

**Innovazione sociale: condivisione ed inclusione delle scelte
nell'erogazione dei servizi pubblici (Decisioni "a rete ed in rete")**

di Cristiano Bevilacqua e Salvatore Milazzo

17 giugno 2018

SOMMARIO: 1. Lo stato dell'arte: la pubblica amministrazione tra esigenze di semplificazione e ricerca di forme di partecipazione inclusive. – 2. Innovazione sociale e welfare digitale nella pubblica amministrazione. – 2.1 *Il punto di partenza: il "digital divide"*. – 2.2. *Lo stato dell'informatizzazione delle Pubbliche Amministrazioni: il contesto Europeo*. – 2.3. *L'Agenda Digitale Italiana ed i suoi pilastri*. – 2.4. *Il quadro normativo italiano: Il Codice dell'amministrazione digitale e le successive modifiche*. – 2.5. *La riforma del CAD: la legge 7 agosto 2015 n.124 e il "digital first" nelle Pubbliche amministrazioni*. – 2.6. *Le ICT come strumenti di benessere sociale: Trasparenza e open data*. – 3. Nuovi modelli di condivisione delle scelte: "decisioni a rete e in rete". – 4. Conclusioni

1. Lo stato dell'arte: la pubblica amministrazione tra esigenze di semplificazione e ricerca di forme di partecipazione inclusive.

L'avvento delle riforme che hanno coinvolto la pubblica amministrazione negli ultimi venti anni può essere letto ed interpretato prendendo come punto di riferimento la considerazione che la pubblica amministrazione stessa ha dei destinatari della sua azione.

In tale ventennio si è consolidato il passaggio da un'amministrazione che considerava il cittadino come semplice amministrato, ad un'amministrazione che, oggi, lo identifica come utente¹. Tale assunto appare di fondamentale importanza poiché segna il superamento di quella concezione che vedeva la pubblica amministrazione come soggetto che poneva a fondamento della sua azione il momento dell'autorità mettendo in secondo piano il cittadino con i suoi interessi. In tal modo l'organizzazione della stessa diveniva "fattore di negazione" di diritti che prendeva il sopravvento sugli interessi che realmente si sarebbero dovuti perseguire².

¹ Si veda in proposito S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 2001, 79 ss. dove si dice chiaramente che il cittadino "da *administrè* diventa *customer*, di cui occorre garantire la soddisfazione".

² Si veda in proposito M.WEBER, *Economia e società*, Milano, 1974; G. BERTI, *La responsabilità pubblica*, in *Ius*, 1990; S.CASSESE, *Le amministrazioni pubbliche in Europa. Per uno studio storico-comparato del diritto amministrativo*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, I, Milano, 1994; P.L.VERDU', *Il cittadino e le istituzioni: lineamenti generali del sistema spagnolo da una prospettiva comparativa*, in *Dir. Soc.*, 1988, p.646 ss.; anche la giurisprudenza amministrativa più recente ha mostrato ancora l'esistenza di certi legami con tale concezione, si veda in proposito Consiglio di Stato

La pubblica amministrazione è stata sempre orientata a ragionare per procedimenti non ritenendo rilevanti i risultati ottenuti. Ciò ha contribuito in misura notevole al rallentamento dell'attività amministrativa e, contestualmente, all'insoddisfazione da parte degli utenti cittadini e all'allargamento delle disuguaglianze economiche e sociali. I principi efficienza, efficacia ed economicità erano considerati attuati in relazione alla quantità di procedimenti amministrativi ed al risparmio delle risorse impiegate, senza porre la necessaria attenzione alle esigenze dei destinatari del provvedimento finale.

Tale concezione è stata stravolta dalle riforme amministrative³ che hanno reso necessario un ripensamento dei principi sopra citati ed in generale di tutta l'attività amministrativa⁴.

L'economicità viene vista alla luce di un criterio finalistico, che si può riassumere con il principio "massima soddisfazione con il minimo sforzo"; l'efficienza è assimilabile a rapporto tra mezzi impiegati e i risultati ottenuti mentre l'efficacia è un rapporto tra risultati ottenuti e i risultati perseguiti⁵. Tanto più i risultati ottenuti saranno vicini a quelli perseguiti, tanto più l'azione amministrativa potrà definirsi efficace. Intesi in tal modo, i tre principi assumono un ruolo pregnante ai fini dell'ottimizzazione dell'azione amministrativa: non più efficienza, efficacia ed economicità in senso astratto, ma tre modalità concrete di valutazione della pubblica amministrazione nel suo divenire.

Le riforme amministrative italiane hanno concretamente travolto la pubblica amministrazione nell'intento di migliorarne la gestione delle *performances*, per far ciò il campo di intervento del legislatore italiano è stato molto ampio ed ha investito l'amministrazione sia in senso verticale che orizzontale⁶. Verticalmente perché vengono interessati tutti i livelli organizzativi dell'ordinamento repubblicano (comune, provincia, città metropolitana, regione, Stato). Orizzontalmente in quanto tutti gli elementi del sistema vengono direttamente o indirettamente coinvolti (funzioni, organizzazione, procedimenti, controlli, bilancio, gestione del personale).

L'esigenza di porre in essere una riforma così rapida e radicale

Adunanza Plenaria 22-05-1993 n.6 in *Giur. It.*, 1994, III, 432 laddove si statuisce che Il socio che contesta le operazioni elettorali degli organi direttivi di un ente pubblico, deve rivolgersi al giudice amministrativo dato che la sua posizione è qualificabile come interesse legittimo. I cd "diritti elettorali" vengono degradati a mero interesse legittimo sulla base di una superiorità di un'organizzazione pubblica giustificata da un interesse generale indefinito.

³ Sul termine riforme amministrative si veda S. CASSESE, *op. ult. Cit.*, pag. 80.

⁴ In effetti di tale ribaltamento di concezione nasce nel 1992 negli Stati Uniti grazie all'illuminato testo di David Osborne e Ted Gaebler "*Reinventing Government*". Osborne e Gaebler, *Dirigere e governare*, Milano, 1995, pp.85ss e 112 e ss.

⁵ V. RAGONESI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1998; A. ZANGRANDI, *Autonomia ed economicità nelle aziende pubbliche*, Milano, 1994; F.P. CERASE, *Organizzazione e cultura nella pubblica amministrazione italiana*, in *Rass. It. Dir. Soc.*, 1992; S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano, ovvero l'arte di arrangiarsi*, in *amm. Pubbl. It.*, Bologna, 1994; S. VALENTINI, *Figure, rapporti, modelli organizzativi*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1996; F. SALVIA, *Valori e limiti della managerialità nella pubblica amministrazione*, in *Dir. Ec.*, 1996; R. MUSSARI-R. DI TORO, *Etica ed efficienza del management pubblico*, in *Az. Pubbl.*, 1993; VISSALLI, *La crisi dei valori*, in *Riv. It. Dir. civ.*, 1994, I, 54; P. CALANDRA, *Efficacia e buon andamento*, *Enc. Giur.*, 1989

⁶ Sulle riforme amministrative in Italia si veda S. CASSESE, *Il difficile mestiere di ministro delle funzione pubblica*, in *Le Regioni*, 1995, 435; S. CASSESE, *Lo Stato dell'amministrazione pubblica a vent'anni dal rapporto Giannini*, in *G. dir. Amm.*, 2000, 99; L. TORCHIA, *Il riordino dell'amministrazione centrale dello Stato*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 695; G. GALLI, *Privatizzazioni e riforma della regolamentazione in Italia*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.* 1998, 471

dell'amministrazione italiana deriva, a parere di chi scrive, da due grandi ordini di motivi: il primo è da ricercare all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, il secondo deriva dall'appartenenza all'Unione Europea.

Per ciò che attiene al primo ordine di motivi si deve dire che la concezione del cittadino – utente ha portato la pubblica amministrazione ad adattarsi alle modificazioni economico – sociali ed alle esigenze dei privati, che si sono succedute negli anni.

L'opera di adattamento ha causato una graduale riduzione di quella "pervasività" dell'amministrazione specialmente in quei settori che potevano essere gestiti esclusivamente dai privati. Ciò si è reso necessario per allineare la pubblica amministrazione ai cambiamenti del contesto economico – sociale in cui opera e per questo è stata avviata un'opera di ristrutturazione di tutta l'organizzazione amministrativa e delle modalità della sua azione. Il secondo ordine di motivi, strettamente collegato al primo, deriva dall'influenza che l'Unione Europea ha avuto sulla pubblica amministrazione⁷ statale.

È stato autorevolmente osservato⁸ che, sotto il profilo del diritto amministrativo, l'Unione Europea si è sviluppata secondo tre differenti ordinamenti. Nel primo di questi ordinamenti il potere esecutivo era pressoché assente conseguentemente l'esecuzione degli obblighi comunitari veniva rimessa agli apparati statali. L'ordinamento comunitario veniva concepito come privo di un vero apparato amministrativo⁹, quindi per eseguire le proprie decisioni si avvaleva degli apparati amministrativi degli Stati membri che agivano come "terminali esecutivi della volontà unitaria"¹⁰.

Il secondo ordinamento, invece, si caratterizzava per l'istituzione di organi e procedure volti a controllare l'adempimento agli obblighi comunitari da parte degli Stati membri. L'organizzazione comunitaria inizia ad operare una trasformazione radicale passando da un sistema monista ad uno pluralista le cui caratteristiche fondamentali si rivelano la differenziazione e la frammentarietà¹¹.

Infine si passa al terzo ordinamento con il quale l'Unione, oltre a continuare a vigilare, assume direttamente compiti esecutivi e di gestione. Si è sviluppata, quindi, una "signoria comunitaria"¹² sull'amministrazione statale che si mostra attraverso differenti modalità.

Alla luce di ciò, si può affermare che l'attuale amministrazione eurounitaria si presenta un carattere multi organizzativo dove convivono norme di diverso rango e modelli strutturali differenti. L'utilizzo di tali modelli varia a seconda del fine perseguito, ciò vuol dire che non esiste "il modello strutturale" per eccellenza, ma

⁷ Lungimirante in tal senso è stata la visione di Benvenuti, che all'inizio degli anni '90 auspicava la trasformazione dell'amministrazione burocratica del passato in una moderna organizzazione adeguata all'oggi ed aperta verso il futuro anche nell'ambito di comunità più vaste di quelle nazionali. SEPE, *Ricordo di Feliciano Benvenuti*, in *Riv. Trim. sc. Amm.*, 1999, 2, 12.

⁸ S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2002, 291 ss.

⁹ Nota è la definizione di Jean Monnet secondo il quale la Comunità economica europea era un apparato che non esegue ma fa eseguire, si veda in proposito J. MONNET, *Mémoires*, Paris, 1976, 285 ss.

¹⁰ C. FRANCHINI, *I principi dell'organizzazione amministrativa comunitaria*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2002, 654.

¹¹ Si rivive in sede comunitaria ciò che è avvenuto all'interno dell'ordinamento italiano. Si veda in proposito M. NIGRO, *Amministrazione pubblica*, in *Enc. Giur.* II, Roma, 1988.

¹² Il termine proviene direttamente dall'autore. Si veda S. CASSESE *op. ult. Cit.*

convivono differenti modelli ognuno dei quali si rivela più idoneo degli altri per il soddisfacimento di un fine determinato (a titolo di esempio si possono citare i comitati amministrativi, le agenzie, le autorità indipendenti, gli uffici nazionali dipendenti dalla Unione europea).

Nel contesto precedentemente enunciato si inserisce la semplificazione dell'attività amministrativa che costituisce la risposta più immediata alle esigenze di riforma della pubblica amministrazione. Invero il termine stesso di semplificazione appare complesso e polisemico dato che può essere utilizzato in differenti direzioni¹³. In tale sede la "semplificazione" vuole essere intesa in due differenti modi strettamente connessi tra loro: come principio collegato al procedimento amministrativo, sì da assurgere al rango di principio regolatore di performance delle procedure "all'interno di quella sede naturale delle garanzie che è il procedimento"¹⁴; come criterio di riorganizzazione delle funzioni amministrative, ed in tal senso il ruolo principale viene rivestito dagli enti locali che oggi, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, assumono un ruolo determinante nel riassetto delle funzioni amministrative di cui sono titolari¹⁵. Sotto quest'ultimo profilo la necessità di semplificare la pubblica amministrazione non è un fenomeno attuale ma risalente nel tempo¹⁶. La mancanza di tempestività nel soddisfare tale esigenza ha gradualmente portato alla formazione di un'immagine dell'amministrazione vista come sistema inutilmente complesso, inefficiente e vessatorio. Tale convincimento, che appare fondato, è stato posto come base di partenza per attuare la semplificazione amministrativa così come prevista dalle leggi più recenti create per combattere l'idea di un'amministrazione coincidente con un "Moltiplicatore di complicazioni"¹⁷, ancorato ad una concezione caratterizzata dall'accentramento dei poteri e delle funzioni.

In relazione al procedimento amministrativo, la semplificazione comporta la possibilità di operare secondo due grandi ordini di scelte: una, più radicale, consistente

¹³ Così afferma autorevole dottrina E. CASSETTA, *Profili dell'evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Dir. Amm.*, 1993, 10 ss; Id. *Pubblica amministrazione*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1997, vol. XII, 274 ss. V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 2000.

¹⁴ R. FERRARA, *Procedimento amministrativo semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla libertà dell'amministrazione?*, *Dir. Soc.*, 2000, 101

¹⁵ G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1998, 666; sul ruolo delle autonomie locali nella semplificazione si veda oltre nella trattazione.

¹⁶ G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996, 72: nel commentare la legge di contabilità del 1869 l'autore scrive: amministrare si risolveva già in quei primi anni, in molti casi, in un'attività di passaggio di carte tra uffici: in un susseguirsi di verifiche formali, di visti, autorizzazioni, iscrizioni a protocollo, registrazioni, verbalizzazioni.....una consistente sequenza di provvedimenti mise a punto negli anni '70 un vero e proprio corpus di regole potenziando gli automatismi dell'attività burocratica e accrescendo la prevedibilità e la regolarità dell'attività di ufficio. L'ordine burocratico, inteso come adeguamento senza rischi alla fitta dialettica dei controlli interni, dei protocolli e delle corrispondenze formali, da strumentale quale era inizialmente sembrò divenire esso stesso in molte circostanze, il fine ultimo del lavoro di ufficio....il risultato concreto dell'attività amministrativa rischiava di perdersi sullo sfondo di una nebulosa cartacea".

¹⁷ Dall'esame delle diverse normative ispirate all'esigenza della semplificazione sarebbe possibile individuare almeno quattro principi generali ai quali viene data attuazione, poi, con specifici strumenti e misure, tali principi possono essere così schematizzati: non aggravamento; non duplicazione e congruenza organizzativa; efficienza (in uno con efficacia ed economicità); deregolazione. Si veda L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 2-3, 1997, 329 ss.

nell'eliminazione della disciplina amministrativa in alcuni settori privati che non necessitano più di interesse da parte della pubblica amministrazione; l'altra, che poi è quella più utilizzata, consiste nella riorganizzazione strutturale dei procedimenti che caratterizzano tutta l'azione amministrativa.

La semplificazione procedimentale costituisce, quindi, un principio generale dell'ordinamento giuridico¹⁸, al quale si devono uniformare gli enti locali nella regolazione dei procedimenti di loro competenza¹⁹, che "intreccia tutti i recenti provvedimenti normativi destinati a riscrivere i confini, gli attori, le azioni ed i rapporti della sfera pubblica".

La semplificazione si collega strettamente con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dei quali costituisce concreta applicazione. È attraverso tale sistema che si possono restringere al massimo i tempi dei procedimenti, così facendo si favorisce la velocizzazione dell'azione amministrativa anche attraverso l'adozione di misure idonee ad eliminare, oppure a riorganizzare, lo svolgimento di operazioni procedurali che, altrimenti, potrebbero divenire cause di ritardo o di aumento dei costi nell'adozione dei provvedimenti amministrativi²⁰. Quanto affermato non implica che la semplificazione si identifichi esclusivamente con l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, si può semmai dire che l'accelerazione costituisce uno degli aspetti più evidenti della semplificazione. A riprova di ciò si pone il fatto che la stessa legge 241/90 fornisce dei chiari esempi di semplificazione non strettamente collegati all'accelerazione procedimentale: la segnalazione certificata di inizio attività (scia), il silenzio assenso, disciplinato dall'art. 20 della stessa legge, le conferenze di servizi.

In tali ipotesi il normale iter procedimentale viene "semplificato" o con l'assenza di un procedimento vero e proprio, oppure con la sostituzione del provvedimento finale e conclusivo con un comportamento (omissivo) al quale si attribuisce il significato di accoglimento o tramite un modello decisionale semplificato e innovativo.

Ciò porta a un coinvolgimento del privato nel pubblico non solo attraverso la partecipazione ma anche attraverso una vera e propria sostituzione del cittadino alla pubblica amministrazione per il soddisfacimento dell'interesse pubblico. Si viene così a realizzare una forma di "autoamministrazione" da parte dei privati -ad esempio la disciplina della segnalazione certificata di inizio attività contenuta nell'articolo 19 legge 241 del 1990 prevede che il cittadino venga chiamato a sostituire la stessa pubblica amministrazione piuttosto che esercitare una coamministrazione degli interessi pubblici²¹.

¹⁸ La semplificazione è stata definita quale "funzione permanente" cui collegare sempre le iniziative di razionalizzazione del sistema amministrativo italiano. Si veda G. PIPERATA, *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, a cura di Gardini e Piperita, Torino, 2002, 80; nello stesso senso V. CERULLI-IRELLI-LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. Amm.*, 2000, 617 ss; L. VANDELLI- G. GARDINI, *La semplificazione amministrativa*, Rimini, 1999.

¹⁹ F. FONDERICO, *Le implicazioni organizzative della semplificazione procedimentale*, in *L'Italia da semplificare*, vol. I, Bologna, 1998.

²⁰ M. OCCHIENA, *L'incidenza della semplificazione sul potere e sul procedimento amministrativo: riflessioni anche alla luce della nuova disciplina del commercio*, in *Dir. e Soc.* 1998, 475; A. TRAVI, *La riforma del procedimento amministrativo nella l. 537/93*, in *Le Regioni*, 1994, 1299.

²¹ F. BENVENUTI, *Crisi dello Stato e problemi della montagna*, in *Dir. ec.*, 1993, 561; DE MINICO, *Note sui artt. 19 e 20 della legge 241/90*, in *Dir. amm.*, 1993; A. TRAVI, *Silenzio assenso e legittimazione ex legge nella disciplina delle attività private in base al d.p.r. 26 aprile 1992 n. 300*, in *Foro amm.*, 1993.

In entrambi i casi non sembra possibile parlare di accelerazione procedimentale, ma di assenza procedimentale o di "mutilazione" del procedimento nel suo momento finale²².

Quelli sopra indicati rappresentano un esempio degli svariati modelli di semplificazione del procedimento amministrativo. Il tratto comune di tali modelli è quello di investire il procedimento amministrativo sia internamente che esternamente.

In un caso agendo, per esempio, in ogni fase procedimentale come nel caso dell'art. 16 della legge 241/90²³; prevedendo dei metodi di ponderazione contestuale degli interessi da parte di diverse amministrazioni coinvolte nel procedimento o la possibilità di stipulare accordi tra privati e pubblica amministrazione²⁴.

Nell'altro caso snellendo la documentazione amministrativa²⁵, valorizzando le dichiarazioni sostitutive, prevedendo incentivi per i dipendenti pubblici che promuovano il miglioramento dell'efficienza delle strutture di appartenenza ed, infine, utilizzando le tecnologie informatiche²⁶.

I differenti strumenti di semplificazione vengono utilizzati per operare un coordinamento tra la cosiddetta "ansia di provvedere"²⁷ e le esigenze di pubblicità dell'azione amministrativa cui si collegano una serie di necessità: rendere evidenti le ragioni di una scelta; consentire ai cittadini la possibilità di poter fornire il proprio apporto collaborativo in modo tale che il provvedimento finale sia il risultato di un'attività istruttoria completa, all'interno della quale tutte le posizioni interagenti siano state valutate in modo completo ed esaustivo.

Alla luce di ciò non può che rilevarsi come il rapporto tra procedimento e semplificazione sia caratterizzato dal perseguimento di un risultato il cui valore non può certo coincidere con l'affermazione: "ciò che conta è provvedere"²⁸. Attenta

²² R. FERRARA, *op. ult. Cit.* 327.

²³ Si veda in proposito *Cons. St. comm. Spec. Pubbl. imp., Parere*, 5-11-2001, n.480/00, in *Foro It.*, 2002, III, 236 con nota di C. VIDETTA.

²⁴ È il caso delle conferenze di servizi e degli accordi procedimentali: si veda in proposito G. PERICU, *Procedimenti ed accordi nell'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 1997, 523; Si veda F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. Amm.*, 2/99, 255; P. STAFFINI, *La conferenza di servizi nell'ordinamento amministrativo: profili ricostruttivi*, *op. cit.*; G. PERICU, *L'attività consensuale della pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Diritto Amministrativo*, II, 1351 ss.; L. DE LUCIA - F. LUCIANI, *Contributo allo studio della conferenza di servizi decisoria*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, I, Milano, 1998.; PIACENTINI, *Verso un'effettiva accelerazione delle opere pubbliche*, in *Riv. Trim. Appalti*, 1987, 1484; C. COSENTINO- F. FRASCA, *Conferenza di servizi e sportello unico per le attività produttive*, Milano, 1999, 26 ss.; L. OLIVERI, *La conferenza di servizi nel progetto di legge di semplificazione*, in *www.Giust.it*.

²⁵ Così come previsto prima dalla l.15 maggio 1997 n.127 e dal Dpr. 445/00 recante il testo unico sulla documentazione amministrativa.

²⁶ D. SORACE, *un bilancio del passato e un'agenda per il futuro: il funzionamento delle procedure della P.A. in Italia*, in *Riformare la pubblica amministrazione*, Torino 1995, 47 ss.; sull'applicazione delle tecnologie informatiche all'attività amministrativa si veda E. SIINO, *Pubblica amministrazione e tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT)*, Palermo, 2002.; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, 2001, 425.

²⁷ E. CASETTA, *op. ult. Cit.* 426.che in proposito afferma:"...emerge un abbozzo di soluzione del conflitto tra le esigenze diverse sopra rilevate (efficienza ed efficacia da un lato, garanzia e pubblicità dall'altro): forse inizialmente destinate a convivere nel procedimento, esse oggi si assestano tendenzialmente secondo un rapporto di prevalenza dell'ansia di provvedere rispetto ai valori di garanzia, pubblicità e completezza dell'istruttoria"; si veda anche E. CASETTA, *La difficoltà di "semplificare"*, in *Dir. amm.*, 1998, 335.

²⁸ F. LEDDA, *Dal principio di legalità al principio d'infallibilità dell'amministrazione*, in *Foro amm.*, 1997, 3303 ss.

dottrina ha affermato che, in ultima analisi, il risultato dell'*agere* amministrativo sarà dato dalla soddisfazione e dal rispetto dei beni concreti della vita ad opera della pubblica amministrazione²⁹.

Quanto detto può far intendere il risultato come combinazione tra ragionevolezza del procedimento e proporzionalità del provvedimento conclusivo: tanto più all'interno del procedimento saranno stati bilanciati tutti gli interessi in esso coinvolti, tanto più la misura del provvedimento finale apparirà idonea allo scopo perseguito dalla pubblica amministrazione³⁰.

Gli studi attuali evidenziano che c'è molto da fare, nella PA, per rappresentare tutti gli stakeholder e ottenere un processo veramente partecipativo, cooperativo, che si muova intercettando nuovi spazi ed esigenze del vivere economico e sociale, in chiave nazionale e internazionale. Occorrono anche valutazioni più affidabili sui risultati delle politiche di inclusione, migliorando per esempio il ricorso al feedback di tutti i portatori di interesse nel processo decisionale.

2. Innovazione sociale e welfare digitale nella pubblica amministrazione.

2.1 Il punto di partenza: il "digital divide".

Dinanzi ad una condizione così descritta, è stato rilevato come le innovazioni digitali costituiscano "una finestra su un mondo completamente nuovo e inesplorato", che consentono, attraverso soluzioni collaborative, di superare barriere geografiche, culturali e sociali.

Una prima barriera, in tal senso, è rappresentata dal digital divide.

E' noto che l'espressione il cd "*digital divide*"³¹ si riferisca alle disuguaglianze nella possibilità di accesso alle tecnologie dell'informazione e comunicazione (ICT)³²

²⁹ Si veda L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. Amm.*, 1999, 57 ss; Id., *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. Amm.*, 1998, 299 ss

³⁰ Si veda in proposito R. FERRARA, *op. ult. Cit.*, 111: "Il risultato può dirsi conseguito allorché il bisogno, il bene della vita cui il privato aspiri appaia soddisfatto a conclusione di un procedimento ragionevole perfezionatosi con l'emanazione di un provvedimento proporzionato"; A titolo di esempio si veda in proposito la recente giurisprudenza. *Consiglio Stato* sez. IV, 24 settembre 1997, n. 1009 in *Foro amm.* 1997, 2289 *Cons. Stato* 1997, I, 1206 laddove si dice che: "La pubblica amministrazione preposta all'adozione di un atto ablatorio (nel caso di specie espropriazione su istanza di un albergatore di area attigua ad albergo per la realizzazione, a favore di quest'ultimo, di un giardino solarium con accesso diretto al mare) non può limitarsi al mero riscontro formale in ordine al possesso dei requisiti di ordine soggettivo ed oggettivo legittimanti la proposizione della richiesta di esproprio, ma deve verificare, alla luce della vigente legislazione e richiamandosi ad un principio di ragionevolezza, quali effetti determinerebbe - ove concesso - il provvedimento de quo e quali potrebbero essere le sue incidenze sull'assetto del territorio (nel caso di specie l'albergo di cui si chiedeva l'ampliamento attraverso procedura espropriativa era frutto di abuso edilizio non suscettibile di sanatoria)"; G. PASTORI, *Discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Foro Amm.*, 1987, 3165 ss.

³¹ L'origine stessa del termine è oscura. La sua prima comparsa ufficiale autorevole pare sia stata nel 3° Rapporto della NTIA - National Telecommunications and Informations Administration (Dipartimento del commercio), dal titolo "*Falling through the Net: defining the Digital Divide*" nel 1999.

³² Come chiarito da R. IANNONE, in "*Società disconnesse, la sfida del digital divide*": "Le ICT sono andate a costruire negli ultimi anni la cosiddetta Società dell'informazione. Le definizioni di Società dell'informazione disponibili sono numerose. È interessante segnalare quella che l'Unione Europea riporta nel suo sito ufficiale: "Nel corso degli ultimi anni la società industriale ha conosciuto grandi trasformazioni. La nascita della società dell'informazione corrisponde all'evoluzione cui hanno

– *Information and Communication Technologies*) da parte di individui, famiglie e imprese situate in tre differenti aree geografiche del pianeta. Tale fenomeno è stato reputato talmente cruciale da occupare un ruolo chiave nella *Millennium Declaration* delle Nazioni Unite³³ dove è emerso chiaramente che le tecnologie dell'informazione e comunicazione possono contribuire al raggiungimento di vari obiettivi sociali. Il divario digitale è una questione saliente per la nuova società dell'informazione e della comunicazione. Per tali motivi, in tutti gli Stati sono stati avviati, già dai primi anni '90, una serie di studi volti a documentare il reale stato di accesso della popolazione all'uso delle ICT.

Il denominatore comune di tutti gli studi è costituito dalla presenza di lacune nel sistematico nell'utilizzo delle reti di computer, nel background formativo e nella ripartizione geografica.

Ma il cuore del problema non è affatto la mancanza di determinate apparecchiature hardware o di specifiche infrastrutture informatiche traducibile nella semplicistica contrapposizione fra chi possiede e chi non possiede tecnologie. Il cuore del problema è piuttosto legato alla constatazione che la carenza di computer e Internet riduce i gradi di libertà e le possibilità di sviluppo degli individui determinando ulteriori condizioni di perifericità.

Se così è, allora, è indispensabile la definizione di indici e misure adatti a quantificare l'intensità del divario digitale fra diverse aree geografiche.

Naturalmente il termine può assumere significati diversi a seconda del pubblico e del contesto. Per quel che rileva in questa sede, il "divario" assume connotati rilevanti nella verifica della fruizione dei cd "Diritti digitali" nei confronti della pubblica amministrazione e nella fruizione dei connessi servizi pubblici online con particolare riferimento alle ipotesi di partecipazione ai processi decisionali, trasparenza e quindi accessibilità alla documentazione amministrativa finalizzata all'ottenimento della prestazione da parte dell'amministrazione.

2.2 Lo stato dell'informatizzazione delle Pubbliche Amministrazioni: il contesto Europeo.

portato la liberalizzazione delle telecomunicazioni, l'esplosione di Internet ed un trend crescente di fusioni tra le società di informatica, media e le telecomunicazioni. L'Unione Europea pone questa evoluzione, che riguarda tutti i settori della vita quotidiana, sia professionale che privata, al centro della sua strategia per il XXI secolo". La definizione originaria di questo termine si deve comunque al romanziere americano William Gibson nel suo *Neuromancer*, il romanzo che segna la nascita del cyberpunk. "Il termine designa l'universo delle reti digitali da lui descritto come campo di battaglia tra multinazionali, come oggetto di conflitti mondiali e nuova frontiera economica e culturale". Cfr. W. GIBSON, *Neuromancer (Remembering Tomorrow)*, New York.. Ace Edition, 1984. Per un approfondimento del concetto si veda anche P. LÉVY, *Cybercultura*. Milano. Feltrinelli. 1997, p. 91. "

³³ Cfr. United Nations Millennium Declaration, in www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf

Un'analisi su siffatti aspetti non può che prender le mosse dal contesto europeo e, in particolare, dagli sforzi profusi in ambito comunitario per l'elaborazione dell'Agenda digitale per l'Europa.

L'Agenda digitale per l'Europa (DAE)³⁴ è la prima delle sette iniziative faro nell'ambito della strategia Europa 2020, la strategia dell'Unione europea per assicurare una crescita sostenibile e inclusiva intelligente. Lanciata nel maggio 2010, la DAE contiene 101 azioni raggruppate attorno a sette aree prioritarie. Gli obiettivi di policy della DAE sono supportati da investimenti dell'UE nella ricerca ICT, nell'ambito del programma "*Horizon 2020*". La revisione delle priorità digitali, pubblicata il 18 dicembre 2012, individua 7 aree chiave con ulteriori sforzi per promuovere le condizioni a sostegno della crescita e dell'occupazione in Europa:

1. creare un nuovo e stabile quadro regolatorio per la banda larga;
2. creare nuove infrastrutture per i servizi pubblici digitali;
3. incrementare le competenze e i lavori digitali;
4. proporre una strategia di cyber-security nell'UE;
5. aggiornare il *framework* normativo dell'UE sul copyright;
6. accelerare il cloud computing attraverso il potere d'acquisto del settore pubblico;
7. • lanciare una nuova strategia industriale sull'elettronica.

Sulla scorta dei predetti pilastri si è stratificato uno scenario complessivo apparentemente positivo, essendo il risultato di sintesi di situazioni estreme diverse tra i singoli paesi, mentre la reale situazione vede una netta differenziazione tra Paesi virtuosi e Paesi ritardatari che disegna un'Europa a velocità differenti (vd. sopra *Digital Divide*)³⁵

La situazione attuale è fornita dall'edizione 2015 del DESI³⁶, l'Indice dell'Economia e della Società Digitale, definito dalla Commissione Europea con l'intento di tracciare lo stato delle politiche digitali dei Paesi secondo una prospettiva più ampia di quella consentita dalla *Digital Agenda Scoreboard*. Il DESI riunisce cinque diverse "aree" di intervento delle politiche del digitale in modo da dare uno sguardo organico e bilanciato:

- Connettività, che include indicatori di copertura e utilizzo della banda larga sia fissa che mobile;
- Capitale Umano, che include soprattutto indicatori sulla presenza di competenze digitali nella popolazione;

³⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: "Un'agenda digitale europea /* COM/2010/0245"

³⁵ L'indicatore "Popolazione che usa servizi di *eGovernment* e trasmette moduli", ad esempio, mostra un valore medio del 26% ottenuto grazie al contributo di Paesi come la Danimarca (66%) o la Finlandia, i Paesi Bassi e la Svezia (tutti oltre il 50%) in grado di compensare i ritardi pronunciati di altri Paesi quali Italia, Repubblica Ceca, Bulgaria e Romania (tutte sotto il 12%). In generale, i dati 2014 confermano quindi i trend già in atto, con i Paesi europei sostanzialmente in evoluzione secondo una logica di continuità, con i Paesi scandinavi, i Paesi Bassi e il Regno Unito a primeggiare in quasi tutti gli indicatori e Bulgaria, Romania, Italia, Grecia che si alternano nelle ultime posizioni.

³⁶ Cfr. Indice Economia Della Società Digitale.

- Uso di Internet, che è relativa agli indicatori che misurano l'uso di Internet da parte della popolazione per scopi non legati ai servizi pubblici;
- Integrazione delle tecnologie digitali, area relativa agli indicatori che misurano l'uso del digitale e di Internet da parte delle imprese e la diffusione del business digitale (e che per lo più non sono parte della *Digital Agenda Scoreboard*);
- Servizi Pubblici Digitali, area che include indicatori sulla disponibilità e l'utilizzo dei servizi pubblici online.

L'analisi DESI consente una valutazione sulle differenze nelle prestazioni nel gruppo dei Paesi Europei. Il dato che emerge con chiarezza è che il divario tra i Paesi più avanzati e quelli più arretrati si sia ridotto di poco nell'ultimo anno, rimanendo rilevante. In alcune aree, come quella dei servizi pubblici digitali, il divario è anche aumentato (il punteggio della prima, la Danimarca, supera quello dell'ultima, la Bulgaria, di oltre la metà della scala del DESI, e le percentuali sulla popolazione che utilizza servizi di *e-government* compilando anche moduli va dal 69% della Danimarca al 6% della Romania). Un quadro che evidenzia con chiarezza la carenza di risultati delle politiche europee, oggi indirizzate alla costruzione del Mercato Unico Digitale, ma non ancora in grado di sostenere, con adeguata forza, incisività e continuità, lo sviluppo del digitale su tutti i Paesi.

Il rapporto DESI vede l'Italia attestarsi al venticinquesimo posto, nel gruppo di quegli Stati che evidenziano *performance* peggiori in materia digitalizzazione³⁷.

Infine per quanto riguarda i servizi pubblici digitali, i livelli di effettivo utilizzo dell'*e-Government* sono però ancora molto bassi, a causa di problematiche legate sia alla diffusione dei servizi online sia alle competenze digitali.

Dati interessanti vengono dallo studio denominato "L'informatizzazione delle Amministrazioni Locali"³⁸ condotto dalla Banca d'Italia nel dicembre del 2013 con l'obiettivo di valutare l'attuale stato della "Digitalizzazione" degli enti locali della Pubblica Amministrazione, ed in particolare di Regioni, Province, Comuni e ASL.

Si è definito lo stato dell'implementazione dei servizi osservando il livello di digitalizzazione:

1. dei processi e delle attività "interne" ad ogni singolo ente;
2. dei servizi erogati e della comunicazione verso cittadini e imprese;
3. dei canali di comunicazione ed integrazione tra gli enti della PA.

Nonostante si evidenzia una certa tendenza ad avviare attività e progetti di digitalizzazione, i risultati non sono ancora in linea con gli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana ed Europea. I principali ostacoli si riscontrano nella capacità di

³⁷L'Italia è in complessivo ritardo posto che solo il 21% delle famiglie ha accesso a una connessione internet veloce (il livello di copertura più basso dell'UE), solo il 51% delle famiglie ha un abbonamento a banda larga fissa (la percentuale più bassa dell'UE) e gli abbonamenti a banda larga superiore a 30 Mbps sono pari solo al 2, 2% (la media UE è del 22%). Altrettanto critica è anche la situazione della domanda, e quindi sulle aree del capitale umano e dell'uso di Internet. Lo sviluppo dell'economia digitale sembra essere frenato dal basso livello di competenze digitali: solo il 59% degli utenti, una delle percentuali più basse dell'UE, usa abitualmente internet, mentre il 31% della popolazione italiana non lo ha mai utilizzato. Ancora bassa la fiducia nei confronti dei servizi online (solo il 42% degli utenti di internet utilizza servizi bancari online e il 35% fa acquisti online)

³⁸ Studio rinvenibile in www.bancaditalia.it/compiti/tesoreria/studi/informatizzazione_amm_loc_21013.pdf

elaborare soluzioni informatiche sofisticate, tali da potere migliorare i flussi transazionali. Nonostante il 100% delle Regioni, l'88% delle ASL, il 74% dei Comuni e il 70% delle Province utilizzi un portale, soltanto il 27% dei servizi erogati sono bidirezionali, quindi in grado di fornire all'utente la possibilità di effettuare pagamenti o realizzare documenti e pratiche amministrative online. Per quanto riguarda l'implementazione di servizi di amministrazione interna si riscontra un minor grado di sviluppo delle applicazioni di supporto al Controllo di Gestione e le integrazioni con le altre applicazioni che gestiscono i cicli amministrativi in particolare al sud. Inoltre il livello di connessione tra gli enti della PA (soltanto il 33% degli enti risulta connesso al SPC) garantisce una parziale interoperabilità tra gli enti, condizione essenziale per raggiungere efficienza operativa di tutta la PA e nel rapporto della Pubblica Amministrazione verso cittadini e imprese.

2.3. L'Agenda Digitale Italiana ed i suoi pilastri.

Nel corso delle ultime legislature si è assistito a un processo di lenta e continua definizione di quelli che sono gli ambiti di intervento principali che vanno a costituire, di fatto, i pilastri su cui si poggia l'intero assetto della Pubblica Amministrazione digitale.

L'Agenda Digitale Italiana (ADI) è stata istituita con decreto interministeriale il primo marzo 2012³⁹ e rappresenta i principali progetti dell'Italia per l'attuazione della Strategia Italiana per la realizzazione degli obiettivi stabiliti dall'Agenda Digitale Europea.

Nell'ADI sono introdotti i sette "pilastri" dell'Agenda Digitale Europea:

1. Identità digitale e servizi innovativi per i cittadini: carta di identità e tessera sanitaria elettronica; anagrafe unificata, archivio delle strade, domicilio digitale e posta elettronica certificata obbligatoria per le imprese;
2. Amministrazione digitale: dati e informazioni in formato aperto e accessibile compresi quelli della Pubblica Amministrazione, sistemi digitali per l'acquisto di beni e servizi, trasmissione obbligatoria dei documenti via Internet;
3. Servizi e innovazioni per favorire l'istruzione digitale: certificati e fascicoli elettronici nelle università, testi scolastici digitali;
4. Misure per la sanità digitale: fascicoli sanitari elettronici, prescrizioni mediche digitali;
5. Forte impulso per la banda larga e ultralarga;
6. Moneta e fatturazione elettronica;
7. Giustizia digitale.

All'interno di ciascun pilastro, in linea con le azioni proposte dalla Commissione Europea, ciò che rileva è la necessità di una definizione chiara degli ambiti di intervento ed è particolarmente rilevante anche per garantire coerenza tra la strategia di attuazione dell'Agenda Digitale Italiana e gli obiettivi definiti a livello europeo⁴⁰.

Si tratta quindi di un percorso per la concretizzazione di quei cd "servizi e diritti digitali" indicati in precedenza e fondamentalmente basati sull'idea secondo cui

³⁹ Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione.

⁴⁰ Le misure per l'applicazione dell'ADI sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale in autunno con il Decreto Legge del 18 ottobre 2012 n. 179 (il "Decreto crescita 2.0").

chiunque deve attendersi dalla pubblica amministrazione, un livello minimo in termini qualità, accessibilità e disponibilità di servizi online, accessibilità e riusabilità dei dati in formato aperto, alfabetizzazione digitale e partecipazione con modalità telematiche ai processi di decisione delle amministrazioni pubbliche.

In verità, anche tale atto reca con sé le medesime perplessità del Codice dell'amministrazione digitale, posto che contiene numerose dichiarazioni di principio non ancora concretizzate in misure idonee a renderle effettive.

2.4. Il quadro normativo italiano: Il Codice dell'amministrazione digitale e le successive modifiche

L'approccio del legislatore italiano alle nuove frontiere dell'innovazione tecnologica è suddivisibile in tre principali fasi in cui si è tentato – e ancora si tenta – di consentire all'amministrazione di allinearsi alle sempre più pressanti esigenze della società telematica.

La prima fase, che ha avuto inizio negli anni '90, è stata caratterizzata dall'adozione di procedure relative alla prestazione di servizi e beni informatici e all'interconnessione dei dati disponibili presso le pubbliche amministrazioni.

Successivamente, si è passati all'approvazione del Testo unico sulla documentazione amministrativa del 2000⁴¹, caratterizzato dal tentativo di adeguare l'amministrazione alle nuove necessità telematiche attraverso la disciplina del documento elettronico, la firma elettronica, l'interscambio di dati tra le pubbliche amministrazioni ed il riconoscimento al cittadino di diritti connessi alla fruizione telematica della documentazione amministrativa.

Infine, la terza fase, più compiuta e caratterizzata dall'esigenza di riordino del neonato sistema in modo da meglio adeguarlo alla società dell'informazione⁴², espressione che ben esprime l'approccio inclusivo al tema.

Il Codice dell'amministrazione digitale, con le sue modifiche⁴³ costituisce la risposta agli sconvolgimenti che l'era della digitalizzazione ha portato. Al suo interno sono state raccolte ed ordinate le numerose disposizioni in materia di attività digitale delle pubbliche amministrazioni.

Il compito di tale atto è quello di promuovere e disciplinare la diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione non solo nell'ambito dell'attività interna delle pubbliche amministrazioni, ma anche nei rapporti con i cittadini e con le imprese, realizzando una progressiva riduzione dei costi e, contestualmente, un incremento della efficienza e della trasparenza. La strategia del Codice è quella di addivenire ad una amministrazione di risultati attraverso procedimenti "trasparenti" e quindi più verificabili; ma è anche espressione della volontà di valorizzare gli strumenti digitali per la disponibilità, gestione, accesso, trasmissione, conservazione e fruizione delle informazioni⁴⁴.

⁴¹d.p.r. 28/12/2000, n. 445, in Gazz. Uff. 20 febbraio 2001, n. 42

⁴²in proposito vd. art.10 della legge di semplificazione del 2001, secondo cui era necessario il coordinamento e il riassetto delle disposizioni in materia di "società dell'informazione". Legge 29 luglio 2003, n.229, in Gazz. Uff. 25 agosto 2003, n. 196

⁴³Ultima quella approvata con d.lgs. 26/08/2016, n. 179, in Gazz. Uff. 13 settembre 2016, n. 214.

⁴⁴Cfr articoli 3 e 12 d.lgs. 82/2005. In proposito è stato affermato che il Codice ha insieme un pregio e un difetto: il pregio è quello di ricorrere ad un concetto di trasparenza che ha rilevanza non solo

L'obiettivo è quello di assicurare a qualsiasi livello (Stato, Regioni, autonomie locali) la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale (articolo 2). Le strategie sono quelle della riorganizzazione ed aggiornamento dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni sviluppando a tal fine l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sulla base di una preventiva analisi delle reali esigenze dei cittadini e delle imprese, anche utilizzando strumenti per la valutazione del grado di soddisfazione degli utenti attraverso cui raggiungere l'obiettivo (articolo 7).

Il Codice richiama il principio di autonomia organizzativa delle amministrazioni regionali e locali nel settore, tenuto conto tuttavia che il *"coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale"* ricade nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera r) della Costituzione). I rapporti tra Stato, regioni e autonomie locali sono disciplinati secondo il principio della leale collaborazione e definiti attraverso intese e accordi, anche con l'istituzione di appositi organismi di cooperazione.

Per quanto riguarda le modalità di comunicazione tra Pubblica Amministrazione e cittadini, il Codice pone in capo ai cittadini e alle imprese il diritto di richiedere e di ottenere l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei rapporti con le pubbliche amministrazioni e con i gestori di pubblici servizi entro i limiti posti dal Codice, per l'invio di atti e documenti e per l'effettuazione dei pagamenti ad esse spettanti.

Tale diritto è ribadito con particolare riferimento alla partecipazione al procedimento amministrativo (comunicazioni relative all'avvio del procedimento e alle varie fasi di esso) e al diritto di accesso ai documenti amministrativi, nel rispetto dei diritti sanciti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

A questi "nuovi diritti" (che in verità non sono nuovi ma la novità attiene solo alle modalità di fruizione del diritto), tuttavia non sono sempre corrisposti procedure e comportamenti della Pubblica Amministrazione tali da renderli effettivi.

Si prevede, inoltre, che le Pubbliche Amministrazioni, nella riorganizzazione mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione dei servizi da esse resi, devono tenere conto delle reali esigenze dei cittadini e delle imprese e del grado di soddisfazione degli utenti, da valutarsi preventivamente attraverso specifici meccanismi di rilevazione e analisi.

Particolare attenzione è prestata alle esigenze di uniformità nelle modalità di interazione degli utenti con i servizi offerti, di interoperabilità tra i sistemi e di integrazione tra i processi di servizio tra amministrazioni diverse, di sicurezza nella gestione dei dati, ed alla formazione informatica dei dipendenti pubblici.

Specifiche disposizioni sono dedicate alla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, alle diverse tipologie di firma elettronica e alla trasmissione informatica dei documenti. Il CAD disciplina i sistemi di comunicazione e interazione

perché ciò che è nascosto risulta (spesso, non sempre) non conforme all'ordinamento, ma anche perché intuisce che il disvalore sta nella non intelligibilità o non accessibilità di ciò che pure sia perfettamente legittimo. Sotto questo profilo il Codice ha insieme un pregio e un difetto: il pregio è quello di ricorrere ad un concetto di trasparenza che ha rilevanza non solo perché ciò che è nascosto risulta (spesso, non sempre) non conforme all'ordinamento, ma anche perché intuisce che il disvalore sta nella non intelligibilità o non accessibilità di ciò che pure sia perfettamente legittimo, E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, 2005

tra Pubblica Amministrazione e cittadini o imprese e tra Pubbliche Amministrazioni, ovvero la posta elettronica certificata e il Sistema Pubblico di connettività, che si configura come una sorta di intranet della PA.

Il Codice contiene, infine, alcune disposizioni in materia di comunicazione esterna e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni Centrali, che impongono loro di realizzare siti istituzionali precisandone i requisiti ed il contenuto minimo. Alle amministrazioni è altresì imposto l'obbligo di mettere in evidenza sul proprio sito i principali procedimenti di competenza, indicando gli eventuali termini, il nome del responsabile e l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria, le scadenze e le modalità di adempimento, nonché l'elenco dei bandi di gara e di concorso e quello dei servizi già disponibili in rete e di quelli di futura attivazione.

Dunque le tecnologie dell'informazione e della comunicazione fin dall'emanazione del CAD sono al centro della riorganizzazione amministrativa, quale strumento non più aggiuntivo ma ordinario, coesistente al perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza e semplificazione.

Si tratta di una riorganizzazione amministrativa che, tuttavia, a dieci anni dall'approvazione del Codice, è avvenuta parzialmente generando risultati non in linea con le aspettative in quanto parte dei principi sopra enunciati non sono stati tradotti in pratica specialmente tenuto conto del fatto che il CAD contiene numerose enunciazioni di principio, spesso piuttosto solenni, senza accompagnarle però con disposizioni operative che ne consentano la concreta attuazione⁴⁵.

Negli anni il Codice ha subito numerose modifiche e innovazioni. Quasi sempre si è trattato di modifiche inserite al di fuori di un quadro di riforma organico, ad opera di numerose novelle recate da provvedimenti intersettoriali⁴⁶.

Ampia riforma, come si vedrà, si è avuta nel 2015.

2.5. La riforma del CAD: la legge 7 agosto 2015 n.124 e il digital first nelle Pubbliche amministrazioni.

Con l'approvazione della legge 124/2015 il Governo è stato delegato ad adottare una serie di decreti, volti a riorganizzare la PA, aventi a oggetto le modalità di erogazione dei servizi, in modo da assicurare la totale accessibilità online alle informazioni e ai documenti in possesso delle amministrazioni pubbliche, ai pagamenti nei loro confronti, nonché all'erogazione dei servizi, con invio dei documenti al domicilio fisico ove la natura degli stessi non consenta l'invio in modalità telematiche.

Tale insieme di norme è diretto a semplificare l'organizzazione della Pubblica Amministrazione, rendendo più agevoli e trasparenti le regole che ne disciplinano i rapporti con i cittadini, le imprese e i suoi dipendenti. Il provvedimento nasce al fine

⁴⁵Il Codice parla infatti di Diritto all'uso delle tecnologie (articolo 3), Diritto all'accesso e all'invio di documenti digitali (articolo 4), Diritto ad effettuare qualsiasi pagamento in forma digitale (articolo 5), Diritto a ricevere qualsiasi comunicazione pubblica per e-mail (articolo 6), Diritto alla qualità del servizio e alla misura della soddisfazione (articolo 7), Diritto alla partecipazione (articolo 8), Diritto a trovare on-line tutti i moduli e i formulari validi e aggiornati (articolo 58)

⁴⁶In particolare si segnalano il D.L. n. 83 del 2012 (c.d. "Crescita"), il D.L. n. 179 del 2012 (c.d. "Crescita 2.0"), il D.L. 69 del 2013 (c.d. "del Fare"), D.L. n. 90 del 2014 ("Semplificazione e trasparenza amministrativa ed efficienza degli uffici giudiziari") e il D.L. n. 133 del 2014 (c.d. "Sblocca Italia").

di conciliare i tempi di vita, famiglia e lavoro dei cittadini, riducendo la necessità dell'accesso fisico alle sedi degli uffici pubblici.

Di particolare interesse ai fini del presente studio è l'articolo 1 sulla "Carta della cittadinanza digitale", il quale prevede che il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data in entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi volti a modificare e integrare il CAD, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

1. definire il livello minimo di qualità, fruibilità, accessibilità e tempestività dei servizi on line delle pubbliche amministrazioni e, a tal fine, prevedere speciali regimi sanzionatori e premiali per le amministrazioni;
2. ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi, in relazione alle esigenze di celerità e trasparenza di cittadini e imprese, mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione e per la piena realizzazione del principio "innanzitutto digitale" (*digital first*);
3. garantire, in linea con gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea, la disponibilità di connettività a banda larga e ultralarga e l'accesso alla rete Internet presso gli uffici pubblici e altri luoghi che, per la loro funzione, richiedono le suddette dotazioni; l'accesso e il riuso gratuiti di tutte le informazioni prodotte e detenute dalle pubbliche amministrazioni in formato aperto; l'alfabetizzazione digitale; la partecipazione con modalità telematiche ai processi decisionali delle istituzioni pubbliche; la piena disponibilità dei sistemi di pagamento elettronico;
4. ridefinire il Sistema pubblico di connettività al fine di semplificare le regole di cooperazione applicativa tra amministrazioni pubbliche e di favorire l'adesione al sistema da parte dei privati, garantendo la sicurezza e resilienza dei sistemi;
5. coordinare e razionalizzare le vigenti disposizioni di legge in materia di strumenti di identificazione, comunicazione e autenticazione in rete con la disciplina di cui all'articolo 64 del CAD e la relativa normativa di attuazione in materia di sistema pubblico di identità digitale (SPID) anche al fine di promuovere l'adesione da parte delle pubbliche amministrazioni e dei privati al predetto Sistema;
6. favorire l'elezione di un domicilio digitale da parte di cittadini e imprese ai fini dell'interazione con le amministrazioni, anche mediante sistemi di comunicazione non ripudiabili, garantendo l'adozione di soluzioni idonee a consentirne l'uso anche in caso di indisponibilità di adeguate infrastrutture e dispositivi di comunicazione o di un inadeguato livello di alfabetizzazione informatica, in modo da assicurare, altresì, la piena accessibilità mediante l'introduzione, compatibilmente con i vincoli di bilancio, di modalità specifiche e peculiari, quali, tra le altre, quelle relative alla lingua dei segni;

7. razionalizzare gli strumenti di coordinamento delle amministrazioni pubbliche al fine di conseguire obiettivi di ottimizzazione della spesa nei processi di digitalizzazione, nonché obiettivi di risparmio energetico;
8. razionalizzare i meccanismi e le strutture deputati alla governance in materia di digitalizzazione, al fine di semplificare i processi decisionali;
9. semplificare le modalità di adozione delle regole tecniche e assicurare la neutralità tecnologica delle disposizioni del CAD;
10. coordinare formalmente e sostanzialmente il testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;
11. indicare esplicitamente le norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.
12. ridefinire le competenze dell'ufficio dirigenziale di cui all'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, con la previsione della possibilità di collocazione alle dirette dipendenze dell'organo politico di vertice di un responsabile, dotato di adeguate competenze tecnologiche e manageriali, per la transizione alla modalità operativa digitale e dei conseguenti processi di riorganizzazione, finalizzati a maggiore efficienza ed economicità⁴⁷.

Sulla scorta dei predetti principi è stato adottato il decreto-legislativo 26 agosto 2016, n. 179.

L'obiettivo sarebbe quello di creare una Carta della cittadinanza digitale⁴⁸, che assicuri l'accesso telematico di cittadini e imprese ai dati e servizi delle pubbliche amministrazioni.

Le modifiche apportate al CAD introducono una serie di misure volte a garantire un livello minimo dell'erogazione dei servizi on line delle amministrazioni pubbliche, la piena applicazione dell'uso delle tecnologie digitali quale canale principale per tutte

⁴⁷ In base a tale norma, l'Ufficio Dirigenziale di cui all'articolo 17 del CAD nei Ministeri verrebbe posto alle dirette dipendenze del Ministro allo scopo di progettare, realizzare e coordinare le azioni necessarie a realizzare la transizione alla modalità operativa digitale delle attività interne alle singole amministrazioni, dei rapporti tra amministrazioni e di quelli tra amministrazioni, cittadini e imprese. A tale Ufficio verrebbe preposto un dirigente di prima fascia dotato di adeguate competenze tecnologiche e manageriali, nominato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente. Fermi restando i compiti già previsti dall'art.17 del CAD, tale Dirigente, sentiti i Dipartimenti in cui si articola la singola amministrazione e sulla base delle Direttive emanate dal Presidente del Consiglio, determina obiettivi, modalità e tempi per la transizione alla modalità operativa digitale e propone al Ministro i necessari adeguamenti delle procedure e degli assetti organizzativi nonché la più efficiente allocazione delle risorse. Ciascun Ministro promuove e monitorizza l'attuazione del piano per l'amministrazione digitale nell'ambito del suo Dicastero riferendone semestralmente al Presidente del Consiglio dei Ministri. Nelle Agenzie statali tale Ufficio è posto alle dirette dipendenze del Direttore; il dirigente ad esso preposto è nominato su proposta del Direttore con decreto del Presidente del Consiglio. In tutte le altre amministrazioni pubbliche l'Ufficio è posto alle dirette dipendenze dell'organo politico.

⁴⁸ Sulla cui natura giuridica e conseguenti effetti si dovrà riflettere.

le attività delle p.a.(cd *Digital first*), incentivare la partecipazione con modalità telematiche ai processi decisionali pubblici e la diffusione dei pagamenti digitali⁴⁹.

2.6. Le ICT come strumenti di benessere sociale: Trasparenza e open data.

Secondo le previsioni delle “Agende Digitali” l’uso pervasivo delle tecnologie ICT costituisce un’opportunità per favorire il benessere sociale, sia perché contribuiscono allo sviluppo e occupazione, sia in quanto consentono il riavvicinamento dei cittadini verso le istituzioni e verso una Pubblica Amministrazione aperta.

Sotto tale punto di vista viene nettamente amplificata l’applicazione del principio di trasparenza dell’amministrazione ed infatti gli Open Data rappresentano dunque uno dei temi caldi su cui le amministrazioni pubbliche oggi puntano per valorizzare il loro patrimonio informativo.

Per attuare, però, quanto detto, risulta indispensabile l’uniformità della regolamentazione e condivisione delle procedure che rendano effettivo, sistematico ed efficace, a tutti i livelli amministrativi, il processo di pubblicazione dei dati per il riutilizzo. A tal fine l’art. 58 del CAD, denominato “Comunicazioni tra le pubbliche amministrazioni”, sancisce l’obbligo per le pubbliche amministrazioni di comunicare tra loro, attraverso la messa a disposizione a titolo gratuito degli accessi alle proprie basi di dati alle altre amministrazioni mediante la cooperazione applicativa di cui all’art. 72, comma 1, lettera e) del CAD, finalizzata proprio all’interazione tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni per garantire l’integrazione dei metadati, delle informazioni e dei procedimenti amministrativi. Sono inoltre previste delle sanzioni per le Pubbliche Amministrazioni che non ottemperano all’obbligo di erogazione dei servizi in rete e di accesso telematico alle basi di dati.

Le Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico emanate nel giugno del 2014 hanno l’obiettivo di supportare il processo di liberazione e rilascio dei dati pubblici fornendo un modello operativo per la metadattazione e la condivisione degli stessi⁵⁰.

⁴⁹le modifiche al CAD coinvolgono anche i meccanismi e le strutture di *governance* del settore, prevedendo tra l’altro, la semplificazione dei procedimenti di adozione delle regole tecniche, un rafforzamento del ruolo di impulso del Presidente del Consiglio attraverso la Conferenza permanente per l’innovazione tecnologica, la ridefinizione delle competenze dell’ufficio dirigenziale generale unico istituito nelle pubbliche amministrazioni centrali con funzioni di coordinamento in materia digitale, la possibilità, per il Presidente del Consiglio dei ministri, in sede di prima attuazione del medesimo decreto legislativo, di nominare, per un periodo non superiore a tre anni, con proprio decreto, un Commissario straordinario per l’attuazione dell’Agenda digitale.

⁵⁰Esse fanno seguito alle “Linee guida per la stesura di convenzioni per la fruibilità di dati delle pubbliche amministrazioni” emanate nel giugno del 2013 da DigitPA con l’obiettivo di rimarcare quanto stabilito all’articolo 50 e 58 del Codice dell’Amministrazione Digitale. Nell’art. 50, infatti, si precisa che, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni, in funzione dello svolgimento dei compiti istituzionali di quest’ultime. Il successivo articolo 58, nel porre l’attenzione sulla fruibilità dei dati, prevedeva che le amministrazioni titolari di banche dati accessibili per via telematica predisponessero apposite convenzioni finalizzate ad assicurare la fruibilità dei dati medesimi. Attualmente è online il Catalogo nazionale dei dati della pubblica amministrazione, strumento che vuole supportare le attività di valorizzazione e coordinamento del patrimonio informativo pubblico. Il catalogo permetterà alle singole amministrazioni di caricare e aggiornare autonomamente i propri dataset, favorendo la condivisione dei dati tra pubbliche amministrazioni e il riutilizzo degli stessi secondo i

In sostanza, l'accesso alla conoscenza delle informazioni è ormai qualificabile come bene fondamentale, funzionale ad assicurare la disponibilità e il riutilizzo dei dati pubblici, quali fattori indispensabili per migliorare la trasparenza amministrativa, per promuovere una partecipazione interattiva, consapevole dei cittadini al processo decisionale delle istituzioni. Oltre che per favorire lo sviluppo di applicazioni innovative finalizzate ad incrementare la qualità dei servizi pubblici erogati alla collettività.

In tal senso, si rileva come una migliore efficienza dei processi e della fornitura dei servizi pubblici può essere ottenuta grazie alla condivisione dei dati tra un settore e l'altro, il che può permettere per esempio di avere una visione d'insieme delle spese non necessarie.

L'economia può trarre vantaggio da un più facile accesso a informazioni, contenuti e conoscenze, che a loro volta contribuiscono allo sviluppo di servizi innovativi e alla creazione di nuovi modelli di business. È possibile migliorare il benessere sociale perché la società ha a disposizione informazioni più trasparenti e accessibili. I dati aperti migliorano la collaborazione, la partecipazione e l'innovazione sociale.

Non si tratta di asserzioni dogmatiche, ma di affermazioni frutto di studi di natura economica ben consolidati. Infatti, ad esempio, secondo un apposito studio economico predisposto in sede europea, nel 2015: "Per il 2016, si prevede un mercato diretto di dati aperti del valore di 55,3 miliardi di euro per l'UE 28+. Tra il 2016 e il 2020, le dimensioni del mercato aumenteranno del 36,9 %, raggiungendo un valore di 75,7 miliardi di euro nel 2020, comprese le correzioni per inflazione. Per il periodo 2016-2020, le dimensioni cumulative del mercato diretto sono stimate in 325 miliardi di euro. Nuovi posti di lavoro sono creati mediante la stimolazione dell'economia e mediante una domanda più alta di personale con le competenze necessarie per lavorare con i dati. Nel 2016, ci saranno 75 000 posti di lavoro nel settore dei dati aperti nell'ambito del settore privato dell'UE 28+. Entro il 2020, questa cifra aumenterà fino a raggiungere quasi 100 000 posti di lavoro. Creando quasi 25 000 nuovi posti di lavoro nel settore dei dati aperti entro il 2020. Le prestazioni del settore privato possono essere migliorate grazie ai dati aperti. È possibile raggiungere una maggiore efficienza dei processi e della fornitura di servizi pubblici grazie alla condivisione intersettoriale dei dati, che permette un accesso più veloce alle informazioni. Il totale dei costi risparmiati per l'UE28+ nel 2020 è calcolato in 1,7 miliardi di euro."⁵¹

Ciò che se ne rileva, quindi, è che le iniziative per l'open government, basate sull'apertura dei dati della PA al pubblico, consentono di affrontare le nuove sfide del welfare allineandosi meglio ai bisogni della società e colmando i divari.

3. Nuovi modelli di condivisione delle scelte: lo strumento delle "reti".

principi dell'open data. L'accesso al catalogo, per le funzioni di ricerca, consultazione e download, è pubblico e gratuito per tutti

⁵¹ Traduzione riassuntiva da "Creating value through open data", Study on the Impact of Re-use of Public Data Resources, in www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_creating_value_through_open_data_0.pdf, November 2015

Un ruolo decisivo nel raggiungimento di una crescita più equa e solidale è affidato a nuovi archetipi di *governance* pubblica, capaci di guidare processi di innovazione sociale, che si tramutino in benessere e occupazione e contrastino i trend che oggi più preoccupano: crescita lenta, aumento della disoccupazione, allargamento delle disuguaglianze economiche e sociali.

In altri termini, è necessario un nuovo modello di *management* pubblico, improntato a valori di inclusione, sussidiarietà e reciprocità ed in grado di valutare e creare partnership multi-stakeholder per il miglioramento della qualità della vita del territorio ("The Governance of Inclusive Growth"). Secondo l'Ocse, occorre un nuovo approccio che guardi alla cosa pubblica nella sua totalità, in cui *vision*, incentivi, meccanismi di *delivery* siano allineati, le spese disciplinate e il concetto di inclusione incorporato nell'intero processo di *decision making*.

Anche in tal caso, il punto di partenza è rappresentato dalle "persone". Si tratta di adottare e praticare direttamente l'idea che le persone sono portatrici di esperienze e competenze, quindi – in quanto tali – risorse e valore, economico e sociale.

E' necessario recuperare la capacità di leggere le comunità come fortini di risorse nascoste e le persone che ci vivono come opportunità, piuttosto che come problemi. E ciò vale anche per gli utenti dei servizi, come mostrano le pratiche di co-produzione che provano a ridisegnare le politiche del welfare locale attraverso il ruolo attivo e diretto dei destinatari dei servizi. "Se le famiglie dei bambini che frequentano l'asilo nido cittadino assumono un ruolo diretto nella produzione del servizio, integrando il lavoro professionale degli operatori e, ad esempio, arricchendo l'offerta educativa con il bagaglio delle proprie competenze, avremo innestato un circolo virtuoso: migliorato la qualità del servizio, qualificato la domanda sociale, promosso la cultura dell'educazione nei primi anni di vita."⁵²

Ne deriva l'urgenza di assumere questa prospettiva nelle pratiche di welfare locale, integrando gli obiettivi di politica sociale con quelli di promozione della cittadinanza attiva, di amministrazione condivisa dei beni comuni, di promozione del capitale sociale delle comunità. Un patrimonio che va coltivato, alimentato e sviluppato con maggiore intenzionalità, come vuole il dettato costituzionale. Soprattutto al tempo della scarsità delle risorse e della crisi della democrazia. In tal senso, punto di svolta può essere considerata la valorizzazione, specialmente con riferimento all'erogazione dei servizi pubblici, dei reticoli decisionali nell'organizzazione amministrativa italiana.

Il concetto di "rete" è divenuto sempre più presente in vari rami della scienza. Dalla microbiologia all'ecologia, dalla sociologia alla *business administration*, tale termine assume un'importanza sempre maggiore.

Ovviamente, ogni ramo della scienza che utilizza tale concetto lo adatta alla disciplina di riferimento; il che comporta delle differenze concettuali sull'argomento tra le varie discipline. Nonostante ciò, emerge un minimo comune denominatore che vede in primo luogo la rete quale riferimento principale "dell'architettura della

⁵² Cfr progetto "Interesse, trame di comunità", AMESCI, per il Servizio Civile Nazionale, in https://www.amesci.org/serviziocivile/bandi/BANDO_SC_2017_05_24/progetti/progetto_RETE_INTESSERE_TRAME_DI_COMUNITA.pdf

complessità”⁵³. Secondariamente, si precisa che non esiste una forma unica di rete, bensì “reti” differenti.

All'interno del panorama amministrativistico italiano tale figura appare ancora poco utilizzata, a tal proposito autorevolissima dottrina ha definito il termine “rete” come: “figura organizzativa composta di uffici pubblici e caratterizzata da seguenti due elementi o tratti: appartenenza ad entità o apparati diversi e collaborazione o interdipendenza”.⁵⁴

Tale concezione della rete avvicina l'Italia agli ordinamenti giuridici, in particolar modo quello statunitense-anglosassone e quello tedesco, all'interno dei quali tale termine risulta ampiamente impiegato⁵⁵ sia nell'ambito del *policy making*, che per esaminare le relazioni organizzative tra enti pubblici e tra enti pubblici e soggetti privati⁵⁶. Da tali studi emerge come dal punto di vista giuridico il termine “rete” possa essere inteso come un insieme relativamente stabile di relazioni che creano collegamenti, tra una varietà differente di soggetti in essa coinvolti, retti non dalla gerarchia ma dall'interdipendenza e legati dal convincimento che il perseguimento di un interesse comune possa essere realizzato nel modo migliore solamente sulla base di un'attività di cooperazione⁵⁷.

Tale concetto ha ovviamente risentito dei differenti approcci attuati dalle diverse scuole di pensiero collegate al *New Public Management* ovvero alla teoria sulla *Governance*.

Si deve precisare che secondo alcune concezioni dottrinarie sulle reti si suole operare una prima distinzione, che consente di impostare un'analisi delle reti su piani differenti: uno prettamente qualitativo-quantitativo, l'altro basato su due diverse rappresentazioni della rete in rapporto agli interessi di cui si fanno portatori i soggetti in essa coinvolti.

⁵³ Si veda in proposito P. KENIS – V. SCHNEIDER, *Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical tool box*, 25 ss, in B. MARIN – R. MAYNTZ, *Policy network: empirical evidence and theoretical considerations*, 1991, Frankfurt.

⁵⁴ S.CASSESE, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in *L'Europa delle reti*, a cura di A. PREDIERI- M. MORISI, Torino, 2001, 43-48

⁵⁵ A titolo di esempio si possono citare M. ATKINSON – W. D. COLEMAN, *Policy networks, policy communities and the problems of governance*, in D. ROGERS – D. WHITTEN, *Interorganizational co-ordination: theory, research and implementation*, Ames, Iowa: Iowa state university press.; L. KATZ – C. SHAPIRO, *Network externalities, competition and compatibility*, in *American economic review*, 1985, 75, 3, pp424-40; E.O. LAUMANN – F. U. PAPP, *Networks of collective actions*, New York, 1976; H. ALDRICH, *Organizational sets, action sets and networks* in C. NYSTROM – W.H. STARBUCK, *Handbook of organizational design*, vol.I, 1991, London.; B. HJERN – D.O. PORTER, *Implementation structures: a new unit of administrative analysis*, in *Organizational studies* 2, 211-227.

⁵⁶ K. THURMAIER – C. WOOD, *Interlocal agreements as overlapping networks*, in *Public administration review*, September/october, 2002, vol.62, n°5, 585; K. PROVAN – H. MILWARD, *Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks*, in *Public Administration review*, 2001, vol.61, 414.; E. JENNINGS -G. EWALT, *Interorganizational coordination. Administrative consolidation*, in *Public administration review*, 1998, vol.58, 417. J. HANSEN, *A “new institutional” perspective on policy networks*, in *Public administration*, vol. 75, Winter 1997, 669.

⁵⁷ Si veda in proposito P. BOGASON – T. A.J. TOONEN, *Introduction: networks in public administration*, in *Public Administration*, 1998, , vol.76, summer, 205.

In particolare l'analisi delle reti qualitativa o quantitativa non si preoccupa di evidenziare la struttura dell'interazione tra i soggetti ed i loro interessi, viceversa si pone l'accento sul contenuto delle singole interazioni⁵⁸.

La seconda dimensione dell'analisi delle reti, invece, si fonda su due distinte concezioni: una che identifica la rete come forma di intermediazione di interessi, che vede la rete come termine generico indicante diverse forme di relazioni tra portatori di interessi; l'altra che vede nella rete una specifica forma di *governance*.

Le scuole di pensiero, collegate al New Public Management, enfatizzano l'aspetto endo-organizzativo degli apparati amministrativi prendendo come unità elementare di riferimento l'ufficio se non addirittura l'individuo stesso. Inoltre le stesse sembrano stigmatizzare un modello ideale di amministrazione-impresa al quale le moderne amministrazioni dovrebbero ispirarsi per migliorare la propria *performance*.

I referenti empirici del NPM, quindi, risultano essere le dinamiche organizzative interne agli uffici ed i rapporti tra gli uffici stessi⁵⁹.

In tale ambito, i reticoli decisionali possono essere utilizzati come modello organizzativo e strumento di analisi delle relazioni tra strutture pubbliche senza alcun riferimento a soggetti privati. Attraverso tale modello è possibile ottenere uno spostamento della potestà decisoria, in merito al perseguimento di un interesse, da un punto ad un altro, da un soggetto monocratico a forme di coordinamento di tipo collegiale.

Le teorie sulla Governance si sono affacciate nel panorama dello studio delle riforme amministrative a partire dagli anni '80 e, a differenza della scuola del New Public Management, hanno posto l'accento sulle relazioni intercorrenti tra la pubblica amministrazione e l'ambiente esterno⁶⁰, esaminandole secondo finalità descrittive.

Le origini stesse di tale teoria, che risalgono agli anni '60, trovano il loro vero sviluppo a partire dagli anni '70, quando si iniziò a concepire un quadro istituzionale in cui si dissolveva la centralità dello Stato a favore di immagini policentriche legate tra loro da un reticolo di relazioni: i network corporativi, gli *iron triangles* ed i *policy networks*.

Nel decennio che va dagli anni '80 agli anni '90, la Governance trovò un'ulteriore sviluppo grazie all'Unione Europea che, a parere di autorevoli studiosi, pose le basi per lo sviluppo di una "nuova struttura di Governance" basata sullo spostamento del potere decisionale dalle "arene" nazionali a quelle sovranazionali⁶¹.

Le reti, così si chiamano tali strutture interorganizzative acentriche, costituiscono lo strumento principale per attuare il coordinamento dei processi decisionali all'interno dei quali la partecipazione da parte dei soggetti interessati è aperta e dinamica⁶². Le caratteristiche principali delle reti sono tre: l'interdipendenza

⁵⁸ P. SCIARINI, *Elaboration of the Swiss agricultural policy for the GATT negotiations: a network analysis*, 1996

⁵⁹ L. FITZGERALD – A. PETTIGREW, *The new public management in action*, Oxford, 1996.

⁶⁰ Infatti le teorie basate sul NPM hanno come oggetto di analisi le peculiari relazioni organizzative di un ufficio e tra singoli uffici, viceversa le teorie basate sulla Governance studiano i rapporti tra strutture pubbliche ed altri "attori".

⁶¹ R. MAYNTZ, *La teoria della Governance: sfide e prospettive*, in *Riv.it. sc. Pol.*, 1999, 1, pp.3-21; W. VV. POWELL, *Neither market nor hierarchy: network forms of organization*, in *Research in organizational behaviour* 12, 295-336.

⁶² Tra tutti, si veda R.A.W. RHODES, *The New Governance: Governino without Government*, in *Political studies*, 1996, 44, 652-667; dello stesso autore *Understanding governance: policy networks*,

tra i soggetti pubblici e privati, le continue relazioni tra gli stessi per poter raccordarsi per il raggiungimento degli obiettivi e la condivisione di alcune regole di base⁶³.

La rete, quindi, è definibile:

- come “figura organizzativa” caratterizzata non dalla gerarchia ma dall’interdipendenza cooperativa;
- come strumento di analisi delle relazioni tra strutture pubbliche in ordine allo spostamento della potestà decisionale da organi monocratici ad organi collegiali;
- come strumento di analisi delle relazioni tra strutture pubbliche e private in ordine alla partecipazione delle stesse al *decision making*.

In forza di ciò si possono notare le differenze intercorrenti tra la scuola del *New Public Management* e quella della *Governance*.

La prima studia le dinamiche organizzative interne alla pubblica amministrazione vincolandole alla realizzazione degli obiettivi secondo criteri di efficienza ed efficacia, la seconda supera le dimensioni interne della pubblica amministrazione ponendo l’accento sui rapporti tra soggetti differenti pubblici e privati.

Nelle strutture di *governance*, quindi, esisterebbero una pluralità di attori, ognuno portatore di un proprio interesse, ma attraverso i networks decisionali si arriverebbe alla selezione dell’interesse prevalente da soddisfare.

Trasponendo tale concetto all’interno della pubblica amministrazione emerge come attraverso tale concezione l’immagine dell’organizzazione interna della pubblica amministrazione diventa un sottoprodotto delle relazioni con l’ambiente esterno.

Le decisioni così prodotte, quindi, si collocano all’interno di un processo caratterizzato dalla presenza di molteplici referenti ed è attraverso la mediazione tra gli interessi in gioco che si seleziona quello prevalente da soddisfare. La mediazione tra gli interessi coinvolti nel processo decisionale viene realizzata in modi differenti, tra questi ne emergono due in particolare: il primo si caratterizza per la dinamicità, ossia la mediazione si svolge attraverso le relazioni intercorrenti tra i soggetti; il secondo, statico, attraverso il ricorso a processi di coordinamento di tipo collegiale (es. conferenze di servizi) all’interno dei quali si svolge contemporaneamente sia la mediazione che la selezione dell’interesse da soddisfare.

In tal modo cambia la visione stessa della pubblica amministrazione che può essere raffigurata non più come soggetto posto in posizione sovraordinata (gerarchica) rispetto ai referenti privati, ma come soggetto rientrante nel reticolo organizzativo all’interno del quale sono presenti altri soggetti che prendono parte alla realizzazione dell’interesse perseguito.

Guardare la pubblica amministrazione attraverso il filtro delle teorie sulla *Governance* consente di enfatizzare due fondamentali aspetti dell’agire amministrativo: la trasparenza e la partecipazione.

governance, reflexivity and accountability, Buckingham, 1997; *Policy networks: a British perspective*, in *journal of theoretical politics* 2, 3, 293-317; W. J.M. KICKERT – E.H. KLIJN, *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, London, 1997

⁶³ La nascita della rete si deve al fallimento dei modelli di direzione centralizzati, ciò anche alla cosiddetta europeizzazione dei processi decisionali, che hanno portato proprio alla creazione di modelli decentrati caratterizzati da strutture pubbliche e private che interagiscono, scambiandosi informazioni, per la realizzazione di un interesse comune, R.A.W. RHODES *op. ult. Cit.*

Resta infine da esporre brevemente la teoria della scuola dell'intermediazione d'interesse. Secondo tale scuola la rete è una figura concepita come insieme di relazioni intercorrenti tra soggetti pubblici e privati. Esisterebbero, quindi, differenti tipologie di rete, ognuna delle quali caratterizzata da propri criteri distintivi.

Alcuni autori basavano la loro tipologia esclusivamente su tre criteri guida: il livello di istituzionalizzazione, il numero dei partecipanti e la portata degli accordi⁶⁴. Non sono mancati quegli studiosi che hanno individuato un numero maggiore di tipologie di reti aggiungendo ai caratteri sopra elencati le regole di condotta, le strategie degli attori, la funzione esercitata, le relazioni tra poteri, la struttura organizzativa⁶⁵.

Un'ulteriore distinzione tra tipologie di reti è quella intercorrente tra reti omogenee ed eterogenee, nelle prime gli attori coinvolti sono tutti accomunati da interessi omogenei, nelle seconde invece i soggetti coinvolti sono portatori di interessi differenti. In tale ultima ipotesi l'interdipendenza tra i soggetti coinvolti è caratterizzata dalla ricerca di una mediazione tra tutti gli interessi coinvolti nel reticolo.

Quel che emerge dopo questa breve sintesi è che la concezione delle reti come intermediazione di interessi viene vista come strumento analitico per esaminare i cambiamenti dei rapporti tra amministrazione e società, il ruolo giocato dai soggetti privati e pubblici e le relazioni (formali ed informali) intercorrenti tra loro. In breve, il concetto di rete come intermediazione di interessi si preoccupa di descrivere il contesto ed i fattori che portano all'adozione di una decisione, utilizzando come unità di analisi il singolo atto individuale adottato dai soggetti coinvolti nel reticolo.

Su un piano differente si pone la visione delle reti come espressione di *Governance*, infatti la rete viene concepita non come strumento per analizzare solamente i singoli fattori decisionali, bensì come l'insieme delle relazioni interorganizzative e la struttura dei processi che portano all'adozione della decisione finale.

Secondo questo punto di vista i *networks* legano tra loro, attraverso interazioni informali, quei soggetti pubblici e privati titolari di interessi differenti, per arrivare all'adozione di una decisione a livello centrale ma non gerarchico⁶⁶. Invece che emanare da un'autorità centrale la decisione è costituita da un processo che coinvolge una pluralità di soggetti pubblici e privati⁶⁷.

Le reti sono in grado di produrre intenzionalmente il superamento dei disaccordi tra i membri che sono portatori di interessi divergenti e questo avviene utilizzando vari strumenti quali gli accordi volontari che creano collegamenti informali tra le arene di decisione Inter e intra organizzative; mediante le strutture istituzionalizzate di coordinazione ovvero collegando differenti organizzazioni indipendentemente dalle relazioni formali tra loro intercorrenti.

4. Conclusioni.

⁶⁴ J. JORDAN – K. SCHUBERT, *A preliminary ordering of policy network labeling*, in *European journal of political research*, 1992, pp.7-28; Id. *Policy networks*, in *European journal of political research special issue*, 1992, 21, pp.1-2.

⁶⁵ F. WAARDEN, *Dimensions and type of policy networks*, in J. JORDAN – K. SCHUBERT *op. Ult. Cit.*, pp.29-52

⁶⁶ si veda P. KENIS – V. SCHNIDER, *op. ult. Cit.*

⁶⁷ In tal senso R. MAYNTZ, *op. ult. Cit.*

Nel rapporto della Commissione europea è scritto che sono stati verificati oltre 1000 esempi concreti, di utilizzo di nuove tecnologie collaborative sia tra privati, sia tra privati e pubblica amministrazione. Il campo più diffuso riguarda *open hardware* e *open networks*. Il primo si focalizza su progetti ispirati al movimento degli artigiani digitali e alla diffusione dei *fablabs* (laboratori in cui lavorano i *makers*), gli *open networks* descrivono la tendenza dei cittadini a sviluppare reti e infrastrutture per condividere risorse e risolvere problemi.

Sono tutte iniziative nuove in grado di ripensare la società in un mondo in cui le risorse sono sempre più scarse⁶⁸ ed evidenziano, come si è accennato, il ruolo fondamentale della *governance* pubblica nel raggiungimento di una crescita più equa, che si rifletta in benessere e occupazione e contrasti le problematiche sociali ed economiche più preoccupanti del momento.

Se a buon punto può esser considerata la definizione di obiettivi che tengano conto del miglioramento del benessere economico e sociale delle persone, dei livelli di occupazione o della partecipazione alla vita civile, lo stesso non può dirsi con riferimento alla traduzione di tali obiettivi in azioni concrete.

Alla luce di ciò emerge come appaia essenziale la guida del governo centrale sugli enti locali, così come il superamento di eventuali colli di bottiglia nello scambio di informazioni tra i vari enti e la messa a punto di Indicatori chiave nazionali di performance in linea con gli obiettivi di inclusione. Un maggiore uso del sistema delle reti può dare la giusta direzione al perseguimento di detti obiettivi.

A tal fine è necessario avere nuovi metodi di approccio all'erogazione dei servizi alla cittadinanza: tra questi l'Ocse mette in evidenza l'innovazione sociale (nuove idee, prodotti, servizi, modelli, che soddisfano dei bisogni sociali in modo più efficace e instaurano nuove relazioni), la co-produzione, ovvero il processo di coinvolgimento dei cittadini nella produzione dei servizi di welfare, e più in generale il *digital welfare*, che permette al settore pubblico di diventare più efficace facendo leva sui nuovi strumenti di cittadinanza elettronica per affrontare le sfide del welfare allineandosi meglio ai bisogni della società e colmando i divari. Questi approcci possono aumentare l'accesso ai servizi pubblici, raggiungere più capillarmente la popolazione e migliorare la qualità degli stessi servizi, dando più strumenti agli utenti.

Anche le iniziative per l'*open government*, basate sull'apertura dei dati degli enti statali al pubblico, danno un importante contributo alla trasparenza, all'inclusione e alla messa a punto di politiche più efficaci perché tarate sui bisogni della società. I paesi Ocse hanno compiuto importanti passi in avanti nell'*open government*, ma, conclude lo studio, resta del lavoro da fare per rappresentare tutti gli *stakeholder* e ottenere un processo veramente partecipativo.

Occorrono anche valutazioni più affidabili sui risultati delle politiche di inclusione, migliorando per esempio il ricorso al feedback di tutti i portatori di interesse nel processo decisionale perché in tal modo potranno adottarsi decisioni condivise, deflative di potenziali contenziosi e certamente orientate alla quella che oggi in alcuni Paesi orientali viene indicata come "Felicità Pubblica".

⁶⁸ Fabrizio Sestini, advisor della Commissione Europea e responsabile del progetto, "C'è solo una risorsa disponibile in quantità maggiore di quanto non lo sia mai stata: gli esseri umani. Metterli in contatto in modi nuovi, pervasivi, diffusi e accessibili è la svolta più importante, resa possibile dalle tecnologie digitali."

