infatti, la versione dell'art. 3-bis della legge 241 sul procedimento amministrativo - come innovata dal DL Semplificazioni n. 76/2020 - prevede che *“Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati”*⁵⁰.

La previsione - che nella sua versione attuale mi pare presupporre la sussistenza di un vero e proprio obbligo di agire *“mediante strumenti informatici e telematici”*⁵¹ - non specifica tuttavia in nessun modo come e con quali risorse (economiche e strumentali) la pubblica amministrazione sarebbe tenuta ad attuarla. Sicché, essa è stata identificata in dottrina come una norma largamente inutile, in quanto a contenuto meramente programmatico.

Al di là dunque di quanto si dirà nel proseguo (*infra*, par. 4.) - a proposito dell'impatto positivo che potrà avere in questo contesto il PNRR, al netto dei rischi che sono però legati alla durata temporalmente limitata di dette risorse - nella logica del ragionamento di chi scrive appare evidente che la previsione dell'art. 3-bis della L. 241/90 si rivolge, in primo luogo, al responsabile del procedimento: nella prospettiva specifica del suo compito di garantire *“l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria”*; compito questo che gli è attribuito espressamente dall'art. 6 lett. b della L. 241/90.

Arriverei sino a dire che l'art. 3-bis della L. 241/90, nella sua versione novellata, è previsione generativa di un vero e proprio obbligo per il responsabile del procedimento di agire mediante strumenti informatici e telematici *“per conseguire maggiore efficienza”*; in particolare, nella prospettiva di potere svolgere un'adeguata e sollecita istruttoria del procedimento amministrativo.

La disposizione dell'art. 3-bis risulta infatti essere in collegamento diretto con quella dell'art. 12 CAD⁵²: che ricollega l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione da parte delle Pubbliche Amministrazione, con finalità di *“organizzare autonomamente la propria attività”*, alla *“realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione”*. Laddove, naturalmente, l'art. 3-bis della L. 241/1990 ha un campo di applicazione che va chiaramente ben oltre il mero ambito dell'organizzazione interna dell'attività amministrativa.

In questo senso emerge chiarissimo il nesso col diritto ad una buona amministrazione sancito dalla Carta UE. La stessa giurisprudenza ha infatti precisato come detta previsione implichi, in particolare, che debbano essere presi in considerazione *“tutti gli elementi di fatto e di diritto disponibili al momento dell'adozione dell'atto”* in maniera tale da predisporre la decisione *“con tutta la diligenza richiesta e di adottarla prendendo a*

⁵⁰ D.L. 16 luglio 2020, n. 76, Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale.

⁵¹ V. già in D.U. Galetta, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione* cit., p. 93.

⁵² Il Codice dell'Amministrazione Digitale si può leggere in: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2005-03-07:82>

*fondamento tutti i dati idonei ad incidere sul risultato*⁵³. Il che coincide pienamente con quella necessità di svolgere un'istruttoria *adeguata* nel procedimento, che l'art. 6 lett. b) della nostra L. 241/90 - come detto - attribuisce espressamente come suo compito al responsabile del procedimento. Cosa che a sua volta implica - in uno scenario caratterizzato dalla disponibilità di sofisticate tecnologie TIC quale quello attuale - la necessità di fare ricorso (anche) a tutti quegli strumenti che consentono, oggi, alle pubbliche amministrazioni, di acquisire facilmente non solo documenti, ma anche tutte quelle informazioni che possono essere acquisite tramite sensori e strumenti di monitoraggio di vario tipo, oramai ampiamente nella disponibilità delle pubbliche amministrazioni⁵⁴.

In sostanza, si tratta di ridare alla figura del responsabile del procedimento quella centralità che essa merita, nella prospettiva anche di poterne sfruttare appieno tutte le potenzialità in questo rinnovato scenario di amministrazione digitale⁵⁵. Al di là, infatti, del compito che gli è attribuito già dall'art. 41 comma 2 del CAD, di predisporre il c.d. "fascicolo informatico"⁵⁶, vi è spazio affinché il responsabile del procedimento svolga un ruolo ben più cruciale.

In un contesto di vera amministrazione digitale (la c.d. pubblica amministrazione 4.0⁵⁷) il responsabile del procedimento dovrebbe, cioè, farsi garante, anzitutto, del rispetto di quei principi di equità ed imparzialità nella fase istruttoria del procedimento cui fanno riferimento sia l'art. 41 della Carta dei diritti UE che l'art. 97 della nostra Costituzione⁵⁸.

Dal punto di vista pratico questo implica che, nel quadro descritto, egli si faccia carico anche di adottare soluzioni organizzative concrete, con lo scopo, anzitutto, di evitare discriminazioni fra cittadini in ragione del loro diverso livello di "alfabetizzazione informatica" e della loro diversa disponibilità degli strumenti informatici (e dell'accesso alla rete), facendosi carico, cioè, delle conseguenze negative legate al c.d. divario digitale (*digital gap/digital divide*) fra le diverse fasce della popolazione⁵⁹.

⁵³ Sentenza del Tribunale di primo grado (Prima Sezione) del 19 marzo 1997. Establecimientos Isidoro M. Oliveira SA contro Commissione delle Comunità europee, causa T-73/95, EU:T:1997:39.

⁵⁴ A questo proposito si rinvia, ad esempio, al documento del Ministero dei Lavori Pubblici, Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza Stradale, sul Sistema di Monitoraggio del Traffico e in particolare alla sua appendice B, Sistemi e tecnologie per il monitoraggio del traffico stradale che si può leggere in https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:i7TV8OuULKYJ:https://trafficalab.eu/bfd_download/linea-guida-del-monitoraggio-del-traffico/+&cd=1&hl=it&ct=clnk&gl=it&client=firefox-b-d

⁵⁵ V. amplius in D.U. Galetta, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (Il procedimento amministrativo, fra diritto UE e tecnologie TIC)* cit., p. 88 ss.

⁵⁶ Sul che v. S. D'Ancona, *Il documento informatico e il protocollo informatico*, in R. Cavallo Perin, D.U. Galetta (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale* cit., p. 159 ss. (187 ss.).

⁵⁷ Sul cui concetto si rinvia a D.U. Galetta, J.G. Corvalán, *Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *Federalismi.it* (<http://www.federalismi.it>), 3/2019 (6 febbraio 2019), p. 1 ss.

⁵⁸ V. anche D.U. Galetta, *Public Administration in the Era of Database and Information Exchange Networks: Empowering Administrative Power or Just Better Serving the Citizens* cit., p. 171 ss.

⁵⁹ Sul "divario digitale" si rinvia a S. D'Ancona, P. Provenzano, *Gli strumenti della Carta della cittadinanza digitale*, in R. Cavallo Perin, D.U. Galetta (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale* cit., p. 226 ss. Cfr. anche D. Donati,

Oltre a ciò mi pare evidente che, nel contesto dell'obbligo di gestione dei procedimenti amministrativi “*utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione*” statuito dall'art. 41 CAD, spetta al responsabile del procedimento farsi carico - rompendo il velo della c.d. “neutralità dell'algoritmo”⁶⁰ - di valutare se l'eventuale utilizzo di algoritmi di Intelligenza Artificiale nella fase istruttoria del procedimento, piuttosto che favorire l'obiettivo della buona amministrazione (una decisione più equa ed più imparziale, oltre che più rapida), possa invece condurre al risultato di operare discriminazioni - che diventano sistematiche, se inserite in un algoritmo⁶¹ - fra diverse categorie di cittadini.

A quest'ultimo proposito occorre in conclusione precisare che, se nel quadro della loro potestà di autorganizzazione è opportuno consentire alle pubbliche amministrazioni di fare ricorso a tutti gli strumenti messi oggi a disposizione dalle TIC, il ricorso a questi strumenti è condizionato anzitutto alla circostanza che il loro utilizzo effettivamente consenta di “*migliorare la qualità dei servizi resi ai cittadini e agli utenti*”⁶². Sicché, se è vero - come ha di recente scritto Jean Bernard Auby - che gli “*algoritmi sono un modo per gestire (la) complessità*”, allora occorre certamente che la pubblica amministrazione vi faccia ricorso⁶³! Al contempo, però, bisogna stare attenti a non cullarsi nell'illusione che gli algoritmi siano quello strumento tramite cui è possibile correggere le imperfezioni insite nei processi cognitivi e nelle scelte adottate dagli esseri umani/funzionari pubblici (*bias*, preferenze, parzialità etc.). È dunque necessario che l'uso di questi strumenti porti con sé una *garanzia* (e non solo una vaga promessa!) di istruttoria più completa e maggiormente corrispondente ai principi di imparzialità e buon andamento, e che tutto ciò avvenga nel rispetto anche del principio di trasparenza. Anche in materia di procedure amministrative c.d. “robotizzate” la giurisprudenza amministrativa non ha infatti escluso di per sé la possibilità di fare ricorso alle stesse⁶⁴, ha però senz'altro escluso che si possa accettare “*la non intelleggibilità delle operazioni condotte*”⁶⁵ sulla base dell'uso di algoritmi⁶⁶.

Digital divide e promozione della diffusione delle TIC, in F. Merloni (a cura di), *Introduzione all'eGovernment: pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 209 ss.

⁶⁰ Su cui si veda, fra i tanti, M. Airoidi, D. Gambetta, *Sul mito della neutralità algoritmica*, in *The Lab's Quarterly*, 2018, p. 25 ss.

⁶¹ Sul punto cfr. fra i tanti: D. Freeman Engstrom, D. E. Ho, *Algorithmic Accountability in the Administrative State*, in *Yale Journal on Regulation*, 2020, disponibile anche in https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3551544; L. Ayre, J. Craner, *Algorithms: avoiding the implementation of institutional biases*, in *Public Library Quarterly*, 2018, p. 341 ss.; K. M. Altenburger, D. E. Ho, *When Algorithms Import Private Bias into Public Enforcement: The Promise and Limitations of Statistical Debiasing Solutions*, in *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 2018, p. 98 ss.; S. B. Starr, *Evidence-Based Sentencing and the Scientific Rationalization of Discrimination*, in *Stanford Law Review*, 2014, p. 803 ss.

⁶² Così Cons. Stato, sentenza 5 dicembre 2019, n. 8472, punto 8.1. in <https://www.giustizia-amministrativa.it>

⁶³ Come affermato da J-B. Auby, *Il diritto amministrativo di fronte alle sfide digitali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2019/3, p. 619 ss.

⁶⁴ Cfr. in particolare Cons. Stato, sentenza 5 dicembre 2019, n. 8472 cit.

⁶⁵ Così Cons. Stato, sez. VI, sentenza 21 gennaio 2021, n. 799, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>.

⁶⁶ V. sul punto le riflessioni di C. Coglianese, D. Lehr, *Transparency and Algorithmic Governance*, in *Administrative Law Review*, 2019 (SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3293008>).

Il principio di trasparenza – della cui osservanza il responsabile del procedimento deve farsi garante, nel suo rapporto con il destinatario dell’adottando provvedimento – implica la piena conoscibilità e dell’esistenza di eventuali processi decisionali automatizzati e dell’algoritmo all’uopo utilizzato⁶⁷.

In questo quadro certamente si deve andare nella direzione di modelli di trasparenza *by-design* e trasparenza *by-default*: nella logica di un procedimento amministrativo digitalizzato, ma che sia al contempo rispettoso di tutti quei principi che devono reggere l’azione amministrativa secondo quanto specificato nell’art. 1 della L. 241/90⁶⁸. E anche il diritto alla protezione dei dati personali dei soggetti privati coinvolti nel procedimento amministrativo gioca qui un ruolo importantissimo; sicché, certamente si potrebbe immaginare di andare nella direzione di quei principi di *privacy by-design* e *privacy by-default* contenuti nel GDPR⁶⁹.

Per concludere sul punto, nella prospettiva della transizione verso la c.d. Amministrazione 4.0 la figura del responsabile del procedimento, lungi dal risultare obsoleta, mi pare venga invece a rappresentare il punto di snodo essenziale nel rapporto fra digitalizzazione della pubblica amministrazione e buona amministrazione. Solo, infatti, grazie ad un’opportuna valorizzazione “in concreto” di questa figura l’uso delle TIC, da strumento della fase istruttoria del procedimento finalizzato ad un mero “efficientamento” dell’attività amministrativa, può divenire uno strumento di maggiore garanzia: e, dunque, di miglioramento generale del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino. Non è infatti certamente un caso se questa figura ha attirato l’attenzione anche del Parlamento europeo, che espressamente lo menziona nel contesto della sua Risoluzione del 9 giugno 2016 per un’amministrazione europea aperta, efficace e indipendente⁷⁰. E non è un caso nemmeno se il PNRR ha messo in evidenza con tanta enfasi la necessità di investire nei “*processi di selezione, formazione e promozione dei dipendenti pubblici*”⁷¹.

4. Le prospettive aperte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

4.1. La riforma della pubblica amministrazione e la transizione digitale

Nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza trasmesso dal Governo italiano alla Commissione UE a fine aprile – e definitivamente approvato, con Decisione di esecuzione del Consiglio, lo scorso 13 luglio (2021) – si osserva che “*La debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano ha rappresentato un ostacolo al*

⁶⁷ V. in particolare Cons. Stato, sez. VI, sentenza 8 aprile 2019, n. 2270, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>.

⁶⁸ V. D.U. Galetta, *Algoritmi, procedimento amministrativo e garanzie: brevi riflessioni, anche alla luce degli ultimi arresti giurisprudenziali in materia*, in RIDPC, 2020/3.

⁶⁹ Il ben noto “General Data Protection Regulation”, Regolamento UE 2016/679.

⁷⁰ V. la Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2016 per un’amministrazione europea aperta, efficace e indipendente (2016/2610(RSP), GU C 86 del 6.3.2018, p. 126 ss.

⁷¹ V. PNRR cit., p. 4, ma soprattutto p. 44 ss.

miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti pubblici negli ultimi anni?. E si afferma che *“il PNRR affronta questa rigidità e promuove un’ambiziosa agenda di riforme per la pubblica amministrazione”*⁷².

Sempre nel documento del PNRR viene poi messo in evidenza come il problema sia che *“A fronte di crescenti vincoli numerici, anagrafici e formativi”*⁷³ la PA italiana si trova a gestire *“un insieme di norme e procedure estremamente articolate e complesse che si sono progressivamente stratificate nel tempo in maniera poco coordinata e spesso conflittuale su diversi livelli amministrativi (nazionale, regionale e locale)”*⁷⁴.

A questo proposito vi è un interessante riferimento a quelle Raccomandazioni specifiche per Paese che vengono formulate ogni anno dal Consiglio europeo – e successivamente adottate dal Consiglio dell’Unione europea (ovviamente su proposta della Commissione) sotto forma di Raccomandazione indirizzata ai diversi Stati membri.

Nella Raccomandazione del Consiglio dell’Unione europea per il 2020-2021, indirizzata all’Italia⁷⁵, nel raccomandare di *“migliorare (...) il funzionamento della pubblica amministrazione”* (raccomandazione nr. 4) si precisa che se *“Un’amministrazione pubblica efficace è cruciale per garantire che le misure adottate per affrontare l’emergenza e sostenere la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione”*, per quel che concerne appunto l’Italia *“Tra le carenze figurano la lunghezza delle procedure (...), il basso livello di digitalizzazione e la scarsa capacità amministrativa”*⁷⁶. Si mette poi anche in evidenza come, in Italia, prima della crisi, la digitalizzazione nelle amministrazioni pubbliche fosse assai *“disomogenea”*; e come *“L’interazione online tra le autorità e la popolazione”* fosse *“modesta”* e *“bassa la percentuale di procedure amministrative gestite dalle regioni e dai comuni che possono essere avviate e portate a termine interamente in modo elettronico”*⁷⁷.

Dal PNRR sono perciò messe a disposizione ingenti risorse economiche per la *“transizione digitale”*⁷⁸ con *“l’obiettivo di trasformare in profondità la pubblica amministrazione attraverso una strategia centrata sulla digitalizzazione”*, che è intesa come *“una necessità trasversale”*⁷⁹.

⁷² PNRR cit., p. 44.

⁷³ A questo proposito il PNRR fa riferimento espresso al blocco del turnover e al taglio delle spese di istruzione e formazione per i dipendenti pubblici (una media di 48 euro per dipendente).

⁷⁴ PNRR cit., p. 45.

⁷⁵ Commissione UE, Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell’Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell’Italia, 20 maggio 2021, Doc. COM/2020/512 final, in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1591720698631&uri=CELEX%3A52020DC0512>

⁷⁶ Punto 24 della Raccomandazione cit.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Ben il 27% delle risorse del PNRR sono dedicate alla transizione digitale, come è espressamente indicato a p. 16 del PNRR.

⁷⁹ Missione 1, Componente 1 del PNRR cit. (v. p. 83 ss.).

4.2. *Segue. Il problema dell'interoperabilità e la necessaria creazione di “basi di dati di interesse nazionale”*

La Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea 2020-2021 per l'Italia sottolinea anche – assai significativamente – come nel nostro Paese la crisi abbia “*messo in luce la mancanza di interoperabilità dei servizi pubblici digitali*”⁸⁰.

Secondo la definizione che ne fornisce la Enciclopedia della Scienza e della Tecnica Treccani, interoperabilità è la “*Capacità di due o più sistemi, reti, mezzi, applicazioni o componenti, di scambiare informazioni tra loro e di essere poi in grado di utilizzarle*”⁸¹. E qui il problema è che, come base di partenza, l'infrastruttura tecnologica della pubblica amministrazione (italiana) era quanto di meno adatto ci fosse a garantire l'interoperabilità poiché era stata sviluppata ed organizzata, nel corso degli anni, in maniera casuale: lasciando le decisioni all'iniziativa di ogni singola amministrazione e senza una visione d'insieme, un coordinamento ed una pianificazione!

Il risultato è che si erano creati una giungla di migliaia di piccoli centri di elaborazione dati (CED) autonomi⁸²: sicché, già all'interno del Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2017–2019⁸³ varato da AGID si era avviato – nell'ambito di un più generale processo di trasformazione digitale del Paese – un percorso specifico dedicato alle infrastrutture digitali.

L'obiettivo era quello di razionalizzare il sistema.

A proposito di interoperabilità AGID aveva sottolineato come la c.d. “Cooperazione Applicativa” fra Pubbliche Amministrazioni rappresentasse un elemento chiave: perché si tratta di una soluzione tecnica che consente di intercambiare automaticamente informazioni tra sistemi informatici e permette di condividere servizi⁸⁴.

Per definire una soluzione unica sull'interoperabilità – basata su standard omogenei e condivisi – AGID già negli scorsi anni aveva emanato dei documenti tecnici in cui veniva rappresentata una infrastruttura di cooperazione applicativa tra enti della pubblica amministrazione.

L'idea è che l'interscambio deve essere finalizzato all'erogazione di servizi a cittadini ed imprese, in modo da semplificare, appunto, l'interazione fra questi e la pubblica amministrazione.

Più di recente, si sta tentando il passaggio dalla Cooperazione Applicativa ad un nuovo sistema di interoperabilità nel quale i sistemi informatici della pubblica amministrazione devono essere connessi tra

⁸⁰ Punto 24 della Raccomandazione cit.

⁸¹ In [https://www.treccani.it/enciclopedia/interoperabilita_\(Enciclopedia-della-Scienza-e-della-Tecnica\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/interoperabilita_(Enciclopedia-della-Scienza-e-della-Tecnica)/).

⁸² Constatazione che era stata fatta qualche anno fa dalla stessa AGID, l'Agenzia per l'Italia Digitale <https://www.agid.gov.it/it>.

⁸³ Che si può leggere in <https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-TIC/pianotriennale-TIC-doc/it/2017-2019/index.html>.

⁸⁴ V. il par. 10 Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2017–2019 cit.

loro e, per dirla in parole povere, “parlare la stessa lingua”, rendendo disponibile l’informazione immediatamente là dove serve⁸⁵.

Dal punto di vista tecnico, lo scorso ottobre AGID ha adottato le “Linee guida sull’interoperabilità tecnica delle Pubbliche Amministrazioni” e le “Linee guida Tecnologie e standard per la sicurezza dell’interoperabilità tramite API dei sistemi informatici”⁸⁶, con l’obiettivo che tutte le pubbliche amministrazioni vi si conformino “*al fine di garantire l’interoperabilità dei propri sistemi con quelli di altri soggetti e favorire l’implementazione complessiva del Sistema informativo della PA*”⁸⁷.

Questo nuovo modello di interoperabilità rappresenta un asse portante del Piano triennale per l’informatica nella PA 2020-2022⁸⁸ ed è anche il presupposto delle strategie e degli obiettivi inseriti nell’aggiornamento 2021-2023 al suddetto piano⁸⁹.

Un esempio applicativo di interoperabilità è la già menzionata Anagrafe Nazionale Popolazione Residente (*supra*, par. 2.1.), che fa parte delle sei “Basi dati di interesse nazionale” ai sensi dell’art. 60, c. 3-bis del CAD, che al comma 1 definisce come basi dati di interesse nazionale “*l’insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente dalle pubbliche amministrazioni, omogenee per tipologia e contenuto e la cui conoscenza è rilevante per lo svolgimento delle funzioni istituzionali delle altre pubbliche amministrazioni (...)*”.

AGID specifica che le basi di dati di interesse nazionale sono “*basi di dati affidabili, omogenee per tipologia e contenuto*” e che esse “*costituiscono l’ossatura del patrimonio informativo pubblico, da rendere disponibile a tutte le PA, facilitando lo scambio di dati ed evitando di chiedere più volte la stessa informazione al cittadino o all’impresa*”⁹⁰.

Diversamente da alcune delle altre “Basi dati di interesse nazionale” menzionate dall’art. 60 del CAD, la Anagrafe Nazionale Popolazione Residente già esiste. Sicché, mentre sino a pochi anni fa le identità anagrafiche dei cittadini erano disperse in quasi ottomila anagrafi comunali diverse (7.903, per la precisione!), a far data dal 17 gennaio 2022 tutti i comuni italiani sono all’interno dell’Anagrafe Nazionale

⁸⁵ V. al riguardo la Determinazione n. 406/2020 del 9 settembre 2020 - Adozione della Circolare recante le linee di indirizzo sulla interoperabilità tecnica e la Circolare AGID N. 1 del 9 settembre 2020 - Linea di indirizzo sull’interoperabilità tecnica, entrambe in <https://trasparenza.agid.gov.it>.

⁸⁶ Determinazione n. 547 del 1 ottobre 2021 Adozione delle “Linee guida Tecnologie e standard per la sicurezza dell’interoperabilità tramite API dei sistemi informatici” e delle “Linee guida sull’interoperabilità tecnica delle Pubbliche Amministrazioni”, in https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/547_dt_dg_n_547_1_ott_2021_adozione_lg_interoperabilit_tecnica_e_sicurezza.pdf

⁸⁷ Così si legge in <https://www.agid.gov.it/it/infrastrutture/sistema-pubblico-connettivita/il-nuovo-modello-interoperabilita>.

⁸⁸ Vi in https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/piano_triennale_per_linformatica_nella_pa_2020_2022.pdf.

⁸⁹ Che si può leggere in: https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/piano_triennale_per_linformatica_nella_pubblica_amministrazione_2021-2023.pdf

⁹⁰ <https://www.agid.gov.it/it/dati/basi-dati-interesse-nazionale>.



della Popolazione Residente⁹¹. Il che consentirà alle pubbliche amministrazioni di dialogare in maniera efficiente tra di loro, avendo una fonte unica e certa per i dati dei cittadini e al cittadino “*di non dover comunicare ad ogni ufficio della pubblica amministrazione i suoi dati anagrafici o il cambio di residenza*”⁹².

Sarà dunque finalmente possibile superare il modello dell'autocertificazione, accorciando ed automatizzando tutte le procedure relative ai dati anagrafici⁹³.

In questa stessa logica sarà essenziale lavorare nella direzione di una completa digitalizzazione dei servizi riguardanti la salute in particolare attraverso, ci dice il PNRR, “*la creazione di un Fascicolo Sanitario Elettronico omogeneo a livello nazionale, che diventerà il singolo punto di accesso per cittadini e residenti alla loro storia clinica ed ai servizi offerti dal Sistema Sanitario Nazionale*”⁹⁴ (*supra*, par. 2.1.).

Il FSE è stato inizialmente regolamentato dal D.P.C.M. 2015/178, *Regolamento in materia di fascicolo sanitario elettronico*⁹⁵; mentre con il DM 4 agosto 2017, modificato dal DM del 25 ottobre 2018, è stata disciplinata l'interoperabilità nazionale tra Fascicoli sanitari regionali⁹⁶. Infine, a seguito delle modifiche introdotte dal Decreto Legge 34/2020 (c.d. “Decreto Rilancio”), il FSE viene ora attivato per legge ed alimentato in modo automatico⁹⁷.

Per garantire la massima interoperabilità, sarà tuttavia necessario portare a compimento la creazione della famosa Anagrafe Nazionale degli Assistiti (ANA), anch'essa base di dati di interesse nazionale ai sensi dell'articolo 60 comma 3-bis del CAD⁹⁸. La verifica dei dati anagrafici dell'assistito che deve ricevere una

⁹¹ Il 17 gennaio 2022, con il subentro anche del comune siciliano di San Teodoro si è completato il percorso per portare tutti i comuni italiani dentro l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente. V. <https://www.anagrafenazionale.interno.it/tutti-i-comuni-italiani-sono-in-anpr/>

⁹² Così si legge in <https://www.anagrafenazionale.interno.it/il-progetto/i-vantaggi/>.

⁹³ L'accesso di un ente o una pubblica amministrazione avviene previa sottoscrizione di un Accordo di fruizione con il Ministero e la individuazione e selezione dei “casi d'uso” tra quelli previsti e corrispondenti all'ambito normativo applicabile all'Ente/amministrazione interessata. Cfr. P. Saggini, *Accesso ai dati anagrafici con Anpr: stato dell'arte, sviluppi e risvolti pratici*, in <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/anagrafe-unica/accesso-ai-dati-anagrafici-con-anpr-stato-dellarte-sviluppi-e-risvolti-pratici/>

⁹⁴ PNRR cit., p. 31.

⁹⁵ D.P.C.M. del 29 settembre 2015, n. 178, *Regolamento in materia di fascicolo sanitario elettronico*.

⁹⁶ Decreto ministeriale 4 agosto 2017, così come modificato dal decreto del 25 ottobre 2018, Modifica del decreto ministeriale 4 agosto 2017, concernente le modalità tecniche e i servizi telematici resi disponibili dall'infrastruttura nazionale per l'interoperabilità del Fascicolo sanitario elettronico (FSE), in <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/11/06/18A07058/sg>.

⁹⁷ Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34, Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/19/20G00052/sg>.

⁹⁸ Che la prevede alla lettera f-bis) Anagrafe nazionale degli assistiti (ANA) Di questa Base dati di interesse nazionale, che è stata istituita dall'articolo 62-ter del Codice dell'Amministrazione digitale ed è finalizzata alla gestione dei dati amministrativi degli assistiti del SSN, sono titolari congiuntamente il Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero della Salute. V. al riguardo in: <https://docs.italia.it/italia/daf/pianotri-schede-bdin/it/stabile/ana.html>.

prestazione sanitaria da parte di un “dominio regionale” è infatti la precondizione necessaria per la corretta realizzazione dei processi di interoperabilità⁹⁹.

In conclusione, è necessario rimarcare come sia evidente che l’interoperabilità delle banche dati e dei sistemi non possa prescindere da una salda regia unitaria a livello di Stato centrale. E come non appaia neppure pensabile che singole amministrazioni “locali” possano sostenere da sole gli enormi costi che sono legati alla gestione e progettazione tecnica delle relative infrastrutture tecnologiche.

4.3. La digitalizzazione del procedimento amministrativo e il principio del “once-only”, fra livello nazionale e livello sovranazionale

Per quel che concerne invece la digitalizzazione del procedimento amministrativo, lo strumento operativo offerto da AGID al riguardo è la piattaforma Sistema di Gestione dei Procedimenti Amministrativi (SGPA)¹⁰⁰.

La piattaforma SGPA è dedicata alla gestione documentale dei procedimenti amministrativi, con lo scopo di garantire una corretta amministrazione dei documenti “*dalla produzione alla conservazione*”¹⁰¹. E qui emerge il collegamento col secondo aspetto della transizione digitale che il PNRR affianca al tema della interoperabilità: e, cioè, l’esigenza di introdurre il principio (e obiettivo/standard della UE) del “once-only”; ovvero l’idea che cittadini ed imprese debbano “*poter fornire una sola volta*” le loro informazioni ad autorità ed amministrazioni”¹⁰².

Non c’è dubbio che il principio o obiettivo del “once-only” passi necessariamente attraverso la digitalizzazione dei procedimenti amministrativi. L’idea del punto di accesso unico coinvolge infatti due concetti nodali nel diritto dell’amministrazione pubblica digitale: quello di documento informatico¹⁰³ e quello di flussi documentali e protocollo informatico¹⁰⁴.

A questo proposito, ci sono tre passaggi che risultano senz’altro come dei passaggi obbligati: 1) la registrazione di protocollo dei documenti in ingresso e uscita e la relativa assegnazione alle unità organizzative (e il tema della organizzazione amministrativa e degli interventi necessari al riguardo è qui

⁹⁹ Si precisa al riguardo nelle pagine del sito di AGID dedicate al Fascicolo Sanitario Elettronico che nelle more dell’istituzione dell’ANA, l’anagrafe nazionale di riferimento è rappresentata dal Sistema TS e che è quindi richiesto che “*le anagrafi regionali/aziendali utilizzino correttamente i servizi messi a disposizione dal Sistema TS/ANA*”. Vi in : <https://www.fascicolosanitario.gov.it/it/4.1.Identificazione-Assistito>.

¹⁰⁰ V. in: <https://www.agid.gov.it/it/piattaforme/sistema-gestione-procedimenti-amministrativi>.

¹⁰¹ V. rif. nota precedente.

¹⁰² Così PNRR cit., p. 17.

¹⁰³ Il Codice dell’Amministrazione Digitale definisce al suo art. 1 il **documento informatico** come “*rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti*” (art. 1, lett. p) in contrapposizione al **documento analogico** che è la “*rappresentazione non informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti*” (art. 1, lett. p-bis).

¹⁰⁴ Sul che si rinvia a S. D’Ancona, *Il documento informatico e il protocollo informatico* cit., p. 159 ss.

certamente un tema cruciale¹⁰⁵); 2) la dematerializzazione del trattamento dei flussi documentali, sia in ingresso che in uscita (ma dematerializzazione totale: ch  la modalit  “blended” certamente non funziona...); 3) la definizione del processo di conservazione dei documenti informatici, dei fascicoli informatici e degli archivi nonch  delle copie¹⁰⁶.

Il tema si incrocia peraltro con quello, delicatissimo, degli strumenti a disposizione del cittadino per permetterne l’identificazione. Vi   infatti una stretta correlazione tra identit  digitale, servizi in rete (art. 64 CAD) e procedimenti digitali (art. 65 CAD)¹⁰⁷. Ed   chiaro che una vera transizione digitale dovrebbe investire anche su questo e mettere il maggior numero possibile di cittadini nella condizione di aver un’identit  digitale e di potere fruire dei vantaggi che questa comporta.

Un’ultima precisazione: il Sistema di gestione dei procedimenti amministrativi nazionali   realizzato attraverso la definizione, a carico di AGID, delle regole di interoperabilit  dei flussi documentali che le Pubbliche amministrazioni implementano per aderire al sistema¹⁰⁸. Ma che ne   della gestione dei procedimenti a livello di amministrazioni “non nazionali”? In che modo e in che misura   possibile garantire lo stesso livello di digitalizzazione e con il rispetto degli stessi standard?

L’investimento previsto al riguardo dal PNRR prevede in primo luogo lo sviluppo della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) (istituita dall’art. 50-ter del CAD), per consentire alle amministrazioni (tutte) di rendere disponibili le proprie informazioni attraverso interfacce digitali API (Application Programming Interface).

Vi   inoltre un secondo progetto che tiene conto della prospettiva sovranazionale: lo Sportello digitale unico (previsto dal regolamento (UE) 2018/1724¹⁰⁹), che mira a consentire una armonizzazione tra gli Stati Membri e la digitalizzazione di procedure e servizi nel mercato UE. L’implementazione dello Sportello Unico Digitale   stata prevista nell’ambito della missione “Digitalizzazione, innovazione, competitivit  e cultura”¹¹⁰ del PNRR.

¹⁰⁵ Sul punto cfr. J. Burn, G. Robin, *Moving towards e-government: a case study of organizational change processes*, in *Logistics Information Management*, 2003, p. 25 ss.; R. Gil-Garcia, *Enacting e-Government Success: An Integrative Study of Government-wide Website, Organizational Capabilities and Institutions*, Berlin, Heidelberg, 2012; N. Nurdin, R. Stockdale, H. Scheepers, *Organizational Adaptation to Sustain Information Technology: The Case of E-Government in Developing Countries*, in *Electronic Journal of e-Government*, 2012, p. 70 ss.

¹⁰⁶ Dei passaggi 2 e 3 (e delle problematiche connesse) gi  si   discusso ampiamente nel precedente par. 2., cui si rinvia.

¹⁰⁷ Per approfondimenti in argomento si rinvia S. D’Ancona, P. Provenzano, *Gli strumenti della Carta della cittadinanza digitale* cit., p. 234 ss.

¹⁰⁸ Cos  si legge in: <https://www.agid.gov.it/it/piattaforme/sistema-gestione-procedimenti-amministrativi>

¹⁰⁹ 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. Si veda in: https://ec.europa.eu/growth/single-market/single-digital-gateway_it

¹¹⁰ PNRR cit., p. 83 ss.

5. “Once-only” o “once-again”? Riflessioni conclusive su come “non digitalizzare la complicazione”

Nel capitolo del PNRR dedicato alle riforme da intraprendere (cap. 2) viene sottolineato che “*Uno dei lasciti più preziosi del PNRR deve essere l’aumento permanente dell’efficienza della pubblica amministrazione e della sua capacità di decidere*”, identificando la “*digitalizzazione dei processi e dei servizi*” come fondamentale in questa prospettiva¹¹¹.

Tuttavia, come è stato opportunamente sottolineato lo scorso 24 gennaio dal neopresidente del nostro Consiglio di Stato, Franco Frattini, in questo processo di “transizione digitale” occorre evitare l’errore di “digitalizzare la complicazione”¹¹²: duplicando, cioè, tutte le bizantine complessità dell’amministrazione analogica¹¹³.

Come si è infatti tentato di illustrare nei precedenti paragrafi, la transizione dell’amministrazione tradizionale verso un’amministrazione digitalizzata, che sia veramente 4.0¹¹⁴, non è certamente automatica. Un contesto normativo favorevole ed un adeguamento tecnologico delle strutture amministrative, grazie anche alle risorse del PNRR, non sono di per sé sufficienti. Occorre anche, in concreto, che le norme siano applicate e che le tecnologie vengano adeguatamente utilizzate.

Perché tutto ciò avvenga occorre avere una piena consapevolezza delle potenzialità delle TIC ed essere in grado di utilizzare queste tecnologie innovative al fine di migliorare *complessivamente* la qualità delle pubbliche amministrazioni¹¹⁵.

Al momento, certamente non è così!

Uno dei maggiori problemi che sono emersi in questi anni - e che è tale da limitare grandemente il potenziale che la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni potrebbe avere in termini di realizzazione della “buona amministrazione” - concerne la maniera stessa in cui i documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni sono solitamente archiviati e che porta ad una frammentazione, così come ad una moltiplicazione dei “*silos di informazioni*”.

Le stesse informazioni vengono replicate più volte e memorizzate in modo incongruo e/o del tutto incoerente da parte delle diverse amministrazioni.

¹¹¹ PNRR cit., p. 44.

¹¹² L’espressione è stata utilizzata da Franco Frattini nel contesto del convegno dal titolo “Le nuove prospettive del diritto amministrativo” (a proposito del Manuale di diritto amministrativo di Claudio Contessa e Angelo Lalli), organizzato presso il TAR Lazio (Roma) il 24 gennaio 2022 e da lui presieduto.

¹¹³ Al riguardo rinvio a quanto ho di recente osservato in D.U. Galetta, *Technological Transition in response to COVID. Scattered Thoughts on the possibility of a (Technological) transition to a Digitalized Public Administration in Italy, with the help of the Recovery and Resilience Plan*, in *CERIDAP*, 4/2021, <https://ceridap.eu> (16 novembre 2021), p. 154 ss.

¹¹⁴ V. D.U. Galetta, J.G. Corvalán, *Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto* cit.

¹¹⁵ Cfr. M. Bombardelli, *Informatica pubblica, E-Government e sviluppo sostenibile*, in *RIDPC*, 2002/5, p. 991 ss.

Si moltiplicano, così, anche le possibilità di errori dovuti alla utilizzazione di dati non aggiornati o addirittura erronei. Il che corrisponde peraltro ad una logica del tutto opposta rispetto a quella messa in evidenza già nel Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2017-2019: che sottolineava come *“Il dato deve essere inteso come bene comune, condiviso gratuitamente tra Pubbliche amministrazioni per scopi istituzionali”*, nella prospettiva di una valorizzazione del patrimonio informativo pubblico come obiettivo strategico per la pubblica amministrazione¹¹⁶.

In questa prospettiva assume grande rilievo la creazione delle basi di dati di interesse nazionale previste dell'articolo 60 del CAD, e di cui già si è detto¹¹⁷.

Lo stesso PNRR, nella sua parte introduttiva (quella su “obiettivi generali e struttura del piano”), precisa che *“È necessario accelerare la piena interoperabilità tra enti pubblici e le loro basi informative, che consenta di snellire le procedure pubbliche grazie alla piena realizzazione del principio (e obiettivo/standard della CE) del “once-only”¹¹⁸, un concetto di e-government per cui cittadini e imprese debbano poter fornire “una sola volta” le loro informazioni ad autorità ed amministrazioni”¹¹⁹.*

Quest'esigenza è stata peraltro chiaramente segnalata anche nel Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2020-2022, che indica infatti tra i suoi principi guida anche quello del *“once-only: le pubbliche amministrazioni devono evitare di chiedere ai cittadini e alle imprese informazioni già fornite”¹²⁰.*

Tuttavia, un'osservazione obiettiva della realtà impone di constatare che questo è esattamente il contrario di quanto accade attualmente quando si interagisce con quasi tutte le Pubbliche Amministrazioni italiane. L'interazione con le nostre Pubbliche Amministrazioni (semi o mal digitalizzate) consiste infatti - essenzialmente e per lo più - in una gran quantità di (complicati) moduli da compilare *online*, con “campi” bloccati e privi dunque di qualsiasi possibilità di adattamento al caso specifico, ove ve ne fosse l'esigenza¹²¹. A questi moduli *online* vanno poi solitamente allegati una “valanga” di documenti (da allegare ovviamente *online*) i quali contengono per lo più dati ed informazioni di cui le pubbliche amministrazioni

¹¹⁶ V. nel Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2017-2019 a proposito dell'obiettivo della *“razionalizzazione e la valorizzazione del patrimonio informativo della pubblica amministrazione mediante il superamento della “logica a silos”* allo scopo di *“sfruttare le potenzialità dell'immenso patrimonio dei dati raccolti e gestiti dalle PA”*. (par. 4. e 4.1.), <https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-TIC/pianotriennale-TIC-doc/it/2017-2019/index.html>.

¹¹⁷ V. *supra* par. 4.2.

¹¹⁸ L'origine del principio “once-only” (“una tantum” nella versione in lingua italiana) è infatti da rinvenirsi nel Regolamento UE sullo sportello digitale unico, che ha di mira l'obiettivo di semplificare e migliorare l'efficacia delle interazioni con le pubbliche amministrazioni dei diversi Stati membri per cittadini ed imprese, evitando anche le duplicazioni (totali o parziali) per una stessa informazione. 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 e, in particolare, considerando 12 ss., 40, 55, 63, 72; art. 14 comma 2.

¹¹⁹ PNRR cit., p. 17.

¹²⁰ Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2020-2022, p. 9.

¹²¹ Mi riferisco al fatto che i moduli disponibili da compilare direttamente *online* solitamente non permettono alcuna flessibilità nell'inserimento delle informazioni e bloccano la compilazione del “campo successivo” nel caso in cui manchi anche uno solo dei dati richiesti nel “campo precedente”, pur se magari privo di pertinenza nel caso di specie.

sono già in possesso¹²². Il tutto assomiglia, cioè, molto di più ad un'interazione rispondente al principio “once-again” che non al principio “once-only”! Non a caso, infatti, nell'indice DESI (Digital Economy and Society Index) - l'indice che sintetizza gli indicatori sulle performance digitali e tiene traccia dei progressi dei Paesi UE - l'Italia risulta sottoperformante nel contesto UE anche in relazione alla quantità di dati precompilati nei moduli *online* disponibili per l'accesso ai Servizi¹²³.

In conclusione, mi pare evidente l'urgenza di affrontare (e si spera sciogliere) quelli che ho qui brevemente menzionato, così come molti altri nodi problematici che la “transizione digitale” nella/della pubblica amministrazione necessariamente comporta¹²⁴. Senza volere indulgere infatti in atteggiamenti “neoluddisti” - che certamente non si possono condividere - pare evidente a chi scrive che l'unico modo per evitare di venire travolti dal fiume in piena della Amministrazione transitata (o meglio “transitante”) al digitale è infatti che si sia noi, studiosi del diritto amministrativo, ad approfondirne (per quanto con fatica) anche gli essenziali tecnicismi¹²⁵: per saggiarne le potenzialità; ma anche per potere essere in grado, in ultima analisi, di contribuire attivamente a tenere sotto controllo i rischi che questo nuovo tipo di Amministrazione certamente comporta per il cittadino. Oltre a consentirci di esplorarne tutte le potenzialità in termini di una maggiore efficienza dell'attività delle nostre pubbliche amministrazioni, nella prospettiva indicata anche dal PNRR, ma anche di una miglior soddisfazione/realizzazione di quel diritto ad una buona amministrazione il cui parametro di riferimento è l'art. 41 della Carta dei diritti dell'Unione europea¹²⁶.

¹²² Copie di documenti anagrafici, di documenti di identità etc.

¹²³ V. in: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>.

¹²⁴ Sul punto v. già G. Duni, *L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nell'evoluzione telematica*, Milano, 2008; D. Marongiu, *L'attività amministrativa automatizzata*, Rimini, Maggioli, 2005.

¹²⁵ A questo proposito molto utile si rivela, ad es., la lettura dei due volumi di J-C. Heudin, *Comprendre le deep learning: Une introduction aux réseaux de neurones*, Paris, 2016 e Id., *Intelligence Artificielle. Manuel de survie*, Science-eBook, 2017.

¹²⁶ Il quale – come già si è detto *supra*, par. 3.1. - a sua volta “riflette un principio generale del diritto dell'Unione, applicabile agli Stati membri quando attuano tale diritto. Così Corte giust., sentenza 10 febbraio 2022, in causa C-219/20 cit., punto 37.