

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in
Scienze del Governo e Politiche Pubbliche



IL PERCORSO DI DIGITALIZZAZIONE DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LA QUESTIONE
DELL'ALGORITMO

Relatrice: Prof.ssa Antonella Perini

Laureanda: Cristina Fichera

matricola N. 1234256

A.A. 2021 – 2022

Indice

Introduzione	3
CAPITOLO I.....	7
Le fondamenta della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.....	7
1.1 I principi di <i>e-government</i> ed <i>Open Government</i> : focus dal punto di vista nazionale e sovranazionale.....	7
1.2 Il principio di trasparenza come cardine della digitalizzazione	14
1.3 Le declinazioni della trasparenza: dall'accesso documentale ex legge 241/1990 all'accesso civico generalizzato.....	18
CAPITOLO II.....	23
L'iter normativo della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione	23
2.1 La genesi normativa della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.....	23
2.2 Gli organismi di informatica pubblica.....	30
2.3 Il Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione.....	41
2.4 L'apice del percorso di digitalizzazione della PA: il Codice dell'Amministrazione Digitale e i principali interventi di modifica	45
2.5 Le nuove declinazioni dei principi dell'amministrazione digitale	57
2.6 L'implementazione della digitalizzazione della PA: il contesto attuale e i principali strumenti digitali.....	62
CAPITOLO III.....	71
La questione dell'algoritmo in riferimento alla procedura straordinaria di mobilità del Ministero dell'Istruzione	71
3.1 Inquadramento dell'algoritmo e una nuova dimensione dell'amministrazione digitale.....	71

3.2 Il caso emblematico della procedura di mobilità dei docenti mediante algoritmo.....	76
3.3 L'orientamento del TAR Lazio sull'algoritmo della procedura di mobilità: dalla qualificazione alla questione di legittimità.....	79
3.4 Posizione del Consiglio di Stato: un orientamento sempre più aperto all'algoritmo	89
3.5 "Aperto sì, ma con dei limiti"	97
3.6 Spunti conclusivi alla luce del confronto tra gli orientamenti giurisprudenziali	103
Conclusione	108
Bibliografia	112
Sitografia.....	119
Ringraziamenti	122

Introduzione

Il presente lavoro si pone a completamento di un percorso di studi incentrato sull'amministrazione pubblica, ovvero quell'insieme di enti che hanno lo scopo di amministrare, dal latino *ad ministrare*, prendersi cura. La Pubblica Amministrazione, infatti, si prende cura degli interessi pubblici, producendo beni e servizi per la collettività.

A tal riguardo, giova sottolineare che la scelta dell'argomento è stata il frutto di una stretta collaborazione tra la sottoscritta, autrice dell'elaborato, e la Professoressa relatrice al fine di approfondire un tema importante ed insito nella Pubblica Amministrazione, ovvero il suo percorso di digitalizzazione.

La presenza costante e sempre maggiore delle tecnologie nella società in cui viviamo ha importanti ripercussioni anche nell'agire amministrativo, ragione per cui l'iter di informatizzazione amministrativa risulta essere una tematica di estrema attualità ed in continua evoluzione.

Lo scopo del contributo risulta essere, infatti, quello di indagare come è nato e come si è evoluto, fino ai giorni nostri, il rapporto tra la Pubblica Amministrazione e il contesto digitale.

Partendo da una breve panoramica sovranazionale, si opererà un'analisi del quadro normativo delineatosi in ambito nazionale, il quale vede il fenomeno della digitalizzazione protagonista indiscusso di un cambiamento organizzativo-burocratico incidente tanto sull'iter procedimentale quanto sui rapporti instaurati con il cittadino utente.

Di importanza rilevante ai fini della trattazione sono da considerarsi, in primo luogo, i principi su cui si basa l'argomento oggetto di studio. In particolare, partendo dal punto di vista sovranazionale, la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione trova fondamento nei concetti di *e-government* ed *Open Government* volti sostanzialmente ad una riorganizzazione, mediante l'ausilio delle tecnologie informatiche, dell'attività amministrativa al fine di renderla più aperta ai cittadini.

Il comune denominatore tra il punto di vista sovranazionale e quello nazionale risiede nel principio di trasparenza il quale, con le sue declinazioni rinvenibili in particolare nell'istituto del diritto di accesso, è da considerarsi come il cardine di tutta l'azione amministrativa nonché filo conduttore del percorso oggetto di studio in questa sede. L'esigenza di trasparenza nella Pubblica Amministrazione, in armonia con i principi della Costituzione, è il fulcro necessario di ogni innovazione. Un'innovazione, quella nel campo digitale, che ha visto coinvolte le amministrazioni pubbliche in un processo complesso e variegato sia dal punto di vista normativo che istituzionale. Questo percorso verso l'informatizzazione trova il suo esordio nei primi anni Novanta con la legge 241, rivoluzionaria per tutto il diritto amministrativo, continuando lo sviluppo non solo con svariati interventi normativi, ma anche con la creazione -ed evoluzione- di una serie di organismi di informatica pubblica per sostenere, anche dal punto di vista governativo, l'incremento dell'utilizzo di sistemi informatici nell'amministrazione pubblica mediante precise strategie.

Ciò che però sancisce l'apice del percorso di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione è l'introduzione del Codice dell'Amministrazione Digitale il quale, con i numerosi interventi di modifica che gli sono stati apportati fino a tempi recentissimi, dal 2005 rappresenta una vera e propria Costituzione del mondo digitale, volta alla semplificazione e riorganizzazione della normativa in materia di informatica nelle amministrazioni pubbliche, mediante l'introduzione di innovativi strumenti digitali e la predisposizione di mezzi necessari per un'amministrazione pubblica sempre più efficiente e all'avanguardia.

L'inarrestabile processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione l'ha portata a dover affrontare nuove sfide, derivanti dall'utilizzo di strumenti di intelligenza artificiale in grado di sostituire l'attività umana nell'azione amministrativa. Una questione questa, al centro dei dibattiti di giustizia amministrativa più recenti, che trovano come *casus belli* una procedura straordinaria di mobilità adottata dal Ministero dell'Istruzione e basata su un algoritmo. Centrale il ruolo dei giudici amministrativi di primo e secondo

grado nel cercare di adattare in modo armonioso strumenti di nuovissima generazione, quali gli algoritmi, configurabili come il frutto inevitabile del percorso di rivoluzione digitale, al contesto amministrativo retto da principi ormai più che consolidati.

Un corpus giurisprudenziale, quello finora delineato, ancora in una fase primordiale in cui traspaiono tutte le incertezze legate ad una graduale, ma inesorabile, sostituzione tecnologica.

CAPITOLO I

Le fondamenta della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione

Sommario: 1.1 I principi di *e-government* ed *Open Government*: focus dal punto di vista nazionale e sovranazionale. - 1.2 Il principio di trasparenza come cardine della digitalizzazione. - 1.3 Le declinazioni della trasparenza: dall'accesso documentale ex legge 241/1990 all'accesso civico generalizzato.

1.1 I principi di *e-government* ed *Open Government*: focus dal punto di vista nazionale e sovranazionale

La diffusione dell'informatizzazione nelle amministrazioni pubbliche è un fenomeno che si riscontra in molti Paesi del mondo, anche se con diverse modalità e tempistiche. Ciò è la logica conseguenza della natura universale dello strumento delle ICT, acronimo inglese di *Information and Communications Technologies*¹, tradotto in italiano con TIC (tecnologie dell'informazione e della comunicazione) e della sua amplissima diffusione nella società². Con l'evoluzione di queste tecnologie e con lo studio degli effetti della loro diffusione nel settore pubblico, nasce così il concetto di *e-government*.

Con il termine *e-government* si indica il processo di informatizzazione della Pubblica Amministrazione e viene reso noto per la prima volta dalla

¹ Tecnologie riguardanti i sistemi integrati di telecomunicazione (linee di comunicazione cablate e senza fili), i computer, le tecnologie audio-video e relativi software, che permettono agli utenti di creare, immagazzinare e scambiare informazioni. Definizione del Dizionario di economia e finanza, 2012, www.treccani.it.

² Come rilevato dalla Commissione europea nella Comunicazione del 2010 sull'Agenda digitale europea, l'impatto sociale delle TIC è diventato significativo: il fatto che in Europa oltre 250 milioni di persone usino internet ogni giorno e che praticamente tutti i cittadini europei posseggano un telefono cellulare ha cambiato il nostro stile di vita. Comunicazione della Commissione del 19/05/2010, www.eurlex.europa.eu.

Commissione Europea nella Comunicazione del 26 settembre 2003 per indicare: «l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni, coniugato a modifiche organizzative ed all'acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici ed i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche»³.

Va sottolineato che, il termine Government non coincide con quello di amministrazione pubblica; può tuttavia dirsi che l'*e-government* sia inteso come attinente all'interazione digitale tra amministrazione e privati e in particolare come offerta di servizi on-line a cittadini e imprese⁴. Si parla infatti ormai di "servizi di e-government", il cui significato naturalmente è più ampio della comune definizione di "servizi pubblici"⁵, comprendendo -nello specifico- anche l'offerta dei servizi amministrativi.

La Commissione Europea ha adottato la Comunicazione n. 179 del 19 aprile 2016 con la quale ha fissato i principi di base cui deve ispirarsi l'azione per l'*e-government* per il periodo 2016-2020. L'obiettivo cui deve tendere l'azione di implementazione delle nuove tecnologie nel settore dell'azione amministrativa, secondo quanto indicato dalla Commissione Europea, deve ispirarsi ai valori della massima trasparenza, efficienza ed inclusività affinché vengano erogati «servizi pubblici *end-to-end* senza frontiere, il più possibile personalizzati ed intuitivi a tutti i cittadini e a tutte le imprese nell'UE». Lo strumento per garantire la compiuta realizzazione di questi obiettivi, secondo l'impostazione della Commissione, va rinvenuto nel principio del libero accesso ai dati ed ai servizi delle amministrazioni pubbliche, sia a livello nazionale che transfrontaliero.

³ Comunicazione della Commissione Europea del 26/09/2003 "Il ruolo dell'e-governement per il futuro dell'Europa", www.eur-lex.europa.eu.

⁴ Arpaia C.M., Ferro P., Giuzio W., Ivaldi G., Monacelli D., "L'e-Government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive", questioni di economia e finanza-occasional paper, 2016, Banca d'Italia.

⁵ Per servizio pubblico si intende il "complesso di attività prestate nei riguardi degli utenti per il soddisfacimento di bisogni collettivi", definizione dell'enciclopedia Treccani, www.treccani.it.

L'accesso ai cosiddetti *Open Data*⁶ da parte di tutti coloro che abbiano un comune interesse (senza, dunque, che sia richiesta una particolare qualificazione giuridica dell'interesse medesimo) costituisce il punto di arrivo di quel percorso che dalla segretezza dell'azione amministrativa ha consentito di giungere alla totale trasparenza della stessa, sia sotto il profilo dell'attività procedimentale che della organizzazione amministrativa. Soltanto attraverso la totale apertura verso le parti interessate potrà realizzarsi un effettivo coinvolgimento delle stesse nel processo decisionale il che, fra l'altro, responsabilizzerà maggiormente le pubbliche amministrazioni in un'ottica non soltanto giuridica ma anche etica (c.d. *accountability*). Tale apertura, come osserva la Commissione, contribuirà alla crescita ed alla competitività⁷.

Gli impegni sul fronte dell'*e-government* scaturiscono non soltanto dai vincoli europei ma anche da specifici obblighi internazionali, infatti, il fenomeno è stato analizzato anche a livello globale dalle Nazioni Unite, le quali, nel Rapporto annuale sull'*e-government* quale strumento di sviluppo sostenibile del 2016, hanno evidenziato un sensibile aumento dei Paesi che usano strumenti informatici nella Pubblica Amministrazione per offrire pubblici servizi online ai cittadini. Le ragioni di questo crescente interesse per la digitalizzazione della amministrazione, sia a livello di organi internazionali che nei vari Paesi in tutto il mondo, sono in primo luogo da ricondurre alla stretta relazione tra progresso tecnologico e produttività e quindi sviluppo economico degli Stati⁸.

⁶ Nell'ordinamento giuridico italiano i dati di tipo aperto sono definiti nell'art. 1, comma 1, lett. I-ter, D. Lgs. n. 82/2005. Il termine inglese open data è traducibile in italiano con "dati aperti" e viene di norma impiegato per riferirsi «a quella parte del patrimonio informativo pubblico caratterizzato dall'essere "accessibile" e "riutilizzabile" da chiunque e per qualunque finalità, a seguito di un processo di condivisione e messa a disposizione dei dati da parte di soggetti pubblici a favore dei cittadini», definizione da Costantino F., "Lampi. Nuove frontiere delle decisioni amministrative tra open e big data", 2017, www.ildirittoamministrativo.it

⁷ Martines F., "La digitalizzazione della pubblica amministrazione", in *Medialaws – Rivista dir. media*, 2018, n. 2

⁸ Ciocca P, Satta F., "La dematerializzazione dei servizi della P.A.: un'introduzione economica e gli aspetti giuridici del problema", 2008, www.ildirittoamministrativo.it.

L'informatizzazione della pubblica amministrazione produce favorevoli effetti per la produttività e lo sviluppo economico in quanto i servizi di *e-government* possono ridurre i costi e permettere ad amministrazioni pubbliche, cittadini e imprese di risparmiare tempo; essi possono, inoltre, contribuire ad attenuare le minacce connesse ai cambiamenti climatici ed ai rischi naturali e di origine umana grazie alla condivisione di dati ambientali e di informazioni sull'ambiente. L'attenzione degli economisti e dei policy makers allo sviluppo dell'*e-government* dipende proprio dal fatto che esso può contribuire in maniera significativa alla competitività di un Paese ed è per questo considerato — in particolare in Europa — come un importante strumento per il superamento dell'attuale crisi economica.

Il ricorso alle TIC può considerarsi utile per agevolare e rendere più efficiente l'attività dell'amministrazione sia nel c.d. *back office* (attività interna della pubblica amministrazione) che nel c.d. *front office* (uffici di relazione con il pubblico)⁹. Quanto al primo profilo, l'amministrazione grazie alle TIC ricerca i documenti in un tempo più breve, ha a disposizione anche gli atti di altre amministrazioni, trasmette e riceve i dati immediatamente e in maniera sicura: può perciò decidere più rapidamente e con costi minori. Per quanto riguarda il secondo profilo, il cittadino può avere costantemente a disposizione informazioni tramite una connessione ad Internet, che gli consente di compiere in qualsiasi momento e da qualsiasi luogo attività che in precedenza presupponevano un accesso diretto presso un ufficio della Pubblica Amministrazione; il tutto, anche in questo caso, con ingente risparmio di tempo, energie e risorse. Risponde alla realizzazione di questi obiettivi, in particolare, una delle strategie fondamentali, individuate dalla Commissione Europea nella citata Comunicazione del 2016: l'interoperabilità delle varie banche dati della pubblica amministrazione intesa come «la capacità delle singole componenti del sistema PA di interagire orizzontalmente e verticalmente, ossia di fare rete. L'interoperabilità è infatti la capacità di due o più sistemi di connettersi tra

⁹ Costantino V.F., "L'uso della telematica nella pubblica amministrazione", in L'azione amministrativa. Saggi sul procedimento amministrativo, AA.VV., Giappichelli, 2016.

loro e di dialogare in forma automatica, scambiando informazioni e condividendo risorse»¹⁰.

L'interoperabilità è oggetto di uno specifico piano di azione della UE, adottato nell'alveo delle iniziative Europa 2020. Oltre a ciò, si ritiene che l'offerta di servizi informatici da parte delle amministrazioni possa anche agire come stimolo e motivare di più la popolazione ad incrementare le proprie competenze informatiche così da sostenere la domanda di servizi online, anche nel settore privato. Il miglioramento in termini di uso, qualità e accessibilità dei servizi pubblici online potrebbe infatti avere come effetto indiretto anche l'avvicinamento di una più larga parte della popolazione all'uso di internet così da ridurre il *digital divide*, cioè il divario digitale che attualmente costituisce uno dei maggiori freni alla diffusione delle tecnologie nel mondo produttivo e nella società.

L'uso delle TIC è un importante strumento di riforma e modernizzazione della Pubblica Amministrazione. Esso è in primo luogo una grande leva per la semplificazione e riorganizzazione dei procedimenti e promuove, a livello organizzativo, un maggiore coordinamento delle competenze e una loro concentrazione a livello centrale. L'*e-government* infatti, come rilevato in uno studio della Banca d'Italia: «mira a semplificare i rapporti tra amministrazione e cittadini; richiede pertanto una re-ingegnerizzazione dei processi che, da un lato elimini i passaggi inutili tra gli utenti e le amministrazioni — riportando su queste ultime l'onere della raccolta delle informazioni in possesso del settore pubblico — e, dall'altro, riduca le duplicazioni di attività e di controlli attraverso un accentramento dei servizi di supporto comuni a varie amministrazioni (*procurement*, gestione dei sistemi informativi, ecc.)»¹¹.

¹⁰ Arpaia C.M., Ferro P., Giuzio W., Ivaldi G., Monacelli D., "L'e-Government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive", questioni di economia e finanza-occasional paper, 2016, Banca d'Italia.

¹¹ Arpaia C.M., Ferro P., Giuzio W., Ivaldi G., Monacelli D., "L'e-Government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive", questioni di economia e finanza-occasional paper, 2016, Banca d'Italia.

La diffusione delle TIC, inoltre, mostra la sua rilevanza anche per la realizzazione del modello di *Open Government*¹², fondato sull'idea che il potere pubblico debba essere esercitato in modo aperto e trasparente nei confronti dei cittadini, favorendo forme di democrazia partecipata o collaborativa e garantendo, nel contempo, maggiori margini di controllo sul risultato finale. In particolare, i principi alla base dell'*Open Government* sono tre: trasparenza, partecipazione e collaborazione. Il primo mira a promuovere l'*accountability*¹³ dell'amministrazione attraverso la pubblicazione delle informazioni sull'attività svolta¹⁴; la partecipazione consente a chiunque di fornire idee e conoscenze per il miglioramento delle politiche pubbliche. Mediante la collaborazione, infine, si ha un rafforzamento dell'efficacia dell'azione amministrativa attraverso la cooperazione tra tutti i livelli di governo centrale e locale e le istituzioni private, secondo un modello che potrebbe essere ricondotto alla sussidiarietà orizzontale¹⁵.

L'*Open Government* è un modello di origine statunitense, esportato a livello internazionale nel 2011 attraverso l'iniziativa multilaterale dell'*Open Government Partnership* (OGP), che vede il coinvolgimento di 78 Paesi¹⁶ impegnati ad adottare concrete misure per la piena realizzazione a livello interno di modelli di amministrazione ispirati ai valori dell'*Open Government*. Il Governo italiano ha predisposto un proprio primo *know Plan* nel 2012¹⁷,

¹² Carloni E., "Amministrazione aperta e governance dell'Italia digitale", in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, www.leggiditalia.it.

¹³ Per *accountability* si intende la relazione dinamica tra la Pubblica Amministrazione e soggetti diversi che hanno diritto e interesse a monitorarne l'efficacia, definizione di *FormezPa*, www.formez.it.

¹⁴ In questo senso, in Italia, un segnale forte è stato attivato con le disposizioni relative agli obblighi di pubblicazione di cui al D. Lgs. n. 33/2013 nonché alla disciplina sull'accesso civico.

¹⁵ Martines F., "La digitalizzazione della pubblica amministrazione", in *Medialaws – Rivista dir. media*, 2018, www.medialaws.eu.

¹⁶ Dato aggiornato a novembre 2021, per approfondimenti consultare: <https://www.opengovpartnership.org/members/>.

¹⁷ L'Italia ha aderito all'*Open Government Partnership* (OGP) con lettera del Ministro per la pubblica amministrazione e semplificazione il 5 settembre 2011. Il Dipartimento della funzione pubblica ha coordinato gli enti pubblici al centro del programma dell'Agenda

successivamente aggiornato in ulteriori edizioni con modifiche ed integrazioni (da ultimo, il 1° luglio 2019, è stato approvato il Quarto Piano Nazionale d'Azione¹⁸ per il periodo 2019-2021).

Rispetto alle precedenti edizioni, i più recenti Piani di Azione si distinguono per il fatto che sono scaturiti da un'ampia concertazione che ha visto coinvolte oltre alle diverse amministrazioni pubbliche (centrali e periferiche), anche i soggetti privati. L'ampio coinvolgimento dei soggetti esterni alla pubblica amministrazione può considerarsi la vera novità dei più recenti Piani d'Azione che, in un'ottica di costante implementazione ed aggiornamento delle strategie, hanno previsto l'istituzione di un *Open Government Forum* permanente allargato agli *stakeholders*, che si occupi periodicamente di monitoraggio e controllo del raggiungimento degli obiettivi. Le specifiche azioni del Piano sono riconducibili a tre ambiti fondamentali: trasparenza e *Open Data*; partecipazione e *accountability*; cittadinanza digitale e innovazione. Per ciascuna azione il Piano indica i soggetti responsabili, gli obiettivi prefissati, gli impegni specifici, i tempi di attuazione e i valori OGP sottesi.

Risultano dal sopra citato Rapporto delle Nazioni Unite anche gli sforzi compiuti da molti Paesi per rendere le loro istituzioni più inclusive, efficienti, affidabili e trasparenti e, in particolare, in Europa - pur con rilevanti eccezioni- si evidenzia una maggiore partecipazione dei cittadini al processo di *rule-making*. Le recenti innovazioni tecnologiche hanno infatti reso possibile una maggiore interazione tra potere pubblico e cittadini.

Indagando sul nesso fra *e-government* ed *Open Government*, questo può essere chiarito ove si tenga a mente la circostanza che, sebbene quello di *Open Government* non sia un concetto recente di per sé, negli ultimi anni è stato oggetto di rinnovato interesse nel mondo: con un'enfasi connessa proprio all'uso delle TIC, intese come i nuovi fattori chiave abilitanti. È stato infatti affermato che le pratiche di *e-government*, come l'uso delle TIC nel

Digitale e presentato il primo Piano d'azione italiano in occasione del Meeting ministeriale dell'OGP di Brasilia del 18 aprile 2012. www.funzionepubblica.gov.it.

¹⁸ www.funzionepubblica.gov.it/digitalizzazione/open-government accedendo al sito è possibile monitorare le iniziative governative in tale ambito.

governo, fra le altre cose aumentano la trasparenza e l'*accountability*, incoraggiano la partecipazione e la collaborazione dei cittadini, migliorano l'efficacia, l'efficienza e il rapporto tra cittadini e governi. In Italia la dottrina che si è più di recente occupata di esaminare il tema dell'*Open Government* ha posto l'attenzione soprattutto sulla relazione di funzionalità tra l'*e-government* e il principio della trasparenza amministrativa¹⁹. In questa prospettiva, l'*e-government* sarebbe il risultato di un processo di innovazione tecnico-organizzativa del settore pubblico, supportato dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione e funzionale agli obiettivi dell'*Open Government*. Pertanto, la storia dell'*e-government*, fino ad oggi, si caratterizza per una serie di iniziative intese non soltanto a tentare di inserire l'uso delle TIC nella Pubblica Amministrazione, ma che hanno come obiettivo anche quello di indurre un cambiamento nei rapporti tra governo e cittadini. La realizzazione dei servizi di *e-government* richiede, infatti, un'intensa sinergia fra diversi settori e attori pubblici, fornitori di servizi e supporti tecnologici, utilizzatori intermedi ed utilizzatori finali.²⁰

1.2 Il principio di trasparenza come cardine della digitalizzazione

È ormai un orientamento consolidato ritenere che il principio di trasparenza rappresenti uno dei nuclei fondamentali su cui poggia l'amministrazione digitale. Analizziamo in questa sede tale principio, dai suoi esordi fino alle più recenti declinazioni che fungono da spinta verso la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.

In un noto intervento tenuto alla Camera dei deputati del Regno d'Italia nei primi anni del Novecento, Filippo Turati, leader socialista, pronunciò un concetto che si rivelerà profetico e centrale nei decenni a venire: «dove un

¹⁹Carloni E., "L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government", Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014.

²⁰ Galetta D., "Open Government, Open Data e azione amministrativa", Istituzioni del Federalismo, 2019, fasc. 3, DoGi.

superiore, pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro»²¹. L'idea di percepire lo Stato, e soprattutto la Pubblica Amministrazione, come una struttura trasparente, priva di pericolose e dubbie opacità, deriva proprio da questa affermazione di Turati. Se si considera, tuttavia, che l'articolo 97 della Costituzione fa riferimento espresso (soltanto) ai principi di legalità, di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa, si evince come il principio di trasparenza dell'amministrazione — non esplicitamente previsto dai Costituenti — preceda di quattro decenni l'entrata in vigore della Costituzione.

A livello normativo, oggi la trasparenza è intesa come «accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche»²² ed è stata individuata da dottrina e giurisprudenza trovando riconoscimento legislativo nell'art. 1 della L. n. 241/1990²³ (come modificato dalla L. 11 Febbraio 2005, n.15 e dalla L. 18 Giugno 2009, n. 69) e, da ultimo, nel D. Lgs. n. 33/2013 (denominato "Decreto Trasparenza", appunto), ulteriormente modificato nel 2016 dal D. Lgs. n. 97.

Il principio di trasparenza amministrativa è strettamente collegato al principio di pubblicità, il quale soddisfa l'esigenza di un controllo democratico da parte dei cittadini sull'attività della Pubblica Amministrazione. La trasparenza amministrativa, inoltre, si può considerare come il corollario del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica

²¹ Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati, sess. 1904-1908, Legislatura XXII, 1° sessione, 2° tornata del 17 giugno 1908.

²² Art. 1 del D.lgs. 14 Marzo 2013, n. 33, come modificato dal D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97.

²³ «L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario».

Amministrazione nonché garanzia per i diritti, individuali o collettivi, degli amministrati²⁴. L'imparzialità si configura come la declinazione del più generale principio di uguaglianza formale enunciato dal comma 1 dell'art. 3 della Costituzione, mentre il principio del buon andamento (consacrato dall'art. 97 della Costituzione) richiama le nozioni di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa imponendo alla Pubblica Amministrazione il conseguimento degli obiettivi legislativamente prefissati con il minor dispendio di mezzi.

La trasparenza amministrativa è uno dei principi generali dell'attività e dell'organizzazione della pubblica amministrazione, in base al quale quest'ultima è tenuta ad assicurare la visibilità, la conoscibilità e la comprensibilità delle modalità operative e degli assetti strutturali con cui opera nell'assolvimento dei suoi compiti di cura concreta dell'interesse pubblico. Si tratta di un principio fondamentale per l'attuazione del principio democratico nella Pubblica Amministrazione, in quanto coesistente alla configurazione della democrazia come "regime del potere visibile". La sua affermazione si colloca nel percorso evolutivo che conduce l'amministrazione dal suo modello tradizionale, basato sulla contrapposizione dialettica fra autorità e libertà, verso un nuovo modello, fondato invece su una relazione paritaria tra amministrazione e cittadino e capace di riconoscere a quest'ultimo un ruolo attivo e centrale nel perseguimento dell'interesse pubblico²⁵.

La disciplina della trasparenza è inoltre chiamata ad assolvere un'importante funzione di tutela dell'ordine pubblico, in quanto completa l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle pubbliche amministrazioni ai fini di trasparenza, prevenzione, contrasto di

²⁴ Milazzo S., "Trasparenza nella Pubblica Amministrazione e accesso civico: analisi degli elementi di innovazione e di criticità della disciplina del FOIA italiano, di cui al D. Lgs. 25/2016, n.97", www.ildirittoamministrativo.it

²⁵ Moliterni A., "Accesso ai documenti amministrativi e trasparenza", www.treccani.it

fenomeni corruttivi e della cattiva amministrazione²⁶. Ciò è ancor più vero ove si rifletta sul terreno tecnico all'interno del quale i principi e le regole sin qui accennati trovano adesso concreta applicazione, ossia lo spazio digitale.

La famosa espressione «*Government as a Platform*», pronunciata da Obama per sintetizzare la necessità di collocare i principi di *Open Government* all'interno del contesto tecnologico, implica la creazione di uno scenario del tutto nuovo in cui l'accesso aperto alle informazioni e ai dati delle amministrazioni pubbliche sia realmente in grado di trasformare l'idea stessa di governo. A tal fine, la trasparenza non può essere fine a se stessa poiché imbrigliata dagli obblighi di una legalità stringente, ma deve connettersi in maniera osmotica all'innovazione; allo stesso tempo, la partecipazione non può limitarsi alla raccolta di opinioni e pareri dei cittadini, ma deve essere in grado di trasformare i processi decisionali attraverso il ricorso a piattaforme ed applicazioni collaborative che rendano i cittadini parte realmente attiva di tali processi²⁷. La realizzazione di questi modelli non può tuttavia compiersi per effetto di una semplice trasposizione in formato elettronico delle attività analogiche, ma occorre una digitalizzazione effettiva dei processi e dell'organizzazione amministrativa, resa possibile per effetto della diffusione capillare e dello sviluppo continuo delle TIC. Il nuovo significato che assume la trasparenza amministrativa nell'ambito dei processi di innovazione e digitalizzazione è, quindi, potenzialmente in grado di andare ben oltre le originarie finalità di controllo e prevenzione di

²⁶ In via sistematica, la stessa matrice legislativa del D. Lgs. n. 33/2013 è la nota L. n. 190/2012 sull'anticorruzione, varata per contrastare il perdurare e il dilagare dei fenomeni corruttivi.

²⁷ Il ruolo proattivo delle amministrazioni pubbliche e la loro più ampia apertura verso i cittadini è esplicitata in maniera eloquente nel Memorandum di Obama che annuncia la nuova stagione del FOIA americano. *Memorandum on the Freedom of Information Act*, 21 gennaio 2009.

fenomeni corruttivi ed aprire considerevoli scenari di sviluppo economico, politico e sociale²⁸.

1.3 Le declinazioni della trasparenza: dall'accesso documentale ex legge 241/1990 all'accesso civico generalizzato

In tema di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, oltre ai principi poc'anzi descritti, è opportuno menzionare anche un istituto che il legislatore, al fine di attuare il principio di trasparenza e a cui è strettamente collegato, ha posto in essere; il riferimento è al diritto di accesso, introdotto in via generale nel 1990 con la legge 241, il cui Capo V (artt. 22-28) vi è interamente dedicato. L'accesso documentale è stato, fin da subito, considerato un elemento fondamentale di contribuzione del grado di democraticità di un sistema poiché si tratta del primo provvedimento organico attraverso il quale a prevalere è la volontà di superare la tendenziale segretezza che per lungo tempo fu caratterizzante dell'azione delle pubbliche amministrazioni. Secondo la disciplina della legge appena citata, l'accesso è subordinato alla titolarità di un interesse qualificato come concreto, attuale e diretto. Il diritto di ottenere la visione e/o copia di un documento amministrativo è quindi strumentale alla tutela degli interessi individuali di un soggetto che si trova in una posizione differenziata rispetto agli altri cittadini, tanto che per presentare la richiesta di accesso è obbligatorio addurre una specifica motivazione.

Si evince, perciò, come l'accesso documentale sia stato modellato innanzitutto come strumento per la tutela di interessi individuali e ad esso è strettamente collegato il principio trasparenza, con il preciso intento di aumentare la partecipazione al procedimento grazie ad un'azione di

²⁸ Falletta P., "Lo stato digitale. la trasparenza amministrativa in rete: le nuove piattaforme digitali per la diffusione di contenuti informativi", Rivista trimestrale di diritto pubblico n. 2, 2021, www.dejure.it

riduzione degli spazi riservati all'unilateralità dell'azione della Pubblica Amministrazione.

Nel 2013 si segnala una tappa importante per il diritto di accesso, si può dire necessaria per adattare la disciplina allo sviluppo tecnologico avvenuto nel ventennio trascorso, ovvero l'introduzione del cosiddetto accesso civico mediante il D. Lgs. n. 33²⁹. Questa nuova modalità di accesso riguarda la possibilità di qualunque cittadino, a prescindere da particolari requisiti di qualificazione, di accedere ai siti internet delle amministrazioni, in modo diretto e immediato e senza la necessità di autenticarsi, al fine di venire a conoscenza di quei documenti, informazioni e dati pubblici oggetto dell'obbligo di pubblicazione, con la possibilità di poterli usare e riutilizzare; qualsiasi cittadino è anche titolare del diritto di richiedere tali documenti qualora la loro pubblicazione obbligatoria fosse stata omessa. Ancora una volta la trasparenza si conferma come principio cardine dell'attività amministrativa e finalizzata a risolvere il problema della "cattiva amministrazione"³⁰ promuovendo quella "buona" intesa come quella che interagisce con i cittadini. Il punto di svolta di questa nuova disciplina rispetto a quella precedente, ex lege 241/1990, è rimarchevole: l'accesso civico può essere esercitato da chiunque, senza che questi sia portatore di un interesse qualificato e particolare e senza obbligo di motivazione.

Tramite l'accesso civico il legislatore ha cercato di perseguire il fine di controllo diffuso della cittadinanza sull'attività dell'amministrazione.

È importante riflettere sul fatto che i fini del D.Lgs. n. 33/2013 non riguardano nello specifico politiche di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche ma tale decreto si è rivelato uno dei fattori chiave della digitalizzazione pubblica. Si ritiene che ciò si sia potuto verificare in quanto l'impellente esigenza di ottenere maggiore trasparenza delle

²⁹ Denominato anche "Decreto Trasparenza", ancora una volta si evidenzia come il principio di trasparenza sia il fondamentale filo conduttore per tutta la disciplina.

³⁰ Cons. Stato, Sez. VI, 20/11/2013, n. 5515.

amministrazioni pubbliche può realizzarsi solo attraverso un intenso utilizzo del web e delle sue svariate potenzialità³¹.

Con il D.Lgs. n. 97 del 2016 di introduzione dell'accesso civico generalizzato, il nostro ordinamento si è adeguato al modello FOIA (*Freedom of Information Act*), già adottato in precedenza da vari Paesi europei e non, conformandosi così agli standard più recenti in termini di trasparenza. In particolare, è stato disposto che qualsiasi individuo non soltanto ha il diritto di accedere a quei dati e quei documenti detenuti dalle amministrazioni che sono oggetto di obbligo di pubblicazione in base alla disciplina dell'accesso civico, ma ha altresì il diritto di accedere anche a tutti quegli altri documenti e dati che non sono espressamente contemplati dagli obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni. Con questa riforma siamo di fronte alla tipologia fino ad oggi più evoluta di accesso, identificata da una precisa ratio che risiede nella dichiarata finalità di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali, sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione dei cittadini in relazione alle scelte della Pubblica Amministrazione.

Dal breve excursus appena delineato risulta che le varie tipologie di diritto di accesso rispecchiano l'evoluzione sociale, tradottasi in una crescente richiesta di apertura dell'amministrazione e di ridimensionamento del suo tradizionale carattere autoritativo. Esse, in particolare a fronte della trasformazione delle ragioni che hanno portato alla loro disciplina (rispettivamente difesa dell'individuo, controllo diffuso sull'attività amministrativa, partecipazione), riflettono anche un altro importante aspetto: dati, informazioni e documenti sono sempre più a disposizione dei cittadini, e questo non soltanto per controllare le amministrazioni, la loro attività e l'impiego di risorse pubbliche, ma anche per consentire ai soggetti che ne vengono in possesso di impiegarli per ulteriori fini, con possibili

³¹ Calzolaio S., "Digital (and Privacy) by Default. Constitutional Identity of E-Government." *Giornale di Storia Costituzionale*, 31, 2016, HeinOnline.

ricadute positive su tutta la società. E questo aspetto risulta essere fortemente accentuato dall'impiego delle tecnologie digitali³².

³² Rossa S., "Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione partendo dall'esperienza della regione Piemonte", Il diritto dell'informazione e dell'informatica, n. 4-5, 2019, www.dejure.it.

CAPITOLO II

L'iter normativo della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione

Sommario: 2.1 La genesi normativa della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. – 2.2 Gli organismi di informatica pubblica. – 2.3 Il Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione. – 2.4 L'apice del percorso di digitalizzazione della PA: il Codice dell'amministrazione digitale e i principali interventi di modifica. – 2.5 Le nuove declinazioni dei principi dell'amministrazione digitale. – 2.6 L'implementazione della digitalizzazione della PA: il contesto attuale e i principali strumenti digitali.

2.1 La genesi normativa della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione

Nel presente capitolo si andrà ad approfondire un fenomeno in continua evoluzione caratterizzante l'attività amministrativa: il percorso di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. Partendo da una breve panoramica sovranazionale, si ripercorrerà nello specifico il quadro normativo delineatosi in ambito nazionale, il quale vede il fenomeno della digitalizzazione protagonista indiscusso di un cambiamento organizzativo-burocratico incidente tanto sulla gestione interna dei documenti amministrativi informatici, tanto sull'iter procedimentale e sui rapporti instaurati con il cittadino utente. Essa risulta frutto di una disciplina normativa di tipo multilivello contrassegnata da fonti normative di diversa coerenza.

Per poter effettuare un'analisi completa è necessario porre un quesito: che cosa si intende per amministrazione digitale? In primo luogo, si può rispondere che tale espressione fa riferimento all'utilizzo delle tecnologie informatiche nell'organizzazione e nello svolgimento dell'attività amministrativa. In un'ottica più ampia, focalizzando l'attenzione sui processi

politici non solo nazionali, ma anche sovranazionali (europei e non), possiamo registrare come gli interventi normativi in materia possano essere letti nel più ampio processo di *e-government*, ove l'applicazione delle tecnologie informatiche all'Amministrazione viene finalizzata ad un aumento del grado di efficienza e produttività nelle attività svolte e nei servizi resi, restituendo nel contempo centralità alla figura del cittadino utente a cui deve essere costantemente offerta la possibilità di interloquire con l'Amministrazione e di esprimere il proprio gradimento nei confronti del suo operato.

A livello europeo, la digitalizzazione assume un ruolo significativo a partire dagli anni 2000 nell'ambito della Strategia di Lisbona³³ e conosce un importante punto di svolta con l'approvazione da parte dei ministri responsabili dell'*e-government* nei Paesi membri della Dichiarazione di Malmö del 2009. Se l'*e-government* viene in un primo momento strettamente collegato alla realizzazione del mercato unico ed all'attuazione della libera circolazione di imprese e cittadini in seguito e parallelamente all'affermarsi dei principi in materia di buona amministrazione così come definito dall'art. 41³⁴ della Carta dei diritti fondamentali, esso si carica anche di una valenza autonoma come processo che mira a migliorare la qualità dei servizi, ne omogeneizza il livello qualitativo, realizzando i principi di trasparenza ed inclusività. Tali aspetti si possono considerare strettamente intrecciati poiché un'amministrazione aperta ad approcci innovativi risulta più efficiente³⁵.

³³ Nel marzo del 2000, a Lisbona, il Consiglio Europeo adottò l'obiettivo strategico di «diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale».

³⁴ L'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali disciplina il Diritto ad una buona amministrazione: «ogni persona ha diritto 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».

³⁵ Musselli L., "La decisione amministrativa nell'età degli algoritmi: primi spunti", *MediaLaws- Rivista dir. media* n. 2, 2020, pp. 18-28.

Venendo alla situazione italiana, occorre ricordare come lo sviluppo delle TIC applicato alle PA sia stato oggetto di interventi legislativi piuttosto dislocati cronologicamente e non sempre coordinati.

Il riferimento normativo che sancisce la genesi dell'iter di digitalizzazione della PA è la legge n. 241 approvata il 7 Agosto del 1990, recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi". Questo provvedimento normativo è di fondamentale importanza poiché mette in risalto l'efficacia dell'azione amministrativa e la partecipazione attiva del cittadino utente in un processo amministrativo semplificato nei servizi e trasparente negli adempimenti; in particolare, tale processo, inaugurato come "stagione della semplificazione" e concernente un nuovo modo di concepire il funzionamento dell'amministrazione pubblica, comporta un affinamento dell'attività tramite accorpamenti e riduzioni di fasi procedurali nonché l'eliminazione di procedimenti superflui. Tale semplificazione venne riconosciuta dalla L.n. 241/90 quale principio generale caratterizzante l'azione amministrativa ed ha l'intento di snellire l'apparato organizzativo puntando a ridimensionare i procedimenti riducendo gli oneri burocratici per cittadini ed imprese. Occorre però specificare, al fine di avere una visione cronologicamente completa, che suddetto meccanismo ebbe origine qualche decennio prima della legge 241/1990: fu infatti la L.n. 15 del 1968³⁶ ad introdurre gli strumenti di semplificazione della documentazione amministrativa nell'ordinamento italiano. In particolare, l'articolo 25 della legge appena menzionata fornì per prima, sia alle PA che ai privati, la facoltà di sostituire i documenti dei propri archivi per cui fosse prevista per legge o regolamento la conservazione, con la corrispondente riproduzione fotografica. Tale norma rimase però inattuata sul piano operativo a causa di ingenti ritardi

³⁶ Tale legge è intitolata "Norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme" ed è nota, in questa sede in particolare, per aver introdotto l'istituto della "autocertificazione".

nell'applicazione pratica e trovò attuazione solo nel 1974 con il DPCM³⁷ dell'11 settembre, valido per la Pubblica Amministrazione³⁸.

Un altro contributo che merita di essere citato è quello di Massimo Severo Giannini³⁹ che il 16 novembre 1979 nella trasmissione alle Camere del suo "Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato" intuì le potenzialità rappresentate dagli strumenti informatici applicati alla Pubblica Amministrazione. Nel Rapporto, infatti, l'allora Ministro dava atto che i sistemi informativi non avrebbero dovuto interessare più solamente l'organizzazione interna, ma avrebbero dovuto riguardare anche l'attività amministrativa rivolta all'esterno, ovvero quella che più da vicino concerne i cittadini. Nel Rapporto, inoltre, si auspicava l'istituzione di un unico "centro per i sistemi informativi dell'amministrazione pubblica"⁴⁰, previsione che si realizzò in seguito con l'istituzione dei primi organismi di informatica pubblica (di approfondimento nei paragrafi a seguire).

Come già anticipato, è solo tuttavia a partire dagli inizi degli anni Novanta del secolo scorso che il processo di informatizzazione della Pubblica Amministrazione iniziò ad essere concepito in modo organico.

La legge 241/1990 venne emanata con l'obiettivo di determinare una svolta nell'attività amministrativa della Pubblica Amministrazione, al fine di adeguare l'azione amministrativa al buon andamento e all'imparzialità secondo quanto previsto dall'articolo 97 della nostra Costituzione, raggiungibile in modo più compiuto anche attraverso l'informatizzazione. Non casualmente, la suddetta legge fu appellata dalla dottrina come

³⁷ (*Gazz. Uff. 25 novembre 1974, n. 306*) Norme per la fotocoproduzione sostitutiva dei documenti di archivio e di altri atti delle pubbliche amministrazioni.

³⁸ Per il settore privato, invece, il regolamento venne emanato con il DPCM n. 694 del 6 dicembre 1996.

³⁹ Ministro per l'organizzazione della pubblica amministrazione e per le Regioni nel Governo Cossiga I e II dal 4 agosto 1979 al 28 settembre 1980.

⁴⁰ Punto 3.7 del Rapporto, denominato "L'attività informatica". Il Rapporto completo è consultabile online al seguente link: <http://www.tecnichenormative.it/RapportoGiannini.pdf>

“inconsapevolmente informatizzata”⁴¹, nonostante si fosse ancora distanti dagli standards attuali. Infatti, auspicando l'adozione delle tecnologie informatiche nel procedimento amministrativo, in questa legge si segnala l'articolo 22 che definisce il documento amministrativo come «ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale» nella cui definizione è stato delineato anche il documento amministrativo informatico. Ed è proprio questa tipologia di documento che rappresenta un passaggio chiave ponendo «una contrapposizione netta tra l'amministrazione attuale nella quale predomina la documentazione cartacea, ed un nuovo modo di amministrare la cosa pubblica che si basa sulla sostituzione della burocrazia cartacea con quella in forma elettronica»⁴².

Questo orientamento si è poi consolidato con l'art. 3-*bis*⁴³ della L.n. 241/1990 alla luce del quale le amministrazioni, per conseguire una maggiore efficienza nel loro operare, devono incentivare l'uso della telematica, sia nei rapporti interi tra le diverse PA (attività di c.d. di *back office*), che tra queste e i privati (c.d. *front office*). Recita infatti l'art. 3-*bis*: «per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse pubbliche amministrazioni e tra queste e i privati». Parimenti, l'utilizzo delle tecnologie da parte della PA va necessariamente ricondotto

⁴¹ C. Giurdanella – E. Guarnaccia, Amministrazione digitale: leggiamo il Codice, articolo del 16 dicembre 2004 consultabile all'indirizzo <http://www.interlex.it/pa/giurguar3.htm>, p. 23.

⁴² Duni G., “L'amministrazione digitale”, in Annali I, Enc. Dir., Giuffrè, Milano, 2008.

⁴³ Articolo inserito dall'art. 3, comma 1, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

al principio di trasparenza e di pubblicità ex art. 1, comma 1⁴⁴ della L.n. 241/1990, in quanto sua diretta espressione⁴⁵.

In quest'ottica, è stato emanato, l'anno successivo alla L.n. 241/1990, il D. L. n. 6/1991, convertito nella L.n. 80/1991, il quale autorizzava gli enti locali ad adottare atti amministrativi mediante sistemi informatici, nei quali la firma autografa era sostituita dall'indicazione a stampa⁴⁶.

Continuando il percorso normativo, nel 1993 viene emanato il D.L. n. 39, recante "Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche"⁴⁷, con l'intento di spianare la strada all'inserimento degli strumenti informatici nell'attività amministrativa, costruendo il primo vero intervento di promozione della cultura informatica pubblica e di organizzazione dell'informatizzazione.

Un ulteriore impulso all'informatizzazione amministrativa è stato dato, successivamente, dalla legge "Bassanini" n. 59 del 1997 la quale ha riconosciuto il valore giuridico di atti pubblici e privati in forma elettronica, prevedendo, nello specifico, all'art. 15, comma 2 che «gli atti, i dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la

⁴⁴ Dispositivo dell'art. 1, comma 1, L. n. 241/1990: «L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario».

⁴⁵ Chiacchio M., "L'utilizzo dell'algoritmo nelle procedure valutative della pa" (commento a consiglio di stato, sez. vi, sent. 8 aprile 2019, n. 2270)", *European Journal of Privacy Law & Technologies (EJPLT)* n. 2, 2019, pp. 137-143.

⁴⁶ Contaldo A., "Dalla teleamministrazione all'e-government: una complessa transizione in fieri", *Foro Amministrativo* n.4, 2002.

⁴⁷ Sulla base della delega contenuta nell'art. 2, comma 1, lettera mm), della legge n. 421/1992 secondo la quale «al fine del completamento del processo di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche e della più razionale utilizzazione dei sistemi informativi automatizzati, procedere alla revisione della normativa in materia di acquisizione dei mezzi necessari; prevedendo altresì la definizione dei relativi standard qualitativi e dei controlli di efficienza e di efficacia; procedere alla revisione delle relative competenze e attribuire ad un apposito organismo funzioni di coordinamento delle iniziative e di pianificazione degli investimenti in materia di automazione, anche al fine di garantire l'interconnessione dei sistemi informatici pubblici».

loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici o telematici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge».

Pochi anni più tardi, in occasione dell'emanazione del D.P.R. 445/2000⁴⁸ è emersa l'importanza rivestita, per la piena attuazione degli obiettivi di informatizzazione, della semplificazione dell'attività svolta dalla PA. Proprio il Decreto appena citato ha avuto il ruolo indispensabile di semplificare i rapporti tra PA e quanti con la stessa dialogano, individuando, nella documentazione amministrativa, il primo elemento da snellire. In ordine al testo unico, lo specifico profilo che merita di essere evidenziato, riguarda la lungimiranza del legislatore del nuovo millennio di non unificare la parte legislativa a quella tecnica, in modo da far fronte alla prevedibile evoluzione tecnologica e consentire, con la previsione delle modalità per l'emanazione delle regole tecniche, che il testo potesse essere più agevolmente adeguato ai cambiamenti tecnologici. Tra le definizioni dell'art. 1 del TU merita particolare menzione la previsione in tema di sistema di gestione informatica dei documenti che segna, attraverso il riferimento al protocollo digitale, il passaggio fondamentale da una gestione cartacea dei documenti della PA ad una appunto digitale. Essa viene descritta come «l'insieme delle risorse di calcolo, degli apparati, delle reti di comunicazione e delle procedure informatiche utilizzati dalle amministrazioni per la gestione dei documenti»⁴⁹.

Tale riferimento normativo è il manifesto dell'importante ruolo che il legislatore ha riconosciuto all'applicazione delle tecnologie informatiche nell'ambito dell'attività della PA⁵⁰.

Con il nuovo millennio, si arrivò poi nel 2005 all'emanazione del D.Lgs. n. 82 che ha introdotto il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD). Esso,

⁴⁸ Recante il testo unico sulla documentazione amministrativa.

⁴⁹ Colitti P., "La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione tra innovazioni tecniche, riforme legislative e piena realizzazione dell'archiviazione digitale", 2018, Rivista amministrativa della repubblica italiana, fascicolo 11-12.

⁵⁰ Importanza già sottolineata dall'art. 15, comma 2, L. n. 59/1997 il cui dispositivo è già stato menzionato.

con tutte le modifiche di cui è stato protagonista fino ai tempi odierni, si configura -ad oggi- come il principale strumento normativo concernente l'informatizzazione pubblica. Ma, prima di darne approfondimento, in questa sede è doveroso inquadrare un aspetto molto significativo strettamente collegato intrinsecamente al percorso di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione ovvero l'evoluzione degli organismi di informatica pubblica.

2.2 Gli organismi di informatica pubblica

Mediante il D. Lgs. n. 39/1993, il Governo ha recepito la diffusa necessità di maggiore razionalizzazione, efficienza e coordinamento dei sistemi informativi ed automatizzati delle amministrazioni pubbliche, rendendo possibile un ulteriore passo verso la maggiore trasparenza del procedimento amministrativo e creando le basi per una più ampia partecipazione dei cittadini. Inoltre, l'esigenza di dare sviluppo all'utilizzo di strumenti informatici ha dato finalmente evidenza allo stretto legame fra la dimensione dell'organizzazione e quella dell'efficienza dei risultati, rendendo necessarie da una parte l'attività di programmazione e coordinamento del processo di informatizzazione della PA e, dall'altra, l'attività di controllo sulle procedure di approvvigionamento dei sistemi informatici e di verifica dei risultati.

È nel panorama appena delineato che venne istituita, mediante l'articolo 4 del decreto legislativo sopracitato, l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA), con lo scopo sostenere le politiche di pianificazione informatica e sovrintendere agli aspetti tecnici dell'informatizzazione delle PA.

Tale autorità operava presso la presidenza del Consiglio dei Ministri e si delineava come un organo collegiale composto dal presidente e da quattro membri scelti tra persone dotate di elevata e riconosciuta competenza e

professionalità e di indiscussa moralità di indipendenza. Inoltre, ai sensi dell'articolo 4⁵¹, comma 2 del D. Lgs. n. 39/1993: «l'autorevolezza e l'esperienza del presidente e di ciascuno dei quattro membri dell'Autorità sono comprovate dal relativo curriculum di cui è disposta la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, in allegato ai suddetti decreti»; in questo passo dell'articolo si può notare ancora una volta come la trasparenza, un filo conduttore fondamentale e sempre presente nell'attività amministrativa. Una disposizione che possiamo definire embrionale e che funge da previsione per quello che verrà predisposto dal Decreto Trasparenza nel 2013 all'art. 14, comma 1⁵².

Tutti i membri dell'AIPA, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, duravano in carica quattro anni con una sola possibilità di conferma e durante il loro incarico avevano il divieto «a pena di decadenza, di esercitare attività professionale e di consulenza, di ricoprire pubblici uffici, di essere imprenditori o dirigenti d'azienda⁵³». Il funzionamento degli uffici e dei servizi era garantito dal Direttore generale, nominato per un periodo pari a tre anni dal Presidente del Consiglio su designazione del presidente dell'AIPA, il quale sovrintendeva l'operato dell'organo. I poteri attribuiti ad essa erano molteplici e ne evidenziavano la centralità nel panorama italiano dell'informatizzazione pubblica.

Le funzioni principali svolte dall'AIPA comprendevano innanzitutto funzioni di indirizzo nelle quali si annoverano le direttive finalizzate alla predisposizione di piani di formazione del personale, unitamente all'individuazione dei criteri di programmazione e regolazione di sistemi informatici. Rientravano nelle funzioni di indirizzo anche le proposte di adozione di provvedimenti governativi di cui erano destinatari gli enti pubblici. In secondo luogo, le funzioni di coordinamento le quali si

⁵¹ Articolo abrogato dal D. Lgs. n. 177/2009.

⁵² Come modificato dall'art. 13 del D. Lgs. n. 97/2016 intitolato "Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali".

⁵³ Articolo 4, comma 3, D. Lgs. n. 39/1993. Articolo abrogato dal D. Lgs. n. 177/2009.

collegavano direttamente a quelle di programmazione ed erano finalizzate alla realizzazione di piani fra amministrazioni diverse.

Un'altra tipologia riguardava le funzioni di controllo tese a garantire il controllo di gestione con particolare riguardo al rapporto fra costi e benefici dei sistemi informatici. Infine, ma non per minore importanza, l'AIPA esercitava funzioni consultive, le quali erano svolte attraverso i pareri espressi dall'Autorità sugli schemi dei contratti informatici⁵⁴.

Un aspetto dell'AIPA che ha suscitato dubbi e contrasti in dottrina concerne la sua natura giuridica.

La quantità delle attribuzioni dell'AIPA lasciava intendere la centralità del ruolo che il Governo le aveva riservato ispirandosi alle precedenti esperienze legislative nelle quali si era fatto ricorso al modello delle Autorità amministrative indipendenti⁵⁵. Infatti, all'articolo 4, comma 1 del D.Lgs.n. 39/1993, veniva specificato che si trattava di un organo che «opera con autonomia tecnica e funzionale e con indipendenza nel giudizio». Inoltre, l'articolo 5⁵⁶ del decreto in oggetto continuava affermando l'autonoma gestione in capo all'AIPA delle spese per il proprio funzionamento e per la realizzazione di progetti da essa direttamente gestiti⁵⁷.

In realtà, il discorso sulla natura giuridica dell'AIPA appare ad oggi come complesso e frastagliato. Accanto ad elementi tipici delle Autorità indipendenti, l'AIPA conservava alcuni elementi peculiari delle amministrazioni tradizionali, questi ultimi rintracciabili in particolare nel

⁵⁴ Angelini F., "L'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA): natura giuridica", Informatica e diritto, XXII annata, Vol. V, 1996, n. 1, pp. 133-146.

⁵⁵ Le autorità amministrative indipendenti costituiscono una tipologia di enti pubblici. Esse si connotano, rispetto alle amministrazioni di tipo tradizionale, per un elevato tasso di tecnicità e di professionalità e per un marcato grado di indipendenza dal potere esecutivo. Tali autorità si ispirano al modello anglosassone delle *independent regulatory agencies authorities*. Definizione da Clarich M., "Manuale di diritto amministrativo", il Mulino, Bologna, Terza edizione 2017.

⁵⁶ Articolo abrogato dal D. Lgs. n. 177/2009.

⁵⁷ Cardarelli F., "L'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione. Natura giuridica, funzioni e poteri in materia contrattuale", in Informatica ed enti locali, n. 2, 1994, p. 8.

rapporto tra AIPA e potere esecutivo. Per queste ragioni, si è giunti all'accordo di ritenere di riconoscere l'AIPA in una posizione intermedia tra le autorità indipendenti e le amministrazioni tradizionali.

Nello specifico, parte della dottrina riteneva di non poter classificare l'AIPA come amministrazione indipendente a causa del proprio meccanismo di nomina dei componenti. Infatti, nelle autorità amministrative indipendenti i membri vengono individuati dai presidenti delle Camere, mentre nell'AIPA tale potere, come già detto, era attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri. A tal proposito, questo orientamento ricordava come non si possa riconoscere terzietà ed indipendenza ad un organo i cui membri sono di nomina governativa. Di contro, la dottrina in opposizione riteneva che i componenti dell'AIPA, successivamente alla nomina governativa, agivano comunque in totale autonomia, non essendo sottoposti ad alcun atto di direzione, controllo o indirizzo.

In secondo luogo, un ulteriore elemento che si opponeva alla qualificazione dell'AIPA come amministrazione indipendente derivava dal fatto che tale organo svolgesse la sua attività espressamente a tutela di interessi propri della PA e non in funzione di protezione di interessi privati come caratterizzante le altre autorità indipendenti⁵⁸.

Altra dottrina sottolineava, poi, come l'AIPA godesse di piena autonomia organizzativa e contabile che la rendeva autonoma e la sottraeva ai poteri di controllo e di direttiva del Governo, ma il suo inquadramento tra le autorità amministrative indipendenti era discutibile sotto altri aspetti; essa, infatti, svolgeva un ruolo di mero supporto tecnico-consultivo nei confronti degli apparati di Governo, con esclusione di effettivi poteri di amministrazione

⁵⁸ L'argomentazione di questo orientamento si basava sul fatto che l'AIPA non è contrassegnabile come autorità indipendente «perché non è altro che un ufficio al servizio della pubblica amministrazione, che non ha assolutamente bisogno di indipendenza, anzi, secondo alcuni doveva essere parte stessa, e che è stata per ragioni amministrative portata fuori dalla pubblica amministrazione e per qualche motivo si chiama autorità, ma potrebbe chiamarsi enti, ufficio, organo, collegio, commissione, agenzia». Intervento di S. Cassese, Audizione presso la Camera dei deputati nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle autorità indipendenti, 24 marzo 1999, www.astrid-online.it.

attiva che, invece, connotano l'istituzione ed il funzionamento di tutte le altre *authorities*⁵⁹.

Nel marzo del 1997, sulla base di uno studio di fattibilità elaborato dall'AIPA su incarico del Governo, l'articolo 15 della L. n. 59 prevede la realizzazione della rete unitaria delle pubbliche amministrazioni (Rupa), grande infrastruttura tecnologica finalizzata ad assicurare, ai sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni centrali, connessione ad Internet, interconnessione reciproca ed interoperabilità. Appena due mesi dopo, la L. n. 127/1997 istituì - con il compito di sovrintendere alla gestione di questa rete, di controllare e coordinare le prestazioni delle imprese private fornitrici dei relativi servizi e di assicurare assistenza alle amministrazioni utenti - il Centro Tecnico per la Rupa. Inizialmente, il Centro Tecnico operò, con autonomia amministrativa e funzionale, presso l'AIPA e sotto la relativa direzione e controllo. Si trattava, dunque, di una sorta di agenzia dell'AIPA, distinta da essa (anche per quanto riguarda il personale) ma funzionalmente servente, con compiti specializzati e limitati alla Rupa. Tuttavia, questa organizzazione ebbe breve durata infatti, nel 2000, con la L. n. 340 (articolo 24, comma 6) venne sottratto il Centro Tecnico all'AIPA per collocarlo, in posizione di autonomia amministrativa e funzionale, presso la Presidenza del Consiglio e farne dichiaratamente un'agenzia tecnica del Governo.

Un elemento di forte incisione sull'organizzazione amministrativa dell'informatica pubblica fu l'istituzione, nel 2001, di un Ministro senza portafoglio con delega ad hoc per l'innovazione e le tecnologie⁶⁰, dal quale dipendevano funzionalmente, oltre all'AIPA, anche un dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri⁶¹. Al fine di ricondurre ad unità le diverse funzioni distribuite tra i vari organismi citati, il Governo decise di

⁵⁹ Buffachi M., "CNIPA e autorità indipendenti", 2007, www.contabilità-pubblica.it.

⁶⁰ Il Ministero per l'innovazione e le tecnologie è stato istituito in seno alla Presidenza del Consiglio dei ministri con DPCM n. 198/2001; nella XV legislatura le competenze del richiamato ministero sono confluite poi nel Ministero per le riforme e le innovazioni nella PA, istituito con DPCM n. 116/2006, che accorpa in sé anche la tradizionale delega in materia di funzione pubblica.

⁶¹ Il dipartimento in oggetto è il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie.

trasformare l'AIPA in Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) il quale venne istituito formalmente mediante l'articolo 176 del D. Lgs. n. 196/2003⁶².

Trattandosi prevalentemente di un mutamento di denominazione⁶³, la principale fonte regolatrice dell'assetto istituzionale, del disegno organizzativo e delle funzioni del CNIPA rimase il D. Lgs. n. 39/1993, il cui articolo 4 specificava che il CNIPA "opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'attuazione delle politiche del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie, con autonomia tecnica, funzionale, amministrativa, contabile e finanziaria e con indipendenza di giudizio". Dal citato articolo si possono rinvenire immediatamente due analogie con l'AIPA, ovvero dove operava e con quali modalità. L'unica novità rinvenibile dalla norma e di differenza tra AIPA e CNIPA riguardava l'introduzione nel nuovo organismo dell'attuazione delle politiche del Governo, in particolare del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie. Nel passaggio da AIPA a CNIPA non sono stati segnalati cambiamenti in riferimento al disegno organizzativo.

Diverso appariva invece, rispetto all'AIPA, il quadro delle funzioni e dei compiti del CNIPA, alcune ereditate dall'organismo predecessore ma la maggior parte aggiunti. Un primo blocco di nuove attività di cui si occupava il CNIPA riguardava l'elaborazione e attuazione delle politiche di statali di e-government nonché il supporto e monitoraggio dell'attuazione delle appena citate politiche a livello regionale e locale. Un secondo blocco di funzioni riguardava le grandi reti di TIC delle PA; nel gennaio 2004, il CNIPA ereditò dal Centro tecnico della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la supervisione e gestione della RUPA⁶⁴. Successivamente, mediante il D. Lgs. n. 42/2005 venne istituito il Sistema Pubblico di Connettività (SPC) che

⁶² Codice in materia di protezione dei dati personali.

⁶³ L'art. 176, comma 6, d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196, prevede che la denominazione "Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione", contenuta nella normativa all'epoca vigente, fosse sostituita da "Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione".

⁶⁴ Si ricorda che nel 2000 la gestione era passata da AIPA a PCM.

si configurava come una rete nazionale di tutte le amministrazioni statali, regionali e locali connessa alla “grande internet” ma con livelli più elevati di qualità e sicurezza, necessari per supportare lo sviluppo dell’*e-government* e la certezza delle transazioni tra amministrazioni e privati e tra amministrazioni. Il CNIPA si occupava, inoltre, della gestione di servizi e di attività amministrative permanenti nel settore delle TIC⁶⁵.

Con il D. Lgs. n. 177 del 1° dicembre 2009, in attuazione della delega contenuta nell’art. 24, L. n. 69/2009⁶⁶, si è provveduto al riordino complessivo del CNIPA che diventò DigitPA (Ente nazionale per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione) e venne qualificato come ente pubblico non economico con «funzioni di natura progettuale, tecnica e operativa e con la missione di contribuire alla creazione di valore per cittadini e imprese da parte della pubblica amministrazione, attraverso la realizzazione dell’amministrazione digitale»⁶⁷. Il decreto legislativo in oggetto, inoltre, ha ridefinito l’assetto della struttura organizzativa nel rispetto dei principi normativi sulla separazione tra politica e amministrazione⁶⁸ prevedendo una dotazione organica di personale, della quale erano sprovvisti sia l’AIPA che il CNIPA⁶⁹. Con il D. Lgs. n. 177/2009 si è anche specificata la natura dell’organismo preposto al coordinamento

⁶⁵ A titolo esemplificativo, rientravano tra queste attività la gestione dell’elenco nazionale dei fornitori qualificati del SPC e la verifica del possesso dei requisiti prescritti (art. 11 D. Lgs. n. 42/2005).

⁶⁶ Quanto alla determinazione dei principi e criteri direttivi, la legge delegata ha fatto rinvio a quelli contenuti nell’art. 11 L. n. 59/1997. Ad essi ha aggiunto specifici principi e criteri: quali: la ridefinizione delle missioni e delle competenze della struttura e il riordino dei propri organi, anche con l’intento di assicurare un sistema coordinato e coerente nel settore della reingegnerizzazione dei processi produttivi della Pubblica Amministrazione centrale e delle amministrazioni locali; la trasformazione, fusione o soppressione dei medesimi organismi in coerenza con la ridefinizione delle loro competenze; il raccordo con le altre strutture, pubbliche e private, che operano nello stesso settore dell’innovazione tecnologica; la riallocazione delle risorse umane e finanziarie in relazione alla riorganizzazione e alla razionalizzazione delle competenze.

⁶⁷ Art. 2, comma 3, D. Lgs. N. 177/2009.

⁶⁸ Il principio di separazione tra politica e amministrazione trova il suo fondamento nell’art. 97 Cost. ed è stato introdotto dal D. Lgs. N. 29/1993.

⁶⁹ Notarmuzi C., “L’organizzazione amministrativa centrale – DigitPA: la terza riorganizzazione dell’informatica pubblica”, *Giornale Diritto Amministrativo* n. 10, 1001 (commento alla normativa), 2010.

dell'informatica pubblica⁷⁰, apportando alcune modifiche rispetto ai predecessori AIPA e CNIPA; DigitPa, infatti, è stato posto, come ogni ente pubblico, sotto la vigilanza ed opera secondo le direttive dell'organo Presidenza del Consiglio dei ministri o di un Ministro delegato mentre AIPA e CNIPA operavano "presso la Presidenza del Consiglio dei ministri" con "autonomia tecnica e funzionale" e con "indipendenza di giudizio". Un'altra modifica riguardava il grado di autonomia, circoscritta a tecnica e funzionale con indipendenza di giudizio per AIPA e CNIPA ed estesa ad autonomia amministrativa, contabile, finanziaria e patrimoniale per DigitPA.

Per quanto concerne le funzioni, l'articolo 22, comma 4 del D.Lgs. n. 177/2009 ha trasferito quelle del CNIPA al DigitPA; tuttavia, sono da segnalare alcune differenze. Innanzitutto, la funzione politica di coordinamento dell'informatica pubblica disciplinata dall'articolo 22, comma 1: «la funzione di coordinamento, attraverso la redazione di un piano triennale annualmente riveduto, dei progetti e dei principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni, è trasferita al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro delegato». Ciò che si rileva da questa norma è il fatto che se in base alla precedente normativa il piano triennale⁷¹ veniva adottato direttamente dal CNIPA, con il DigitPA tale funzione è stata attribuita all'organo di governo. In secondo luogo, al DigitPA è assegnato il nuovo compito (rispetto ad AIPA e CNIPA che fornivano consulenze solo al PDCM) di fornire collaborazione tecnica al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro delegato, alle amministrazioni statali e ad altre amministrazioni pubbliche richiedenti. A questo proposito è stato messo in

⁷⁰ La qualificazione di DigitPA come ente pubblico non economico lo colloca nell'area delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, D. Lgs. n. 165/2001. Conseguentemente, ad esso si applicano, oltre alle norme citate del D. Lgs. n. 165/2001, anche la L. n. 241/1990 e, più in generale, le normative organizzative destinate alle pubbliche amministrazioni.

⁷¹ Il Piano Triennale rappresenta lo strumento della pianificazione strategica per il coordinato sviluppo dei sistemi informatici pubblici (attraverso il miglioramento dei servizi, la trasparenza dell'azione amministrativa, il potenziamento dei supporti conoscitivi per le decisioni pubbliche, il contenimento dei costi dell'azione amministrativa) e dei connessi profili organizzativi.

evidenza come anche le regioni e gli enti locali abbiano spesso richiesto la valutazione tecnica di DigitPA su proprie iniziative o progetti informatici. La spontaneità di questo procedimento dimostra come l'apporto tecnico che DigitPA poteva dare alla corretta impostazione di una iniziativa informatica fosse di rilevante considerazione.

L'apice del percorso evolutivo degli organismi di informatica pubblica è stato raggiunto nel 2012 quando, con il D.L. n. 83 recante "Misure urgenti per la crescita del Paese"⁷², è stato soppresso⁷³ DigitPA ed è stata al suo posto istituita l'Agenzia per l'Italia digitale (AgID). Ai sensi dell'articolo 19 del Decreto in oggetto, l'Agenzia è sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro da esso delegato. Inoltre, specifica l'articolo, «l'Agenzia opera sulla base di principi di autonomia organizzativa, tecnico-operativa, gestionale, di trasparenza e di economicità e persegue gli obiettivi di efficacia, efficienza, imparzialità, semplificazione e partecipazione dei cittadini e delle imprese».

Essa si configura come l'agenzia tecnica della Presidenza del consiglio con l'obiettivo principale di contribuire alla diffusione dell'utilizzo delle TIC e della comunicazione, favorendo la crescita economica. Essa, inoltre, sostiene l'innovazione digitale promuovendo la diffusione delle competenze digitali anche in collaborazione con le istituzioni e organismi internazionali, nazionali e locali. A livello nazionale, in particolare, l'AgID assicura il coordinamento informatico delle amministrazioni dei vari livelli in attuazione dell'articolo 117⁷⁴, comma 2, lettera r) della Costituzione, sostituendosi alle funzioni di coordinamento di indirizzo e regolazione in capo agli enti

⁷² Convertito con la L. n. 134/2012.

⁷³ Ai sensi dell'art. 22, comma 1, D. L. n. 83/2012. L'articolo prevede, inoltre, la soppressione dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, al fine di far confluire tutte le funzioni in materia di sviluppo tecnologico delle PA ad un unico nuovo ente: l'AgID.

⁷⁴ Dispositivo dell'articolo 117, comma 2, lettera r) della Costituzione: «Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno».

predecessori⁷⁵ e divenendo perciò la struttura centrale nella PA per la trasformazione digitale del Paese. Sul sito web ufficiale⁷⁶ dell'AgID è possibile approfondire in dettaglio i vari aspetti dell'Agenzia. Innanzitutto, per quanto concerne la struttura, essa è attualmente composta dal Direttore generale e dal collegio dei revisori dei conti; fino al novembre 2021 era composta anche dal comitato d'indirizzo, l'organo di indirizzo strategico dell'Agenzia, che è stato però abrogato con l'articolo 27 del D.L. n. 152/2021.

Il Direttore generale è il legale rappresentante dell'Agenzia, la dirige ed è responsabile della gestione e dell'attuazione delle direttive assegnate dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro da lui delegato. Egli gestisce i rapporti con le istituzioni e le amministrazioni pubbliche dei vari livelli con cui collabora l'AgID. La durata della carica prevista è pari a tre anni con possibilità di rinnovo. Il Collegio dei revisori dei conti sorveglia l'osservanza delle disposizioni di legge, regolamentari e statutarie, provvedendo agli altri compiti previsti dalla normativa vigente, incluso il monitoraggio della spesa pubblica.

Inoltre, è interessante segnalare due figure rilevanti le quali, pur non appartenendo direttamente all'Agenzia, sono designate da ciascuna PA avente rapporti di collaborazione con AgID. Le due posizioni in oggetto sono: il responsabile per la transizione al digitale (RTD) e il difensore civico digitale, entrambe disciplinate dall'articolo 17 del CAD. La prima figura è il responsabile dell'ufficio per la transizione alla mobilità digitale, individuato da ciascuna amministrazione, a cui fanno capo le attività e i processi organizzativi necessari alla realizzazione di un'amministrazione digitale e all'erogazione di servizi di facile utilizzo e di qualità, nonché all'instaurazione di modelli di relazione trasparenti e aperti con i cittadini. Il secondo profilo corrisponde al difensore civico per il digitale, disciplinato

⁷⁵ Si fa riferimento a DigitPA, all'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, al Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁷⁶ www.agid.gov.it

dal comma 1-quater dell'articolo di riferimento sopra citato che presenta tale dispositivo: «È istituito presso l'AgID l'ufficio del difensore civico per il digitale, a cui è preposto un soggetto in possesso di adeguati requisiti di terzietà, autonomia e imparzialità. Chiunque può presentare al difensore civico per il digitale, attraverso apposita area presente sul sito istituzionale dell'AgID, segnalazioni relative a presunte violazioni del presente Codice e di ogni altra norma in materia di digitalizzazione ed innovazione della pubblica amministrazione». Se tali violazioni vengono accertate, il difensore civico ne fa comunicazione al Direttore generale dell'AgID proponendo il possibile intervento sanzionatorio.

AgID, mantenendo sempre il fine ultimo volto alla promozione dell'innovazione digitale in Italia mediante l'utilizzo delle tecnologie digitali nell'organizzazione della PA, svolge svariate funzioni. In primis, l'Agenzia ha funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo che si concretizzano nell'emanazione di linee guida contenenti regole, standard e guide tecniche sull'attuazione e sul rispetto delle norme dettate dal CAD, anche mediante l'adozione di atti amministrativi generali in materia di digitalizzazione della PA, sicurezza informatica, interoperabilità e cooperazione applicativa tra sistemi informatici pubblici e dell'Unione europea. Una seconda tipologia di funzioni riguarda la programmazione e il coordinamento delle attività delle amministrazioni per l'utilizzo delle tecnologie informatiche, attraverso la redazione e la verifica della realizzazione del Piano Triennale per l'informatica nella PA (di approfondimento nelle pagine seguenti).

Altre funzioni dell'AgID riguardano il monitoraggio delle attività svolte dalle amministrazioni, con susseguente verifica dei risultati raggiunti con riferimento a costi e benefici dei sistemi informatici, secondo le modalità fissate dalla stessa Agenzia. Infine, ma non per minore importanza, l'AgID svolge funzioni consultive mediante l'emanazione di pareri⁷⁷ tecnici, che

⁷⁷ I pareri tengono conto dei principi di efficacia, economicità, ottimizzazione della spesa delle PA e favorendo l'adozione di infrastrutture condivise e standard che riducano i costi sostenuti dalle singole amministrazioni e il miglioramento dei servizi erogati, nonché in

si configurano come obbligatori e non vincolanti, sugli schemi di contratti e accordi delle PA centrali riguardanti l'acquisizione di beni e servizi relativi a sistemi informativi automatizzati in riferimento alla congruità tecnico-economica. Tale tipologia di funzioni può concernere anche pareri obbligatori e vincolanti, se emessi in riferimento ad elementi essenziali⁷⁸ delle procedure di gara bandite⁷⁹ sull'acquisizione di beni e servizi relativi a sistemi informativi automatizzati e definiti di carattere strategico nel Piano Triennale.

2.3 Il Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione

Nella trattazione degli organismi di informatica pubblica, inevitabilmente, si è menzionato il Piano Triennale per l'informatica nella PA; esso è infatti il frutto della stretta collaborazione tra l'AgID e il Dipartimento per la Trasformazione Digitale⁸⁰. Il Piano è il primo documento di indirizzo strategico approvato dal Presidente del Consiglio mediante il DPCM 31 maggio 2017 con il fine ultimo di guidare la PA nel percorso di trasformazione digitale. Tale trasformazione deve avvenire sì a livello nazionale, ma inserita nel contesto del mercato unico europeo di beni e servizi digitali, secondo una strategia che in tutta l'Unione Europea si

coerenza con i principi, i criteri e le indicazioni contenuti nei piani triennali approvati. Tali pareri, inoltre, sono resi entro quarantacinque giorni dal ricevimento della corrispondente richiesta. Per ulteriori approfondimenti: www.agid.gov.it/it/agenzia/competenze-funzioni.

⁷⁸ Per elementi essenziali si intendono l'oggetto della fornitura o del servizio, il valore economico del contratto, la tipologia di procedura che si intende adottare, il criterio di aggiudicazione e relativa ponderazione, le principali clausole che caratterizzano le prestazioni contrattuali.

⁷⁹ Ai sensi dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, da Consip e dai soggetti aggregatori di cui all'articolo 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66.

⁸⁰ Si specifica che tale Dipartimento è un dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri preposto alla definizione delle politiche per la modernizzazione del Paese con le tecnologie digitali e al coordinamento e all'attuazione dei programmi di trasformazione digitale. E' stato istituito con DPCM 19 giugno 2019 ed ha competenze analoghe al fu Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, soppresso nel 2012 (mediante D.L. n. 83).

propone di migliorare l'accesso online ai beni e servizi per i consumatori e le imprese e creare le condizioni favorevoli affinché le reti e i servizi digitali si possano sviluppare per massimizzare la crescita dell'economia digitale europea. Per tale motivo, gli obiettivi del Piano triennale, fin dal suo esordio, sono fondati sulle indicazioni fornite sui principi dell'e-government Action Plan 2016-2020 e sulle azioni previste dall'e-government Declaration di Tallinn⁸¹ (2017-2021), i cui indicatori misurano il livello di digitalizzazione in tutta l'UE rilevando l'effettiva presenza e l'utilizzo dei servizi digitali da parte di cittadini e imprese.

Un aspetto importante da tenere in considerazione è che in Italia è predominante un'elevata decentralizzazione amministrativa che fa sì che il ruolo delle PA regionali e locali sia particolarmente rilevante nel processo di innovazione tecnologica; pertanto, gli obiettivi del Piano sono progettati affinché le azioni attuative siano integrate ai diversi livelli della PA, fino agli enti locali al fine di ottenere una più vasta diffusione della cultura della trasformazione digitale con benefici immediati per cittadini ed imprese⁸².

Da un punto di vista tecnico, il Piano Triennale è redatto dall'AgID e fissa gli obiettivi individuando i principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi delle PA, in attuazione dell'articolo 14-*bis*, comma 2, lettera b) del CAD che fa riferimento alle funzioni di programmazione e coordinamento delle attività delle amministrazioni per l'uso delle tecnologie dell'informazione svolte dall'Agenzia.

Alla sua terza edizione, il Piano triennale attuale (2020-2022) ha visto la partecipazione attiva della PA locale, coerentemente alla strategia *bottom-up* delle edizioni precedenti basata proprio sul coinvolgimento

⁸¹ Dichiarazione firmata dai rappresentanti dei Paesi UE ed EFTA (European Free Trade Association) nella quale sono definite le linee di azione in materia di e-Government sulla base dei principi sanciti nell'e-Government Action Plan. Firmando tale documento, i Paesi aderenti, si sono impegnati a rafforzare ed accelerare le iniziative per la digitalizzazione della PA in vari ambiti di intervento (coincidenti con quelli del Piano Triennale).

⁸² Executive summary del Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2020-2022 consultabile all'indirizzo web www.agid.gov.it

attivo sia delle amministrazioni centrali che degli enti locali che hanno avuto un ruolo operativo in tutte le aree del Piano (dal miglioramento della capacità di generare ed erogare nuovi servizi, all'evoluzione di quelli esistenti fino alla migrazione dei servizi su infrastrutture sicure, efficienti e sostenibili). Inoltre, si può affermare che questa edizione rappresenti la naturale evoluzione dei Piani precedenti infatti, laddove la prima edizione mirava all'introduzione del Modello strategico dell'informatica della PA e la seconda si proponeva di curare l'implementazione di tale Modello, con questa corrente edizione il focus è direttamente sulla realizzazione delle azioni previste (e la conseguente misurazione dei risultati), avendo negli anni condiviso con le amministrazioni lo stesso linguaggio, le stesse finalità e gli stessi riferimenti progettuali. In particolare, la linea strategica riportata nel Piano si concretizza in tre punti: il primo è volto a favorire lo sviluppo di una società digitale, dove i servizi mettono al centro i cittadini e le imprese, attraverso la digitalizzazione della PA che costituisce il motore di sviluppo per tutto il Paese. Con il secondo si mira a promuovere lo sviluppo sostenibile, etico ed inclusivo, attraverso l'innovazione e la digitalizzazione al servizio delle persone, delle comunità e dei territori, nel rispetto della sostenibilità ambientale; il terzo ed ultimo punto strategico è teso a contribuire alla diffusione delle nuove tecnologie digitali nel tessuto produttivo italiano, incentivando la standardizzazione, l'innovazione e la sperimentazione nell'ambito dei servizi pubblici.

Oltre alla strategia, nel Piano sono indicati anche i principi guida⁸³ a cui le PA devono ispirarsi nel loro iter di trasformazione digitale. Questi sono:

- *digital & mobile first* (digitale e mobile come prima opzione) secondo il quale principio le PA devono realizzare servizi primariamente digitali;

⁸³ Ripresi dagli e-Government Action Plan ed e-Government Declaration di Tallinn di riferimento.

- *digital identity only* (accesso esclusivo mediante identità digitale): le PA devono adottare in via esclusiva sistemi di identità digitale definiti dalla normativa assicurando almeno l'accesso tramite SPID⁸⁴;
- *cloud first* (cloud come prima opzione) secondo cui le PA, in fase di definizione di un nuovo progetto e di sviluppo di nuovi servizi, adottano in primis il paradigma cloud, tenendo conto della necessità di prevenire il rischio di lock-in;
- servizi inclusivi e accessibili: le PA devono progettare servizi pubblici digitali che siano inclusivi e che vengano incontro alle diverse esigenze delle persone e dei singoli territori;
- dati pubblici come bene comune: il patrimonio informativo della PA è da considerarsi un bene fondamentale per lo sviluppo del Paese e deve essere valorizzato e reso disponibile ai cittadini e alle imprese, in forma aperta e interoperabile;
- interoperabile *by design*: i servizi pubblici devono essere progettati in modo da funzionare in modalità integrata e senza interruzioni in tutto il mercato unico;
- sicurezza e *privacy by design*: i servizi digitali devono essere progettati ed erogati in modo sicuro e garantire la protezione dei dati personali;
- *user-centric, data driven* e agile: le amministrazioni sviluppano i servizi digitali, prevedendo modalità agili di miglioramento continuo, partendo dall'esperienza dell'utente e basandosi sulla continua misurazione di prestazioni e utilizzo.
- *once only*: le PA devono evitare di chiedere ai cittadini e alle imprese informazioni già fornite;
- transfrontaliero *by design* (concepito come transfrontaliero): le PA devono rendere disponibili a livello transfrontaliero i servizi pubblici digitali rilevanti;

⁸⁴ Il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) è la chiave di accesso (veloce e sicura) ai servizi digitali delle amministrazioni locali e centrali.

- codice aperto: le PA devono preferire l'utilizzo di software con codice aperto e, nel caso di software sviluppato per loro conto, deve essere reso disponibile il codice sorgente⁸⁵.

Il Piano Triennale, inoltre, anche se in maniera non approfondita, all'interno della parte terza sulla governance ed in particolare nella sezione relativa agli strumenti e modelli per l'innovazione, fa riferimento all'impegno delle PA nell'incrementare l'utilizzo di tecnologie alla base dell'intelligenza artificiale⁸⁶. Quest'ultima è una tecnica di ultimissima generazione che, nel settore della macchina amministrativo-burocratica, potrebbe apportare significativi benefici in vari ambiti: dalla riduzione dei costi al miglioramento delle performance e all'ottimizzazione dell'assegnazione delle risorse umane agli obiettivi strategici degli Enti.

2.4 L'apice del percorso di digitalizzazione della PA: il Codice dell'Amministrazione Digitale e i principali interventi di modifica

Dopo aver ricostruito il quadro storico degli interventi riformatori volti all'informatizzazione della Pubblica Amministrazione, il cammino giunge all'apice nel 2005 con l'emanazione del D.Lgs. 7 marzo 2005 n. 82 che, in attuazione della delega contenuta nell'articolo 10 della L.n. 229/2003, ha introdotto il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), entrato poi in vigore dal 1° gennaio 2006.

Esso, nella sua opera di unificazione e riorganizzazione delle disposizioni emanate negli anni in materia di informatizzazione della PA, della quale si configura come il principale strumento normativo, è teso alla promozione e

⁸⁵ Per ulteriori approfondimenti, il Piano è consultabile al seguente sito web: <https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2020-2022/index.html>.

⁸⁶ Per intelligenza artificiale si intendono le tecnologie informatiche in grado di fornire ad un robot qualità di calcolo che gli permettono di compiere operazioni e "ragionamenti" complessi in poco tempo, fino ad oggi caratteristiche esclusive dell'intelligenza umana.

regolamentazione dell'uso delle tecnologie informatiche come strumento privilegiato nei rapporti tra PA e cittadini. Di particolare rilievo a riguardo, si riporta di seguito il parere del Consiglio di Stato espresso nel 2004 sullo schema di Decreto all'obiettivo di codificazione: «lo schema in oggetto affronta per la prima volta in modo organico il tema dell'utilizzo delle TIC nelle pubbliche amministrazioni, nonché della disciplina dei fondamentali principi giuridici applicabili al documento informatico e alla firma digitale. Si tratta di un'opera di indubbio rilievo sistematico, che può fornire ai cittadini, alle imprese e alle stesse pubbliche amministrazioni uno strumento normativo ampio, tale da orientare in maniera organica i processi di innovazione in atto. Uno strumento quello del codice, che – vista l'assoluta peculiarità della materia trattata – può contribuire non soltanto alla erogazione di servizi più efficienti e veloci, ma anche a consentire forme innovative di partecipazione alla vita amministrativa e politica. Che può avvicinare i destinatari dell'innovazione (i cittadini, le imprese, la società civile) ai suoi protagonisti (gli amministratori, i funzionari, gli impiegati pubblici), nella nuova amministrazione digitale, attraverso un intervento più tradizionale e di chiara leggibilità come è un codice, ossia una raccolta organica di disposizioni legislative»⁸⁷. Negli anni successivi alla sua codificazione fino a tempi recentissimi, sono intervenute numerose modifiche – oggetto di analisi in prosieguo – che ne hanno ridefinito e specificato la portata.

A livello strutturale, il CAD è composto attualmente da 9 capi⁸⁸, ulteriormente suddivisi in varie sezioni e, per un totale di 92 articoli, esso

⁸⁷ Cons. Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi. Adunanza del 07/02/2004, n. 11995.

⁸⁸ Capo I “Principi generali” suddiviso in sezione I, II, III (artt. 1-19); Capo II “Documento informatico, firme elettroniche, servizi fiduciari e trasferimento di fondi” suddiviso in Sezione I, II, III (artt. 12-39); Capo III “Gestione, conservazione e accessibilità dei documenti e fascicoli informatici” suddiviso in Sezione I, II (artt. 13- 44-bis); Capo IV “Trasmissione informatica dei documenti” (artt. 45-49); Capo V “Dati delle Pubbliche Amministrazioni (identità digitali, istanze e servizi online)” suddiviso in Sezione I, II, III (artt. 50-66); Capo VI “Sviluppo, acquisizione e riuso di sistemi informatici nelle Pubbliche Amministrazioni” (artt. 67-70); Capo VII “Regole tecniche” (art. 71); Capo VIII “Sistema Pubblico di Connettività” (artt. 72- 87); Capo IX “Disposizioni transitorie finali ed abrogazioni” (artt. 88-92). Dati

esprime la “Costituzione del mondo digitale”. Il Codice si prefigura l’obiettivo di semplificare e riorganizzare la normativa in materia di informatica nelle amministrazioni pubbliche, attraverso l’introduzione di innovativi strumenti digitali e la predisposizione di mezzi necessari per una PA più economica ed efficiente.

Effettuando un’analisi più specifica, di particolare rilevanza per il contributo in oggetto, si segnala il Capo I intitolato “principi generali”. Esso inizia con la sezione I nella quale, dopo le definizioni ex articolo 1⁸⁹, con l’articolo 2 si vanno a delineare le finalità e l’ambito di applicazione del Codice individuandoli nello Stato, nelle Regioni e nelle autonomie locali i quali «assicurano la disponibilità, la gestione, l’accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell’informazione in modalità digitale». L’utilizzo dei dispositivi digitali deve avvenire, prosegue l’articolo, «con le modalità più appropriate e nel modo più adeguato al soddisfacimento degli interessi degli utenti le tecnologie dell’informazione e della comunicazione». Il riferimento alle modalità mette in evidenza come il cittadino e l’impresa siano da considerare non più solo come “amministrati”, ma come veri e propri utenti di servizi resi dalle PA, che, alla stregua delle aziende, devono assicurare servizi efficienti ed economici. Per quanto concerne l’ambito di applicazione, sempre disciplinato all’articolo in oggetto, è previsto che il CAD si applichi, innanzitutto, ad ogni pubblica amministrazione nazionale, regionale e locale «nel rispetto del riparto di competenza di cui all’art. 117 della Costituzione» includendo anche «le autorità di sistema portuale e le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione». Oltre a questa categoria, le disposizioni del Codice si applicano anche «ai gestori di servizi pubblici, ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse» e alle società a controllo pubblico. L’articolo 2 continua con il comma 3 il quale estende il raggio di azione delle norme

aggiornati al 30/07/2021, <https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/codice-amministrazione-digitale-docs/it/v2021-07-30/index.html>

⁸⁹ Le definizioni più rilevanti in riferimento al contributo in oggetto verranno date in prosieguo.

del CAD anche nei confronti dei privati affermando che « Le disposizioni del presente Codice e le relative Linee guida concernenti il documento informatico, le firme elettroniche e i servizi fiduciari di cui al Capo II, la riproduzione e conservazione dei documenti di cui agli articoli 43 e 44, il domicilio digitale⁹⁰ e le comunicazioni elettroniche di cui all'articolo 3-bis e al Capo IV, l'identità digitale di cui agli articoli 3-bis e 64 si applicano anche ai privati, ove non diversamente previsto». Da ciò ne deriva che, dettando principi e disciplinando strumenti dell'agire digitale sia per le Amministrazioni pubbliche che per i privati, il Codice assume piena centralità nell'ordinamento giuridico. Dopo aver specificato che le disposizioni del Codice si applicano nel rispetto della disciplina in materia di trattamento dei dati personali nonché da quanto previsto dal D.Lgs. n. 196/2003 in materia di protezione dei dati personali⁹¹, sono previste delle limitazioni all'applicabilità del CAD. In particolare, per ragioni di salvaguardia e delicatezza delle funzioni esercitate, il comma 6 esclude l'applicabilità del CAD per le amministrazioni che esercitano attività e funzioni di ordine e sicurezza, difesa e sicurezza nazionale e consultazioni elettorali.

Di ulteriore rilevanza per il CAD è l'aver individuato, attraverso la sua positivizzazione, una serie di nuovi diritti dei cittadini e delle imprese nei confronti della PA, delineandone il regime giuridico e le relative norme di attuazione. Questi diritti appartengono alla Sezione II del Capo I del CAD denominata "Carta della cittadinanza digitale"⁹². L'espressione "cittadinanza digitale" va a richiamare l'evoluzione che interessa il concetto stesso di cittadinanza, che nella realtà digitale non è legata ad un territorio ed ai suoi confini, ma è una configurazione dinamica come lo sviluppo delle tecnologie

⁹⁰ Il domicilio digitale corrisponde ad un indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata (PEC) o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato.

⁹¹ Articolo 2, comma 5, D. Lgs. n. 82/2005.

⁹² L'intervento di modifica mediante la Legge 7 agosto 2015, n. 124 sceglie per l'art. 1 la rubrica "Carta della cittadinanza digitale", che, a seguito delle modifiche del D.Lgs. n. 13 dicembre 2017, n. 217, diventa la rubrica anche della sezione II del capo I del D.Lgs. n. 82/2005, dedicata proprio ai diritti dei cittadini. Prima della riforma recata dal D.Lgs. n. 217/2017 la rubrica era "Diritti dei cittadini e delle imprese".

e, al contempo, è indivisibile nei diritti che vuole andare a definire. Nonostante sia di difficile definizione, nel suo nucleo concettuale profondo la cittadinanza digitale identifica la configurazione stessa dei diritti dei cittadini nei confronti delle istituzioni, resa possibile dalle nuove tecnologie⁹³.

Volgendo l'analisi alle norme più rilevanti in essa contenute, si segnalano: l'articolo 3 che disciplina il diritto all'uso delle tecnologie da parte di "chiunque", non richiedendo quindi nessuna specifica connotazione soggettiva o titolarità di posizione giuridica qualificata; l'articolo, inoltre, al comma 1-ter specifica che la tutela giurisdizionale inerente alle controversie riguardanti tale diritto è devoluta dall'articolo 133 del Codice del Processo Amministrativo alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il diritto all'uso delle tecnologie si può definire come una norma "madre" e disciplina il diritto fondamentale in capo ai privati, affiancato nel CAD da una serie di diritti derivati legati al procedimento o relativi nello specifico alle comunicazioni, rispettivamente disciplinati agli articoli seguenti 5 e 6. All'articolo 5 viene riconosciuto il diritto di effettuare qualsiasi pagamento verso le PA con modalità elettroniche. A seguire, l'articolo 6 garantisce il diritto all'utilizzo della posta elettronica certificata (PEC) per trasmettere in forma telematica comunicazioni, documenti e informazioni che richiedano una ricevuta di consegna ai soggetti interessati e richiedenti. Interessante è anche il diritto all'alfabetizzazione informatica, disciplinato dall'articolo 8, mediante il quale si vanno a promuovere iniziative tese a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini con una modalità più inclusiva in quanto comprendente anche le categorie più fragili⁹⁴, allo scopo di agevolare l'utilizzo dei servizi digitali delle PA e combattere il divario digitale⁹⁵. Con l'articolo 8-*bis* si punta alla promozione della connettività alla

⁹³ Marsocci P., "Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?", Rivista AIC, 2015, p. 12.

⁹⁴ Il riferimento specifico all'articolo 8, comma 1 è ai minori e alle categorie a rischio di esclusione.

⁹⁵ Con il già citato parere n. 11995/05, il Consiglio di Stato aveva segnalato come «un rilevante numero di cittadini (anziani, disabili, soggetti con bassa scolarità, emarginati,

rete internet, in linea con gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea⁹⁶, mediante la predisposizione per le PA di sistemi di connettività alla rete internet presso gli uffici ed altri luoghi pubblici⁹⁷. In aggiunta a ciò, è importante fare una considerazione: l'articolo 8 e l'articolo 3 diventano effettivi se letti con i relativi obblighi posti a carico delle amministrazioni; ciò è rilevato dall'articolo 2, comma 1, D.Lgs. n. 82/2005, il quale impegna le istituzioni ad assicurare la possibilità di fruire e utilizzare le tecnologie informatiche⁹⁸.

Infine, la Sezione II termina con l'articolo 9 in cui è disciplinato il diritto alla partecipazione democratica elettronica; esso si basa sul concetto di *e-democracy*⁹⁹ secondo il quale le PA incentivano ogni forma di uso delle nuove tecnologie per facilitare l'esercizio dei diritti pubblici e civili e migliorare la qualità dei propri atti.

abitanti in aree remote o rurali, in ritardo con l'alfabetizzazione informatica o semplicemente diffidenti) possa risultare discriminato o addirittura socialmente emarginato da un passaggio radicale e non bilanciato ad un'amministrazione esclusivamente digitale».

⁹⁶ L'agenda digitale europea è presentata dalla Commissione europea ed è una strategia che fissa gli obiettivi per la crescita nell'Unione europea proponendo di sfruttare al meglio il potenziale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) per favorire l'innovazione, la crescita economica e il progresso.

⁹⁷ In riferimento a questa norma, a titolo esemplificativo, si segnala il sistema di connettività utilizzato dalle Università italiane messo a disposizione per lavoratori e studenti (anche qualora dovessero connettersi alla rete di

un'Università diversa da quella di appartenenza). La rete wi-fi, nello specifico, prende il nome di "eduroam".

⁹⁸ Dispositivo dell'art. 2, comma 1, D. Lgs. 82/2005: «Lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate e nel modo più adeguato al soddisfacimento degli interessi degli utenti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione».

⁹⁹ Come indicato nel sito internet www.qualitapa.gov.it promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica, "con il termine e-democracy si intende la partecipazione dei cittadini alle attività delle pubbliche amministrazioni locali ed ai loro processi decisionali attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie della comunicazione. L'impiego innovativo delle ICT consente l'apertura di nuovi spazi di dialogo tra cittadini e amministrazione che integrano e rafforzano le forme tradizionali di partecipazione".

Ulteriori norme di rilevante portata sono contenute nella Sezione III¹⁰⁰ del Capo I. In particolare l'articolo 12, intitolato "norme generali per l'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nell'azione amministrativa", prescrive l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione da parte delle PA al fine di realizzare gli «obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione¹⁰¹» e nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonché per l'effettivo riconoscimento dei diritti dei cittadini e delle imprese. Lo strumento digitale diviene quindi tramite per il miglior raggiungimento degli obiettivi della PA e, al contempo, per il soddisfacimento degli interessi dell'utente, nell'ottica di una migliore collaborazione tra pubblico e privato. A tal fine, infatti, le PA devono utilizzare, sia nei rapporti interni che in quelli con altre amministrazioni e con i privati, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, garantendo l'interoperabilità dei sistemi e l'integrazione dei processi di servizio fra le diverse amministrazioni. Infine, ex articolo 15, la riorganizzazione gestionale e strutturale delle pubbliche amministrazioni che contempla l'uso strategico e coordinato delle TIC è ritenuta necessaria per perseguire quegli obiettivi sopra menzionati e si sostanzia nella razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi.

Sul piano procedimentale, la rilevanza dell'utilizzo dell'informatizzazione nella gestione del procedimento amministrativo viene espressa dall'articolo 41¹⁰² del CAD, il quale impone alle amministrazioni di gestire i procedimenti utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. A tal riguardo, la PA titolare del procedimento deve raccogliere in un fascicolo

100 Intitolata "Organizzazione delle pubbliche amministrazioni Rapporti fra Stato, Regioni e autonomie locali".

¹⁰¹ Lazzara P., "Principio di semplificazione e situazioni giuridico-soggettive", in *Diritto amministrativo*, 2011, 679, per l'autore la semplificazione indotta dalla informatizzazione riduce «il grado di autoritatività dell'azione amministrativa, per la quantità e la qualità di informazioni che il pubblico ufficio è costretto a mettere in rete con conseguente diminuzione del margine di discrezionalità riservato all'amministrazione».

¹⁰² Articolo inserito nella Sezione II del Capo III "Gestione e conservazione dei documenti".

informatico gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo da chiunque formati, considerando peraltro che tale fascicolo informatico deve poter essere direttamente consultato ed alimentato da tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento e dagli interessati, sempre nel rispetto dei limiti e delle condizioni previste dalla disciplina vigente¹⁰³.

Come già premesso, il CAD è stato oggetto di vari interventi di modifica negli anni a seguire la sua entrata in vigore, sempre inseriti in un panorama generale di riforme in tema di digitalizzazione della PA. La prima riforma da segnalare è quella avvenuta per effetto del D.Lgs.n. 159/2006 mediante la quale si è provveduto ad inserire all'interno del Codice le norme in tema di Sistema Pubblico di connettività (Capo VIII) il quale viene definito, ex articolo 73, come «l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche che assicura l'interoperabilità tra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni, permette il coordinamento informativo e informatico dei dati tra le amministrazioni centrali, regionali e locali e tra queste e i sistemi dell'Unione europea ed è aperto all'adesione da parte dei gestori di servizi pubblici e dei soggetti privati».

In seguito, sono intervenuti il D.L. n. 185/2008 (convertito nella L. n. 2/2009) e la legge delega n. 69/2009 recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile". Quest'ultima, nel sancire principi e criteri direttivi volti a controllare e implementare la digitalizzazione amministrativa ha condotto all'approvazione del D.Lgs. n. 235/2010 con lo scopo di adeguare il dettato del Codice al rapido sviluppo riguardante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Con tale decreto è stato realizzato il primo vero intervento di profondo ripensamento del Codice, con la modifica di circa la metà dei suoi articoli, l'introduzione di nuovi e la definitiva statuizione che la PA potesse comunicare con le imprese solo mediante strumenti telematici.

¹⁰³ Laus F., "La tecnologia nella pubblica amministrazione: algoritmi e processi decisionali nei procedimenti amministrativi. Il caso della procedura di mobilità", Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni n. 3, 2020, pp. 49-72.

Grazie al decreto in oggetto, si è provveduto all'equiparazione del documento analogico a quello informatico; ed è proprio in riferimento al documento informatico, un elemento di significativa importanza nell'ambito della digitalizzazione della PA, che si segnala come sia mutata la sua formulazione in relazione alla promozione dell'utilizzo di dispositivi informatici: mentre nella sua originaria formulazione l'articolo 40, comma 1 stabiliva che «Le pubbliche amministrazioni che dispongono di idonee risorse tecnologiche formano gli originali dei propri documenti con mezzi informatici», la versione attualmente in vigore modificata dal D.L. n. 235/2010 prevede che «Le pubbliche amministrazioni formano gli originali dei propri documenti, inclusi quelli inerenti ad albi, elenchi e pubblici registri, con mezzi informatici». Tra le modifiche più significative del decreto in oggetto, inoltre, si segnala in primo luogo l'utilizzo delle TIC per ogni attività amministrativa di base (quindi dalla parte del cittadino) per la presentazione di dichiarazioni e istanze e dalla parte delle amministrazioni per consentire lo scambio con le imprese; in secondo luogo si è mirato ad arricchire i siti istituzionali delle amministrazioni, compreso l'obbligo di pubblicazione online di formulari e moduli necessari per chiedere l'avvio di procedimenti amministrativi. Inoltre, è stata anche introdotta la firma elettronica avanzata¹⁰⁴, conforme alla normativa europea, con la quale si può sottoscrivere un documento con piena validità legale, nonché l'implementazione delle funzioni della firma. Il decreto ha, in aggiunta, introdotto mediante l'articolo 40-bis il protocollo informatico di ogni comunicazione inviata mediante PEC tra le PA e tra queste ed i cittadini e la gestione della conservazione dei documenti e del relativo processo da

¹⁰⁴ Ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett q-bis), CAD è definita come: «l'insieme di dati in forma elettronica allegati oppure connessi a un documento informatico che consentono l'identificazione del firmatario del documento e garantiscono la connessione univoca al firmatario, creati con mezzi sui quali il firmatario può conservare un controllo esclusivo, collegati ai dati ai quali detta firma si riferisce in modo da consentire di rilevare se i dati stessi siano stati successivamente modificati».

parte di una figura apposita, vale a dire il Responsabile della conservazione¹⁰⁵.

Continuando cronologicamente la panoramica sugli interventi di riforma, si indica il 2012 come un anno importante per le riforme in materia di digitalizzazione. In particolare, i principali decreti legge che hanno trattato il tema dell'informatica pubblica sono: il D.L. n. 5/2012 "Decreto Semplifica Italia" (convertito dalla L. 4 aprile 2012, n. 35), il D.L. n. 83/2012 "Decreto Crescita" (convertito dalla L. 7 agosto 2012, n.134) e il D.L. n. 179/2012 "Decreto Crescita 2.0" (convertito dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221). Vediamo ora alcune loro caratteristiche più interessanti e significative.

Con il "Decreto Semplifica Italia" si è mirato ad una semplificazione procedimentale al fine di ridurre le tempistiche e rafforzare la semplificazione dei costi dell'intero apparato amministrativo, prevedendo alcune misure sull'applicazione delle TIC, in particolar modo con il passaggio ai canali telematici come unica ed esclusiva modalità di comunicazione tra PA e cittadini e per l'erogazione dei servizi¹⁰⁶. Nell'ambito della digitalizzazione, il predetto decreto articola numerose disposizioni volte ad accelerare il percorso di informatizzazione del Paese, tra cui la previsione dell'Agenda digitale italiana¹⁰⁷ la quale costituisce l'insieme di azioni e norme per lo sviluppo delle tecnologie, dell'innovazione e dell'economia digitale intraprese dall'Italia, in attuazione dell'Agenda Digitale europea.

Con il D.L. n. 83/2012 si è inteso fornire un governo stabile al perseguimento di quegli obiettivi attraverso una apposita istituzione della digitalizzazione,

¹⁰⁵ Individuato in un dirigente o un funzionario interno formalmente designato e in possesso di idonee competenze giuridiche, informatiche ed archivistiche.

¹⁰⁶ Ai sensi dell'art. 63, comma 3-bis, abrogato dal decreto attuativo n. 179/2016.

¹⁰⁷ L'Agenda Digitale Italiana è disciplinata dall'art. 47 del D.L. n. 5/2012 il quale dichiara che nel quadro delle indicazioni dell'Agenda digitale europea «il Governo persegue l'obiettivo di modernizzare i rapporti tra l'amministrazione, i cittadini e le imprese, attraverso azioni coordinate con le amministrazioni regionali e locali, atte a sviluppare la domanda e l'offerta di servizi digital innovativi, a potenziare l'offerta di connettività a larga banda, ad incentivare cittadini e imprese all'utilizzo dei servizi digitali e a promuovere la crescita di capacità industriali adeguate a sostenere lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi».

ovvero l'Agenda per l'Italia Digitale (artt. 19 e ss.). È tuttavia con il D.L. n. 179/2012 che matura una svolta decisiva nella strategia dell'amministrazione digitale italiana; tale decreto, infatti, introduce un'autentica "strategia delle anagrafi"¹⁰⁸ operativa di attuazione dell'amministrazione digitale. Suddetta strategia si riferisce, in particolare, all'istituzione dell'Anagrafe Nazionale della popolazione Residente (ANPR) e l'Anagrafe della popolazione italiana residente all'estero (AIRE). Nello specifico, l'ANPR, disciplinata all'articolo 62 del CAD, è una banca dati centralizzata accessibile da qualsiasi amministrazione e contenente le informazioni anagrafiche della popolazione italiana residente in Italia e all'estero. In correlazione a quanto appena detto, una volta costituita questa banca dati, il decreto in esame si è proposto di implementarla mediante l'introduzione della possibilità per il cittadino di inserire il domicilio digitale nella ANPR, per consentire al sistema pubblico di comunicare con lui in modo diretto ed immediato. Infine, con il Decreto crescita 2.0 sono stati introdotti alcuni servizi di e-government tra i quali, ad esempio, nel settore sanitario¹⁰⁹, il fascicolo sanitario elettronico che consente al cittadino di tracciare tutta la storia della propria vita sanitaria, condividendola con i medici.

Menzionando gli interventi di riforma più recenti, meritevoli di posizione risultano essere il D.L. n. 179/2016, in attuazione della delega contenuta nell'articolo 1 della L. n. 124/2015 (Legge Madia), e il D.Lgs. n. 217/2017 definito anche "correttivo". Il primo decreto menzionato è stato emanato con l'obiettivo di dare piena realizzazione ai diritti digitali dei cittadini e delle imprese attraverso il Sistema pubblico d'Identità Digitale¹¹⁰ il quale,

¹⁰⁸ Nel D.L. n. 179/12 troviamo infatti: i) Anagrafe nazionale della popolazione residente istituita presso il Ministero dell'interno (art. 2); 2) Indice nazionale degli indirizzi PEC delle imprese e dei professionisti, presso il Ministero per lo sviluppo economico (art. 5, ed. INI PEC); 3) Anagrafe nazionale degli studenti, presso il MIUR, e fascicolo elettronico dello studente (art. 10, ma v. già art. 3, D.Lgs. n. 76/05); 4) Fascicolo sanitario elettronico istituito dalle Regioni (art. 12); prescrizione medica e cartella clinica digitale (art. 13).

¹⁰⁹ Nello specifico alla Sezione IV "Sanità digitale", artt. 12-13-bis.

¹¹⁰ L'introduzione di questo sistema è scaturita dalla necessità di adeguamento del CAD al Regolamento UE n. 910/2014 (noto come Regolamento eIDAS).

collegato all'ANPR, è in grado di far utilizzare un unico blocco di credenziali per l'accesso a tutti i servizi assicurati digitalmente dall'amministrazione, superando le diverse modalità di registrazione ed accesso peculiari del sistema precedente. Gli elementi essenziali di questa novità sono attinenti alla centralità riconosciuta alla partecipazione ai procedimenti amministrativi con modalità digitali ed alla qualità dei servizi. Il CAD viene così, in via definitiva, effettiva ed ufficiale, considerato la Carta fondamentale dell'amministrazione digitale perché individua i nuovi diritti invocabili dai cittadini nei confronti dell'amministrazione sancendo la possibilità che essi esigano che le informazioni vengano loro fornite in modalità digitale e che quindi l'intera azione dell'amministrazione si espliciti in maniera digitalizzata attraverso la prestazione di servizi pubblici di qualità elevata. Si tratta di un intervento che ha comportato significative modifiche ma che è rimasto superato, nell'arco di un anno, dalla revisione apportata al CAD mediante il D.Lgs. n. 217/2017¹¹¹. Tale intervento novellatore, composto da 67 articoli, è stato emanato con l'intento di integrare e modificare numerose disposizioni del CAD per accelerare l'attuazione dell'agenda digitale dotando i cittadini, le imprese e le amministrazioni di servizi idonei a rendere effettivi i diritti alla cittadinanza digitale¹¹².

In particolare, la novella ha come obiettivo principale l'attribuzione alla prima parte del CAD dell'identità di una carta di cittadinanza digitale dove, al suo interno, vi è una serie di disposizioni volte ad attribuire a cittadini ed imprese il diritto ad un'identità e ad un domicilio digitale semplificandone l'accesso ai servizi digitali e favorendo un'effettiva partecipazione al procedimento amministrativo per via digitale. A questo proposito, assume particolare

¹¹¹ Disposizioni integrative e correttive al D.Lgs.n.179/2016, concernente modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, ai sensi dell'articolo 1, L.n. 124/2015 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

¹¹² Colitti P., "La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione tra innovazioni tecniche, riforme legislative e piena realizzazione dell'archiviazione digitale", 2018, Rivista amministrativa della repubblica italiana, fascicolo 11-12.

rilevanza la nuova definizione rubricata dal decreto al domicilio digitale¹¹³ il quale assume sempre più dignità costituendo una forma di sede legale (per le imprese) e di residenza digitale (per i cittadini). Il D.Lgs.n. 217/2017, inoltre, ha proseguito nell'opera di razionalizzazione delle disposizioni contenute nel CAD e di deregolamentazione mediante la semplificazione del linguaggio e la sostituzione di regole tecniche con le linee guida di adozione diretta dell'AgID¹¹⁴. Il legislatore ha così cercato di uniformare le fasi operative delle disposizioni di legge alla mutevole evoluzione tecnologica per consentire a PA e cittadini di usufruire dei servizi mediante l'utilizzo di strumenti sempre più evoluti.

2.5 Le nuove declinazioni dei principi dell'amministrazione digitale

Premessi siffatti interventi legislativi, il provvedimento normativo considerato più rilevante sia per la digitalizzazione che per il processo di semplificazione normativa (nonché di modifica al CAD¹¹⁵), è rappresentato dalla Legge 7 agosto 2015 n. 124 conosciuta anche come Legge Madia (attuata, come già precisato, dal relativo D. Lgs. n. 179/2016 e dal D.Lgs.n. 217/2017).

Giova specificare che tali interventi di riforma sono stati attuati in un periodo che si ricorda per l'emanazione del D.Lgs. n. 97/2016, punto di grande

¹¹³ Suddetto strumento era già stato introdotto con il D.L. n. 179/2012, ma con le disposizioni del D.Lgs. n. 217/2017 ne è stata data una nuova definizione (articolo 1, comma 1, lett. n-ter): «un indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato, come definito dal regolamento (UE) 23 luglio 2014 n. 910 del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE, di seguito "Regolamento eIDAS", valido ai fini delle comunicazioni elettroniche aventi valore legale».

¹¹⁴ Consultabili nel sito ufficiale www.agid.gov.it/it/linee-guida

¹¹⁵ Come esplicitamente indicato nell'articolo 1, L.n. 124/2015: «il Governo è delegato ad adottare, uno o più decreti legislativi volti a modificare e integrare, anche disponendone la delegificazione, il codice dell'amministrazione digitale, di cui al D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, di seguito denominato CAD».

svolta ed evoluzione in materia di accesso e trasparenza. A questo proposito, la legge Madia ha previsto la «realizzazione di un'amministrazione digitale e aperta»¹¹⁶ declinando così il rafforzamento dei principi di trasparenza, collaborazione e partecipazione; in particolare, la riforma pone espressamente come propria finalità ultima la garanzia ai cittadini e alle imprese del «diritto ad accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale»¹¹⁷. Ancora una volta emerge il connubio tra trasparenza e digitalizzazione, data dal fatto che gli strumenti digitali, con particolare riferimento al web, attraverso le sue peculiari caratteristiche intrinseche di ubiquità e immediatezza nella diffusione, favoriscono ontologicamente la trasparenza. Questo perché l'amministrazione, nel suo operare, oltre che essere digitale, deve porsi in modo ontologicamente trasparente in modo da riuscire a creare maggiore simmetria tra PA e cittadini, permettendo altresì controllo e partecipazione dal basso al fine di contrastare sul nascere eventuali squilibri. Autorevole dottrina¹¹⁸, inoltre, ha dichiarato la sussistenza di due volti assunti dalla trasparenza nella normativa di riferimento: il primo aspetto corrisponde alla cosiddetta "trasparenza proattiva" che si realizza con la pubblicazione di documenti, informazioni e dati da parte delle istituzioni; il secondo volto, accanto al primo, corrisponde alla "trasparenza reattiva" che, invece, si ottiene in risposta alle istanze di conoscenza avanzate dalla collettività di riferimento¹¹⁹.

Il principio di trasparenza si è evoluto anche a seguito dello sviluppo della società di riferimento e dei suoi paradigmi sotto la spinta delle nuove

¹¹⁶ Articolo 1, comma 1, lett. N), L.n. 124/2015.

¹¹⁷ Articolo 1, comma 1, L.n. 124/2015.

¹¹⁸ Consiglio di Stato nel parere sullo schema di quello che è diventato il D.Lgs. n. 97/2016, reso nell'adunanza di sezione 18 febbraio 2016 (n. 515 del 24 febbraio 2016).

¹¹⁹ Sotto tale profilo si fa riferimento alla riforma del D.Lgs. n. 97/2016 di introduzione dell'accesso civico generalizzato, in cui viene rafforzato il concetto di trasparenza permettendo «l'accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche» ex art. 1, comma 1, D.Lgs. n. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016.

tecnologie che si sono integrate verso un modello sempre più rafforzato di open government. Ne consegue che, nel quadro normativo vigente, la trasparenza presenti un collegamento significativo con l'apertura: non è sufficiente una conoscenza "passiva" delle informazioni, dei dati e dei documenti resi disponibili, seppur maggiormente ampia e incisiva, ma si configura il bisogno di una trasparenza "attiva", realizzata con il riutilizzo dei dati messi a disposizione, grazie agli open data¹²⁰. Il collegamento fra trasparenza e apertura è evidente nell'articolo 3 del D.Lgs. n. 33/2013¹²¹: «tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di accesso civico, compresi quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, di utilizzarli e riutilizzarli». Da ciò, quindi, viene posto l'accento oltre che sul diritto a conoscere, anche sul diritto all'apertura e al riutilizzo di documenti, informazioni e dati. Il volto dell'amministrazione, pertanto, assume altre due configurazioni poiché è sia digitale che aperto, questo a voler intendere la necessaria trasparenza che deve connotarlo e che prende vita in una sinergia di strumenti diversi di trasparenza proattiva e reattiva, finalizzati a garantire un autentico diritto a conoscere e idonei anche a consentire il riutilizzo, per rendere dinamica la conoscenza stessa e contribuire a un nuovo rapporto tra amministrazione e cittadini¹²².

Tuttavia, la legge Madia non affida al Governo deleghe molto rilevanti solo in materia di disciplina della trasparenza amministrativa poiché va ad introdurre anche alcuni principi obiettivamente innovativi in tema di digitalizzazione. Infatti, la L.n. 124/2015 delega il Governo a «ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi, in relazione alle esigenze di celerità, certezza dei tempi e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese, mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione e per la

¹²⁰ Faini F., "Il volto dell'amministrazione digitale nel quadro della rinnovata fisionomia dei diritti in rete", *Il diritto dell'informazione e dell'informatica* n. 4-5, 2019, pp. 1110-1120.

¹²¹ come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016.

¹²² Nocelli F.M., "L'accessibilità totale nel quadro della trasparenza amministrativa: dinamiche evolutive", *Foro Amministrativo* n. 10, 2020, pp. 1979-2015.

piena realizzazione del principio “innanzitutto digitale” (*digital first*)»¹²³. Da qui si perviene all’introduzione di alcuni nuovi principi da aggiungere a quelli cardine basilari della digitalizzazione dell’amministrazione pubblica: infatti, nella prima parte di tale disposizione può essere letto il principio di *digital by default* in base al quale l’organizzazione delle funzioni e l’erogazione dei servizi delle amministrazioni pubbliche vanno concepiti e pianificati per essere erogati attraverso l’utilizzo delle tecnologie digitali; nella seconda parte, invece, com’è anche citato, si evince il principio di *digital first*, fondato sulla preferenza per la modalità digitale più che sull’esclusività della stessa¹²⁴. Nello specifico, secondo tale principio, il digitale deve essere considerato il canale principale per lo svolgimento dell’attività amministrativa, distinguendolo dall’esclusività digitale per cui l’organizzazione delle funzioni e l’erogazione dei servizi devono essere progettati ed erogati per consentire il passaggio verso la forma digitale in via esclusiva¹²⁵.

Inoltre, si ritiene la sussistenza di uno stretto nesso fra i principi della digitalizzazione e la tipologia delle fonti del diritto utilizzabili, nell’ottica (imprescindibile sul piano giuridico) della garanzia dei diritti dei cittadini e degli utenti; il metodo del *digital by default* ha come fine il raggiungimento della massima trasparenza amministrativa, della massima apertura e fruibilità dei dati pubblici e dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni. Pertanto, ancora una volta la trasparenza dell’organizzazione e dell’attività delle amministrazioni pubbliche risulta essere il fine sostanziale della digitalizzazione. I principi appena descritti non hanno ragion d’essere in assenza di un’infrastruttura digitale nazionale estesa, capillare e performante. Sotto questo profilo, un nuovo principio della digitalizzazione, che emerge anch’esso dalla Legge Madia¹²⁶, è quello che molti in dottrina

¹²³ Articolo 1, comma 1, lett. B), Legge n. 124/2015.

¹²⁴ Faini F., “Il volto dell’amministrazione digitale nel quadro della rinnovata fisionomia dei diritti in rete”, *Il diritto dell’informazione e dell’informatica* n. 4-5, 2019, pp. 1110-1120.

¹²⁵ Pesce G., “Digital First. Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive”, Editoriale scientifica Napoli, 2018.

¹²⁶ Articolo 1, comma 1, lett. c).

chiamano principio di connettività¹²⁷, sotto il duplice profilo dello sviluppo della infrastruttura a banda larga e ultralarga esteso a livello nazionale e della garanzia della adeguata accessibilità alla rete internet su tutto il territorio nazionale. Si tratta di un principio generale che non si riferisce esclusivamente alla fruibilità ed accessibilità della rete internet da parte delle amministrazioni pubbliche, ma riguarda l'insediamento della infrastruttura digitale a livello nazionale ed a favore di tutti i fruitori, siano essi pubblici o privati.

Accanto a questi nuovi principi, se ne segnalano a titolo esemplificativo altri che concernono le modalità organizzative e costitutive delle infrastrutture digitali su cui le amministrazioni operano. Le infrastrutture digitali pubbliche devono rispettare i principi di standardizzazione¹²⁸, interconnessione ed interoperabilità, rispettando il principio della neutralità tecnologica¹²⁹. In particolare, le infrastrutture dell'amministrazione digitale devono essere create rispettando standard univoci, che consentano la condivisione e l'elaborazione delle molteplici basi di dati pubbliche fra le diverse PA. Solo attraverso il rispetto di questi principi di "architettura" delle infrastrutture digitali, le PA possono valersi della ubiquità dei dati garantita dalla rete internet, sia nei rapporti reciproci, sia nei rapporti con l'utenza. Diversamente facendo, la digitalizzazione diventerebbe lo strumento di piccoli monopoli digitali, che sono in antitesi logica con la semplificazione amministrativa e con le finalità di trasparenza e apertura dei dati peculiari dell'amministrazione digitale, almeno sotto il profilo normativo.

¹²⁷ Calzolaio S., "Digital (and Privacy) by Default. Constitutional Identity of E-Government." *Giornale di Storia Costituzionale*, 31, 2016, pp. 185-204.

¹²⁸ La standardizzazione è un'esigenza ben evidenziata tra gli altri da uno dei protagonisti recenti della digitalizzazione pubblica, Francesco Caio, che segnala che «nell'era digitale, il potere e l'efficacia dei processi dipendono innanzitutto dalla standardizzazione». (Caio F., "Lo stato del digitale", Padova, Marsilio, 2014. Riferimento riportato in Carloni E., "Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica", *Giornale di diritto amministrativo* n. 2, 148 (commento alla normativa), 2015.

¹²⁹ Secondo l'articolo 1, comma 1, lett. m), della Legge Madia è necessario assicurare «la neutralità tecnologica delle disposizioni del CAD».

2.6 L'implementazione della digitalizzazione della PA: il contesto attuale e i principali strumenti digitali

Le innovazioni più recenti in tema di digitalizzazione sono state apportate dal D.L. n. 76/2020 intitolato “Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale”, convertito nella L.n. 120/2020. Giova sottolineare che tale decreto, definito anche “Decreto Semplificazioni”, è stato emanato con la funzione ultima di rendere il più semplificato possibile e immediato l’accesso dei privati ai servizi in rete delle PA; tutto ciò in un contesto - ancora attuale- di straordinaria emergenza dettata dalla pandemia di Covid-19 la quale sembra aver rappresentato un’occasione per superare ritrosie culturali e cercare di raggiungere un elevato e completo livello di digitalizzazione. Si segnala, dunque, una transizione dalla semplificazione amministrativa alla semplificazione dell’accesso dei privati-utenti ai servizi pubblici, una trasformazione accelerata dalle conseguenze poste dalla pandemia che ha determinato la necessità di garantire l’accesso alle amministrazioni e la prestazione dei servizi pubblici “da remoto”, al fine di ridurre gli spostamenti e i contatti fisici. Mediante il decreto in esame, il Governo ha proceduto apportando modifiche alle disposizioni vigenti, in particolare al CAD attraverso interventi di abrogazione o sostituzione. Si può affermare che si tratta di una corposa operazione di rinnovamento poiché circa il 20% delle disposizioni del Codice sono state interessate dal decreto del 2020, interessando nello specifico varie disposizioni del Capo I e del Capo V¹³⁰.

Le modifiche introdotte dal decreto appaiono in primo luogo finalizzate a estendere, in attuazione del principio di *digital first*, l’offerta dei servizi erogati online dalle PA usufruibili ai cittadini attraverso l’identità digitale. È stata così estesa la disciplina del diritto di accesso digitale, inteso come diritto dei privati ad usufruire dei servizi pubblici online. Il decreto ha imposto

¹³⁰ Nel Capo I sono state modificate nove disposizioni sulla cittadinanza digitale e sull’organizzazione delle PA, mentre nel Capo V le modifiche hanno riguardato i dati delle PA, le identità digitali, istanze e servizi online.

alle amministrazioni pubbliche di rendere fruibili i propri servizi in rete anche tramite smartphone e tablet; questo procedimento avviene tramite l'applicazione "IO". Infatti, ai sensi del nuovo comma 1-ter dell'articolo 64-bis del CAD, tramite il punto di accesso telematico i cittadini possono contattare tutte le amministrazioni ed usufruire interamente dell'offerta di servizi pubblici digitali attraverso un'unica applicazione che consente di interloquire con gli uffici, salvare i propri certificati, segnalare le scadenze amministrative e pagare -in modo rapido e sicuro- direttamente dal dispositivo mobile. Un'altra novità interessante prevista dal decreto è la cosiddetta semplificazione mnemonica mediante la quale viene imposto alle amministrazioni di consentire l'accesso ai propri servizi in rete esclusivamente tramite gli strumenti già vigenti e disponibili di identificazione digitale¹³¹, eliminando così le duplicazioni dei sistemi esistenti presso ciascuna amministrazione ottenendo il vantaggio di un evidente risparmio di spesa ed oneri sia dalla parte delle PA che degli utenti. Risulta così, appunto, semplificato sia l'accesso dei privati ai servizi pubblici (non essendo più necessarie diverse credenziali di accesso per ogni amministrazione), sia l'organizzazione delle PA¹³² che non devono più farsi carico del rilascio e della gestione delle credenziali di accesso degli utenti.

Il Decreto Semplificazioni, inoltre, attribuisce rilevanza alla realizzazione di piattaforme che garantiscano l'interoperabilità dei dati in possesso di soggetti pubblici e alla realizzazione delle infrastrutture digitali del Paese¹³³. A tal proposito, la novità è stata scaturita con l'articolo 35 del decreto in esame, il quale ha previsto la realizzazione del *cloud* nazionale con lo scopo di tutelare l'autonomia tecnologica del Paese, consolidare e mettere in sicurezza le infrastrutture digitali delle PA garantendo qualità, efficienza

¹³¹ Si fa riferimento allo SPID (Sistema pubblico di identità digitale) e alla CIE (carta d'identità elettronica). Tale disposizione è data dal comma 3-bis dell'articolo 64 CAD.

¹³² È infatti vietato alle PA il rilascio o rinnovo di credenziali per l'identificazione e l'accesso dei cittadini ai servizi in rete, fermo restando l'utilizzo di quelle già rilasciate fino alla loro naturale scadenza.

¹³³ L'interoperabilità dei dati e delle piattaforme assumeva già un ruolo primario nell'ambito del progetto di informatizzazione designato dal CAD al fine di garantire lo scambio di informazioni tra amministrazioni.

energetica e continuità operativa dei sistemi e servizi digitali. È stato affidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il compito di promuovere lo sviluppo di questa infrastruttura ad alta affidabilità localizzata sul territorio nazionale per la razionalizzazione e il consolidamento dei centri pubblici per l'elaborazione delle informazioni¹³⁴. Grazie a questo intervento, le amministrazioni centrali e locali¹³⁵ sono tenute a migrare i centri di elaborazione dati privi dei requisiti di sicurezza stabiliti dalle linee guida dell'AgID verso la predetta infrastruttura ad alta affidabilità localizzata sul territorio nazionale. In base alle modifiche apportate dall'articolo 35, all'AgID spetta il ruolo centrale nello sviluppo del cloud in quanto deve adottare, d'intesa con l'apparato competente della Presidenza del Consiglio dei ministri, il regolamento che fissa gli standard minimi di sicurezza e qualità delle infrastrutture digitali e dei servizi cloud per le PA, nonché definire la strategia di sviluppo delle infrastrutture digitali delle amministrazioni e delle società pubbliche e quella di adozione del modello *cloud* per la PA.

Il D.L. n. 76/2020 ha, inoltre, completato il processo di semplificazione dei pagamenti prevedendo l'integrazione dei sistemi di pagamento in favore di amministrazioni pubbliche, gestori di pubblici servizi e società a controllo pubblico con la piattaforma dei pagamenti di PagoPa S.p.a. Grazie a questa modalità, i cittadini hanno a disposizione un unico sistema di pagamento, semplice, rapido, efficace ed economico per effettuare qualsiasi pagamento in favore di qualunque PA. La gestione dei pagamenti diventa così totalmente elettronica e centralizzata costituendo una misura di semplificazione amministrativa e consentendo un efficientamento¹³⁶ e un notevole risparmio di risorse nell'ambito dei procedimenti e della

¹³⁴ Secondo i dati pubblicati dalla Corte dei Conti tale realizzazione avrebbe comportato un risparmio di circa 840 milioni di euro.

¹³⁵ Individuate dall'Elenco Istat delle PA ex articolo 1, comma 3, L.n. 196/2009 e ad eccezione delle amministrazioni che svolgono funzioni di ordine e sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale, polizia giudiziaria ed economico-finanziaria, consultazioni elettorali e alla protezione civile.

¹³⁶ Nell'ambito di monitoraggio degli incassi, di riconciliazione automatica dei pagamenti e di immediata destinazione delle somme sul conto tesoreria. Clarizia P., "La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione", *Giornale di diritto amministrativo* n. 6, 2020, pp. 768-781.

conseguente organizzazione pubblica. Coerentemente con il fine ultimo di tale decreto, individuato nella semplificazione dell'accesso dei privati ai servizi delle PA, anche questo sistema rappresenta uno strumento che avvantaggia i cittadini rendendo immediato il contatto con l'amministrazione e uniformando la modalità di pagamento. La piattaforma per i pagamenti PagoPa, inoltre, è stata integrata con l'applicazione "IO".

Il Decreto Semplificazioni ha poi introdotto nel CAD l'articolo 13-bis secondo il quale, al fine di favorire la digitalizzazione e garantire il necessario coordinamento sul piano tecnico delle varie iniziative di innovazione tecnologica, le amministrazioni sono tenute a progettare, realizzare e sviluppare i propri sistemi informatici e servizi digitali in coerenza con gli obiettivi dell'agenda digitale e nel rispetto del codice di condotta tecnologica. Tale codice¹³⁷ appena menzionato è volto a disciplinare le modalità di progettazione, sviluppo e attuazione dei progetti, sistemi e servizi digitali delle amministrazioni pubbliche, nonché le attività degli esperti della trasformazione digitale di cui gli enti si possono avvalere. Chi verifica il rispetto del codice di condotta tecnologica è l'AgID¹³⁸ e, qualora sussistano violazioni dello stesso, viene dichiarato il mancato raggiungimento di uno specifico risultato e di un obiettivo da parte dei dirigenti responsabili delle strutture competenti con le relative conseguenze sulla valutazione delle performance individuali e sulle retribuzioni.

Infine, avendo sottolineato il contesto emergenziale in cui è stato emanato il decreto finora preso in esame, è significativo menzionare una pratica strettamente collegata alla digitalizzazione, ormai diffusissima e che si è consolidata in modo rapido nella prassi lavorativa attuale: lo *smart working* (o lavoro agile). Tale modalità flessibile di lavoro, in realtà, è stata introdotta

¹³⁷ La sua adozione è demandata al Capo del dipartimento della struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri, sentiti l'AgID e il nucleo per la sicurezza cibernetica e acquisito il parere della Conferenza unificata.

¹³⁸ In particolare, è la figura del difensore civico per il digitale ad occuparsene.

nel nostro sistema già nel 2017 con la L.n. 81¹³⁹ che l'ha definita come «modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa. La prestazione lavorativa viene eseguita, in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale». Tuttavia, come anticipato, è diventata prassi solo nel 2020, in occasione dell'emergenza pandemica, quando il Governo è stato spinto ad incoraggiare il lavoro da remoto; in particolare, il Decreto Semplificazioni è intervenuto anche in questo ambito poiché ha modificato l'articolo 263, comma 1 del D.L. n. 34/2020 con il quale, con la proroga dello stato emergenziale, è stato limitato il ricorso all'utilizzo del personale impiegato dalle PA, nella forma del lavoro agile (nella misura massima del 50% del personale impiegato nelle attività che possono essere svolte in tale modalità). La principale novità è rappresentata dalla previsione che lo *smart working* non possa rappresentare un ostacolo al buon andamento dell'azione amministrativa: infatti, il ricorso a tale modalità lavorativa è consentito con la condizione che l'erogazione dei servizi rivolti a cittadini e imprese avvenga con regolarità, continuità ed efficienza. Inoltre, è stimolata l'acquisizione da parte delle amministrazioni della strumentazione necessaria (sistemi informativi e servizi informatici) per consentire ai lavoratori di accedere da remoto ad applicativi, dati e informazioni necessari allo svolgimento della prestazione lavorativa. Nel caso di *smart working* svolto tramite dispositivi elettronici personali, le amministrazioni sono tenute ad adottare eventuali misure volte a garantire la sicurezza e la protezione delle informazioni e dei dati¹⁴⁰.

¹³⁹ Denominata "Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato" (artt. 18-23).

¹⁴⁰ L'accesso da remoto tramite tali strumenti è comunque già in principio sottoposto a molteplici vincoli tra i quali: un adeguato livello di sicurezza informatica (in linea con gli

Si traggono le conclusioni affermando che il Decreto Semplificazioni ha tentato di imprimere alla trasformazione digitale delle PA un'accelerazione significativa in relazione alle esigenze rese più urgenti dall'emergenza pandemica, quali l'erogazione e l'organizzazione di servizi da remoto. Sotto questo punto di vista, il legislatore ha assunto un approccio che si può definire pragmatico¹⁴¹: le restrizioni introdotte dal Governo al fine di contenere la diffusione del virus hanno reso più urgenti sia l'esigenza delle PA di reperire le informazioni e le infrastrutture dispensabili per esercitare le proprie funzioni, sia la necessità dei privati di usufruire dei servizi delle amministrazioni da remoto entrando in contatto con le stesse a distanza. Il Decreto ha quindi concentrato le modifiche su tali aspetti nel tentativo di sfruttare la rinnovata sensibilità circa la necessità di un'amministrazione digitale e digitalizzata per attuare la transazione che ha sempre proceduto a passo piuttosto lento per motivi sia culturali che organizzativi. In pratica, secondo molti, la situazione attuale emergenziale in cui ci troviamo potrebbe rappresentare una sorta di leva per accelerare il processo di trasformazione digitale della PA; è stato infatti a questo proposito affermato che «l'ingresso nell'era digitale come è proprio delle innovazioni tecnologiche o se si vuole dei cambiamenti di paradigma, non avviene in virtù di azioni pianificate dalle istituzioni pubbliche, le quali possono solo tentare di indirizzare tali sviluppi in direzione dell'interesse generale»¹⁴².

standard nazionali per la protezione delle reti) per impedire l'accesso di soggetti estranei alle amministrazioni ai dati delle stesse, un'adeguata formazione del personale sull'uso sicuro di tali strumenti anche tramite linee guida apposite; la precisa regolamentazione delle attività che possono essere svolte in *smart working*; il rispetto dello statuto dei diritti dei lavoratori, con riferimento al divieto di forme di controllo a distanza del personale, delle previsioni della salute e sicurezza dei luoghi di lavoro.

¹⁴¹ Clarizia P., "La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione", *Giornale di diritto amministrativo* n. 6, 2020, pp. 768-781.

¹⁴² Civitarese Matteucci S., Torchia L.N., "La tecnificazione dell'amministrazione", Firenze University Press, 2017.

In riferimento a tutto quello che è stato detto, è opportuno, a titolo esemplificativo, porre un ulteriore accento su alcuni degli strumenti digitali più utilizzati nel rapporto tra PA e cittadino-utente.

Lo SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale) è il sistema unico e sicuro¹⁴³ di accesso per cittadini ed imprese con un'unica identità digitale a tutti i servizi online della PA e dei soggetti privati aderenti. Esso è stato creato a fronte della necessità di poter disporre di un'unica batteria di credenziali in grado di garantire l'accesso ai servizi web delle PA. Si può quindi definire come un vero e proprio *passpartout* funzionale ad "aprire tutte le stanze" della PA. L'identità SPID è rilasciata dai Gestori di Identità Digitale (Identity Provider - IdP), soggetti privati accreditati da AgID che, nel rispetto delle regole emesse dall'Agenzia, forniscono le identità digitali e gestiscono l'autenticazione degli utenti. Il gestore, dopo aver verificato i dati, emette l'identità digitale, rilasciando le credenziali. A livello normativo, lo SPID è disciplinato dall'art. 64 del CAD, come modificato dall'art. 17-ter del D.L. n. 69 del 2013 ma la sua effettiva attuazione è avvenuta mediante il DPCM del 24 ottobre 2014. Per un maggior inserimento anche nel contesto europeo, l'AgID ha completato la procedura di notifica dello SPID con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (C318 e C344 del 2018), inoltre, dal settembre 2019 questo sistema di identità digitale può essere utilizzata per l'accesso ai servizi in rete di tutte le PA europee.

Accanto allo SPID, la CIE (carta d'identità elettronica italiana) è lo strumento di autenticazione previsto dal CAD per l'accesso ai servizi web erogati dalla PA; essa è il documento di riconoscimento di sostituzione alla storica carta d'identità cartacea della Repubblica Italiana. La Carta viene emessa dal Ministero dell'Interno, attraverso l'integrazione delle più avanzate

¹⁴³ L'identità SPID è costituita da credenziali con caratteristiche differenti in base al livello di sicurezza richiesto per l'accesso. Ad oggi i livelli di sicurezza esistenti sono tre: mediante il primo è possibile accedere ai servizi online attraverso nome utente e una password di scelta dell'utente; con il secondo livello si aggiunge alle condizioni del primo un codice temporaneo di accesso fornito tramite SMS o app; con il terzo livello di sicurezza, invece, oltre alle credenziali base di nome utente e password è richiesto un supporto fisico per l'identificazione.

tecnologie disponibili coniugando in un unico strumento elementi di sicurezza fisici¹⁴⁴ e digitali che assicurano il massimo livello di garanzia e accuratezza nei processi di accertamento dell'identità delle persone. Il livello di sicurezza è garantito, inoltre, dall'associazione alla carta di due codici PIN e PUK¹⁴⁵, necessari per accedere ai servizi digitali in rete. In riferimento alla cornice normativa alla base della CIE, già le leggi Bassanini del 1997¹⁴⁶ ne avevano fatto accenno, tuttavia, solo nel 2001 iniziò piano piano ad essere utilizzata, prevalentemente in modo sperimentale. Dopo il D. Lgs. n. 82/2005¹⁴⁷ e il D.L. n. 7/2005¹⁴⁸, iniziò il vero e proprio iter di sostituzione della carta d'identità cartacea classica con quella elettronica che venne ufficializzato con l'articolo 10, comma 3 del D. L. n. 78/2015¹⁴⁹. Dal 2019, grazie al Regolamento (UE) 2019/1157 del Parlamento europeo e del Consiglio sul rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'Unione e dei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari che esercitano il diritto di libera circolazione, è stato previsto il rilascio della CIE anche ai cittadini italiani residenti all'estero.

Un altro strumento digitale collegato alla digitalizzazione della PA è sicuramente la posta elettronica certificata (PEC). Essa ha lo stesso valore legale di una raccomandata tradizionale con avviso di ricevimento: per certificare l'invio e la ricezione di un messaggio di PEC, il gestore di posta

¹⁴⁴ La CIE rende possibile l'identificazione fisica del titolare in modo certo e sicuro grazie alla verifica dei dati personali e biometrici memorizzati all'interno del microchip e protetti secondo i meccanismi di sicurezza previsti dalle raccomandazioni ICAO 9303. Grazie a questa compatibilità, la CIE può essere utilizzata per l'accertamento dell'identità fisica del titolare con gli stessi sistemi di controllo utilizzati per il passaporto ai varchi di frontiera.

¹⁴⁵ Al fine di garantire il massimo livello di sicurezza, i codici PIN (*Personal Identification Number*) e PUK (*Personal Unblocking Number*) vengono forniti separatamente: infatti, la prima metà dei codici PIN e PUK è contenuta nell'ultimo foglio della ricevuta cartacea fornita dall'operatore comunale al termine della richiesta di rilascio presso lo sportello mentre, la seconda metà, necessaria per completarli, è invece fornita al cittadino con la lettera di accompagnamento presente nella busta con cui riceve la CIE.

¹⁴⁶ Nello specifico: articolo 2, comma 10, L. n. 127/1997, come modificato dall'articolo 2, comma 4, L. n. 191/1998.

¹⁴⁷ Nel dettaglio artt. 20, 64, 65.

¹⁴⁸ Nel dettaglio artt. 7 *vicies-ter*, 7 *vicies-quater*.

¹⁴⁹ Convertito dalla L.n. 125/2015.

invia al mittente una ricevuta che costituisce prova legale dell'avvenuta spedizione del messaggio e dell'eventuale documentazione allegata; in egual modo, il gestore invia al mittente la ricevuta di avvenuta (o mancata) consegna del messaggio, con precisa indicazione temporale. Ogni PA ha l'obbligo di creare una casella PEC per ogni registro di protocollo e comunicare ciascun indirizzo all'AgID. Il quadro normativo di riferimento della PEC, come è già stato evidenziato in precedenza, attinge principalmente al CAD e ai relativi interventi di modifica, in particolar modo -come già sottolineato- al D.Lgs. n. 235/2010. Per quanto concerne la descrizione più tecnica e approfondita delle operazioni che vengono svolte all'interno della posta elettronica certificata e finalizzate ad aumentarne la tracciabilità, l'affidabilità e la sicurezza del sistema, si segnala il Decreto Ministeriale 2 novembre 2005¹⁵⁰ intitolato "Regole tecniche per la formazione, la trasmissione e la validazione, anche temporale, della posta elettronica certificata".

¹⁵⁰ Tale Decreto, inoltre, prevede la pubblicazione dell'elenco dei gestori PEC, oggi di competenza dell'AgID.

CAPITOLO III

La questione dell'algoritmo in riferimento alla procedura straordinaria di mobilità del Ministero dell'Istruzione

Sommario: 3.1 Inquadramento dell'algoritmo e una nuova dimensione dell'amministrazione digitale. - 3.2 Il caso emblematico della procedura di mobilità dei docenti mediante algoritmo. - 3.3 L'orientamento del TAR Lazio sull'algoritmo della procedura di mobilità: dalla qualificazione alla questione di legittimità. - 3.4 Posizione del Consiglio di Stato: un orientamento sempre più aperto all'algoritmo. - 3.5 "Aperto sì, ma con dei limiti". - 3.6 Spunti conclusivi alla luce del confronto tra gli orientamenti giurisprudenziali.

3.1 Inquadramento dell'algoritmo e una nuova dimensione dell'amministrazione digitale

Il presente capitolo verterà su una tematica intrinseca nelle sfide digitali che impegnano la Pubblica Amministrazione nel suo percorso di digitalizzazione e che, nello specifico, coinvolge anche il diritto amministrativo in misura sempre più crescente. La tematica regina di questi paragrafi sarà inerente all'algoritmo e al suo rapporto con la PA, alla luce del percorso di trasformazione digitale della stessa, già affrontato in precedenza. In particolare, la questione dell'algoritmo verrà affrontata in riferimento al corpus giurisprudenziale creatosi dopo una vicenda che ha visto come protagonista una particolare procedura informatica utilizzata dal Ministero dell'Istruzione per la gestione della mobilità e la riorganizzazione del corpo docente sul territorio nazionale.

Al fine di avere una panoramica completa per poter poi approfondire il tema anche dal punto di vista del diritto amministrativo, è opportuno, in principio,

inquadrare con una definizione generale l'algoritmo. Esso si configura come un insieme preciso di istruzioni o regole, una serie metodica di passaggi che possono essere utilizzati per fare calcoli, risolvere problemi e prendere decisioni. L'algoritmo è un insieme di operazioni logiche che, a partire da determinati dati in ingresso, fornisce, attraverso una sequenza finita di passaggi, determinati dati in uscita. Questo, perlomeno, nello scenario tradizionale di utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) in cui, con riferimento alle specifiche procedure che si desidera informatizzare, viene progettato e sviluppato un algoritmo che permette l'esecuzione automatica e precisa di tutti i passaggi e di tutte le elaborazioni necessari per portare a termine la sequenza¹⁵¹.

Lo scopo principale dell'uso degli algoritmi, dai più semplici ai più complessi, risiede nella risoluzione di problemi in modo rapido e imparziale. Essi sono ad oggi adoperati in vari settori, tra cui l'elaborazione delle politiche pubbliche e, per quanto rilevante in questa sede, nell'azione dell'amministrazione. Nel campo del diritto amministrativo, a titolo esemplificativo, si segnalano il settore dei contratti pubblici (dai provvedimenti di esclusione automatizzati nelle procedure di affidamento alla realizzazione e gestione delle opere pubbliche attraverso la modellazione dei dati), quello della gestione dei beni demaniali (demanio marittimo), fino a comprendere anche l'organizzazione scolastica (oggetto di approfondimento in prosieguo). Le potenzialità dell'algoritmo, dal tono sempre più sofisticato, non sono infatti sfuggite ai decisori pubblici, che ne fanno un utilizzo sempre più frequente. L'utilità di tale modalità operativa di gestione dell'interesse pubblico è indiscutibile ed è particolarmente evidente con riferimento a procedure seriali o standardizzate, implicanti l'elaborazione di ingenti quantità di istanze, caratterizzate dall'acquisizione di dati certi e oggettivamente comprovabili e dall'assenza di ogni

¹⁵¹ D'Orlando E., Orsoni G., "Nuove prospettive dell'amministrazione digitale: Open Data e algoritmi", Istituzioni del Federalismo, 2019, p. 600, richiamano il contributo di: Cormen T.H., Leiserson C.E., Rivest L.R., Stein C., "Introduction to Algorithms", Cambridge, Mit Press, 2010.

apprezzamento discrezionale¹⁵² o, comunque, da un alto tasso di vincolatività¹⁵³.

Dopo aver fornito una panoramica generale dell'algoritmo, è opportuno inquadrare la tematica dal punto di vista normativo, con riguardo iniziale alla dimensione sovranazionale. A livello europeo, la normativa più rilevante in tema di utilizzo degli algoritmi da parte dei soggetti pubblici è rappresentata dal regolamento UE n. 679/2016 (detto GDPR)¹⁵⁴, attuato in Italia mediante il D.L. n. 101/2018 di modifica¹⁵⁵ al D.Lg. n. 196/2003, meglio conosciuto come Codice della privacy.

Il GDPR, ai sensi degli articoli 13 e 14, ha stabilito che nell'informativa rivolta all'interessato venga data notizia dell'eventuale esecuzione di un processo decisionale automatizzato, sia nel caso in cui la raccolta dei dati venga effettuata direttamente presso l'interessato sia in quello in cui venga compiuta in via indiretta. Una garanzia significativa, inoltre, viene riconosciuta allorché il processo sia per intero automatizzato essendo richiesto, almeno in simili ipotesi, che il titolare debba fornire «informazioni significative sulla logica utilizzata, nonché l'importanza e le conseguenze previste di tale trattamento per l'interessato», così rafforzando il ruolo del principio di trasparenza. L'interesse conoscitivo della persona è tutelato in modo ulteriore dal diritto di accesso riconosciuto dall'articolo 15 del GDPR il quale va a contemplare la possibilità di ricevere informazioni relative all'esistenza di eventuali processi decisionali automatizzati, prevedendo un diritto azionabile dall'interessato e non un obbligo rivolto al titolare del trattamento, consentendo al soggetto di ricevere informazioni, anche qualora il trattamento abbia avuto inizio, sia in esecuzione o si sia già

¹⁵² Cons. Stato, sez. VI, 08/04/2019, n. 2270, punto 8.1.

¹⁵³ D'Orlando E., Orsoni G., "Nuove prospettive dell'amministrazione digitale: Open Data e algoritmi", Istituzioni del Federalismo, 2019, pp. 593-617.

¹⁵⁴ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 27/04/2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE.

¹⁵⁵ Il decreto è intervenuto con specifiche disposizioni di modifica per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Reg. UE 679/2016.

concluso mediante una decisione¹⁵⁶. Tutto ciò a conferma, ancora una volta, di quanto sia rilevante la trasparenza per i soggetti coinvolti dall'attività amministrativa informatizzata.

Il GDPR va quindi ad affrontare il tema delle decisioni automatizzate che riguardano le persone — come, d'altronde, già faceva la precedente direttiva¹⁵⁷ e la conseguente legislazione attuativa¹⁵⁸ — ma i principi oggi esistenti nel diritto euro-nazionale presentano un margine di applicazione abbastanza ristretto e non appaiono sufficientemente incisivi¹⁵⁹. Ne consegue che, nel caso nazionale che verrà preso in analisi in questa sede, alla disciplina europea sarà attribuito un mero ruolo marginale, dal momento che il tema dell'ammissibilità e dei limiti delle decisioni amministrative robotiche, viene affrontato in maniera affatto più radicale, sulla base dei principi del diritto di accesso e del diritto alla motivazione degli atti amministrativi, quindi, come si vedrà, nel quadro più generale della stessa teoria del diritto amministrativo.¹⁶⁰

Il tema preso in esame è strettamente correlato -ma non coincidente- con quello della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, di cui si è

¹⁵⁶ Laus F., "La tecnologia nella pubblica amministrazione: algoritmi e processi decisionali nei procedimenti amministrativi. Il caso della procedura di mobilità", *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni* n. 3, 2020, pp. 49-72.

¹⁵⁷ Direttiva 24 ottobre 1995, n. 95/46/CE del Parlamento e del Consiglio d'Europa, art 15.

¹⁵⁸ Art. 14 del D.L. n. 196/2003, abrogato dall'articolo 15, comma 1, lettera a), numero 2), del D.L. 10 agosto 2018, n. 101. Analoga previsione era contenuta nel previgente art. 17 della L. 31 dicembre 1996, n. 675 (limiti all'utilizzabilità di dati personali), che recepiva le previsioni di cui all'art. 15 della direttiva 24 ottobre 1995, n. 95/46/CE (decisioni individuali automatizzate).

¹⁵⁹ Simoncini A., nel suo contributo ("Profili costituzionali della amministrazione algoritmica", *Rivista trimestrale di diritto pubblico* n. 4, 2019, pp. 1149-1188) sottolinea che non è l'unico a prendere questa posizione, rimandando a questo proposito, ad esempio, al dibattito innescato sulla International Data Privacy Law dall'articolo di Floridi L., Mittelstadt B., Watcher B., "Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation", in *7 International Data Privacy Law*, 2017, pp. 76 ss., cui rispondono Comandè G., Malgieri G., "Why a Right to Legibility of Automated Decision-Making Exists in the General Data Protection Regulation", in *7 International Data Privacy Law*, 2017, pp. 224 ss.

¹⁶⁰ Simoncini A., "Profili costituzionali della amministrazione algoritmica", *Rivista trimestrale di diritto pubblico* n. 4, 2019, pp. 1149-1188.

ampiamente parlato nei capitoli precedenti. Giova, in questa sede, sottolineare una distinzione effettuata dalla dottrina tra amministrazione digitale ed amministrazione algoritmica.

Per quanto concerne l'amministrazione digitale, com'è ormai noto, è intervenuto il Codice della Amministrazione Digitale e le numerose modifiche che ad esso sono state apportate. Questo importante testo normativo ha disciplinato l'uso della tecnologia informatica come modalità di documentazione, conservazione e comunicazione dell'atto amministrativo; il CAD ha mantenuto come scopo principale quello di fornire un quadro normativo unitario a quella che viene definita amministrazione digitale, al fine sia di semplificare i rapporti tra cittadino e Pubblica Amministrazione, sia di rendere più efficace ed efficiente l'azione dell'amministrazione stessa, utilizzando gli strumenti delle TIC e, per questo, stabilendo un vero e proprio diritto all'uso delle tecnologie¹⁶¹.

L'oggetto che si sta prendendo in esame nel presente capitolo, sebbene si inserisca all'interno del genus amministrazione digitale, ne rappresenta una species particolare definibile, appunto, amministrazione algoritmica. Per comprendere la specificità di questo ambito, è necessario partire dall'evoluzione della tecnologia digitale, dovuta alla produzione massiva di vastissime quantità di dati (i già menzionati *big data*) generati dalla diffusione capillare di dispositivi di uso comune che, appunto, producono e trasmettono continuamente dati. L'incremento esponenziale della quantità di dati a disposizione, affiancato dalla crescente potenza computazionale a disposizione, hanno favorito l'avvio di una nuova dimensione tecnologica, in grado di elaborare queste informazioni secondo modelli e sistemi di nuova generazione definibili algoritmici o di intelligenza artificiale. La caratteristica propria di questi modelli è che essi, eccedendo qualsiasi capacità umana di elaborazione intelligente, sulla base dei dati che apprendono, sono in grado di scoprire correlazioni e ricorrenze, di

¹⁶¹ Il quale costituisce, come già ampiamente sottolineato, il fondamento della cittadinanza digitale.

determinare misure, ma anche di effettuare valutazioni o previsioni e quindi decisioni.

In quest'ottica di amministrazione algoritmica, quindi, la tecnologia informatica non viene usata soltanto per la redazione dell'atto, per la sua conservazione o trasmissione (come nell'amministrazione digitale), ma per determinarne il contenuto (cioè per decidere)¹⁶².

3.2 Il caso emblematico della procedura di mobilità dei docenti mediante algoritmo

La giurisprudenza amministrativa si è trovata negli ultimi anni a prendere decisioni su una serie di questioni con un elemento in comune: provvedimenti della Pubblica Amministrazione determinati da sistemi di decisione automatica guidati da algoritmi.

La casistica, oggetto di approfondimento in questa sede, concerne la legge 13 luglio 2015, n. 107, nota come "buona scuola". Tale vicenda ricorda la trama di un importante film¹⁶³ del cinema italiano dal titolo "io speriamo che me la cavo" dove il protagonista, il grande Paolo Villaggio, nei panni di un maestro della scuola primaria, viene erroneamente trasferito presso un disagio comune del napoletano chiamato in modo simile a quello da lui auspicato in Liguria. Come si scopre già dall'inizio del film, si tratta di un errore burocratico dell'Amministrazione competente effettuato in sede di trasferimento dell'insegnante.

Entrando nel merito della vicenda reale in esame, a seguito della legge buona scuola, il Ministero dell'istruzione (MIUR) ha predisposto che le

¹⁶² Simoncini A., "Profili costituzionali della amministrazione algoritmica", *Rivista trimestrale di diritto pubblico* n. 4, 2019, pp. 1149-1188.

¹⁶³ Questa curiosa comparazione è stata riportata nel contributo di Laus F., "La tecnologia nella pubblica amministrazione: algoritmi e processi decisionali nei procedimenti amministrativi. Il caso della procedura di mobilità", *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni* n. 3, 2020, pp. 49-72.

assegnazioni delle sedi di servizio agli insegnanti vincitori di concorso, ovvero le decisioni sulle loro richieste di mobilità, venissero effettuate da un software il quale, tenendo conto della normativa, dei risultati dei concorsi e delle disponibilità delle sedi di servizio, provvedesse a stilare le graduatorie per i trasferimenti.

Dalla trama del film dei primi anni Novanta alla vicenda accaduta pochi anni fa riguardo la gestione del piano straordinario nazionale di mobilità territoriale dei docenti assunti presso il Ministero, il passo appare breve. La differenza è che nell'attualità, i problemi affrontati dalla PA e dalla giurisprudenza amministrativa riguardano criticità correlate all'utilizzo della tecnologia e, in particolare, di un algoritmo nei procedimenti amministrativi e nei processi decisionali. In materia, sono stati avviati una serie di procedimenti giudiziari, prevalentemente concentrati dinanzi alla Sezione III bis del TAR Lazio e giunti infine dinanzi al Consiglio di Stato, organi che hanno posto l'attenzione nella valutazione dello stato di avanzamento e dei confini giuridici dell'informatizzazione della Pubblica Amministrazione, dando vita ad ampi dibattiti e alla creazione di un vero e proprio filone giurisprudenziale. Nello specifico, i dibattiti sono stati scaturiti dalla procedura di mobilità avviata in attuazione del Piano straordinario di assunzione del MIUR di cui alla L. n. 107/2015¹⁶⁴, per la copertura dei posti di potenziamento, sostegno e comuni degli istituti scolastici statali. La procedura, suddivisa¹⁶⁵ in tre distinte fasi, ha previsto un'assunzione graduale dei docenti, consentendo a quelli che non fossero stati assunti nella fase A¹⁶⁶ di essere assunti nelle successive fasi B e C, sempre in maniera graduale in base alla posizione detenuta in graduatoria, tenendo in considerazione l'ordine di preferenza espresso tra tutte le province a livello nazionale.

¹⁶⁴ In particolare, all'articolo 1, commi da 95 a 104.

¹⁶⁵ Ai sensi dell'articolo 1, comma 98.

¹⁶⁶ Ossia entro il 15 settembre 2015, secondo le procedure ordinarie di cui all'art. 399 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, "TU Istruzione".

Il Ministero dell'istruzione si è trovato a questo punto a dover gestire un numero elevatissimo di richieste di prima assegnazione, ovvero di mobilità, da ordinare, selezionare e decidere sulla base, sia della complessa regolamentazione normativa, sia delle diverse condizioni dei richiedenti nonché, infine, delle disponibilità delle sedi di servizio. Il Ministero, a questo punto, ha deciso di affidare la redazione delle graduatorie per le richieste di mobilità delle fasi B e C, ad un software prodotto da una società privata¹⁶⁷ che tenesse conto di tutte le complesse variabili di natura legale e fattuale. È doveroso specificare che la piattaforma del MIUR ha fornito direttamente all'insegnante richiedente la collocazione, senza dunque un ulteriore provvedimento del Ministero che verificasse quanto elaborato dal sistema.

Tuttavia, l'esito di tale procedura, si è rivelata negativa in quanto ha disposto i trasferimenti senza tener conto delle preferenze espresse, pur in presenza di posti disponibili nelle province indicate nella relativa domanda di mobilità in organico di fatto e in deroga, posti già assegnati a docenti dotati di punteggio inferiore. A questo riguardo, infatti, le decisioni prodotte dall'algoritmo sono state accusate di essere «oscure», «impazzite», «errate», in partica incomprensibili¹⁶⁸. La critica alla procedura algoritmica si è principalmente basata sul fatto che il piano di mobilità non è stato corredato da alcuna attività amministrativa, ma è stato demandato da un algoritmo completamente sconosciuto. Di conseguenza, i provvedimenti di assegnazione delle sedi sono risultati privi di motivazione e si è lamentata l'assenza di un responsabile del procedimento per la valutazione delle singole situazioni, al fine di poter correttamente esternare le relative determinazioni provvedimentali. Dopo questa enunciazione dei fatti, si prenderanno in considerazione, in primo luogo, le posizioni del TAR Lazio

¹⁶⁷ La HPE Servizi Srl, società della Hewlett Packard Italia: www.hpe.com.

¹⁶⁸ Cavallo Perin R., Galetta D-U., "Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale: con le novità del D.L. Semplificazioni (D.L. n. 76/2020 come convertito in legge), Giappichelli editore, Torino, 2020.

per poi affrontare quelle prese dal Consiglio di Stato, concentrando l'attenzione sulla giurisprudenza che ne è derivata.

3.3 L'orientamento del TAR Lazio sull'algoritmo della procedura di mobilità: dalla qualificazione alla questione di legittimità

In primo luogo, è stato sollevato il problema dell'accesso all'algoritmo decisionale e, successivamente, sono stati impugnati i provvedimenti amministrativi (di assegnazione o mobilità) prodotti sulla base di tale algoritmo. Il primo nucleo di questioni giudiziarie, sollevate da diversi sindacati degli insegnanti, si è riferito al diniego opposto dal Ministero della pubblica istruzione alla richiesta di accesso all'algoritmo decisionale effettuata ai sensi dell'articolo 22¹⁶⁹ della legge sul procedimento amministrativo, n. 241/1990.

Tale diniego, da parte dell'amministrazione, si è fondato principalmente su due argomentazioni: per prima cosa, il codice sorgente del programma in questione (in quanto scritto in linguaggio di programmazione e contenuto in un file, quindi un supporto immateriale) non sarebbe stato un documento amministrativo ai sensi della L. n. 241/1990, né un atto amministrativo informatico ai sensi dell'articolo 22, lett. d), della stessa legge¹⁷⁰. In secondo

¹⁶⁹ "Definizioni e principi in materia di diritto di accesso".

¹⁷⁰ Come dichiarato espressamente nella nota di cui al prot. n. 0003495.14-10-2016 sulle argomentazioni spese nella memoria difensiva del M.I.U.R. della sentenza TAR Lazio-Roma, Sezione III bis, n. 3769 del 22/03/2017: « ... il codice sorgente dei programmi in questione, non può essere assimilato ad un "documento amministrativo" ai sensi della legge 241/90 e s.m.i. Né, come sostiene la giurisprudenza consolidata, deve trarre in inganno la circostanza che l'art. 22, primo comma, lett. d), L. 7 agosto 1990 n. 241 definisce "documento amministrativo", ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una Pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale. "La norma, infatti, individua le forme in cui può manifestarsi un atto amministrativo – e cioè non solo su supporto cartaceo ma anche magnetico e video – fermo restando che oggetto dell'accesso può essere solo l'atto che per sua natura sia qualificabile come amministrativo e che nella specie è inesistente»

luogo, il *software*, essendo stato prodotto da una società privata, sarebbe stato protetto dalla legislazione sulla tutela dei *softwares* come opera dell'ingegno¹⁷¹.

La sezione III bis del Tar Lazio¹⁷², pronunciandosi sulla questione, ha posto l'attenzione sul tema dei rapporti tra procedimento amministrativo e le decisioni prodotte da algoritmi. Innanzitutto, il giudice amministrativo ha smontato la principale linea difensiva avanzata dal Ministero (secondo la quale il *software* non sarebbe un documento amministrativo) affermando che l'algoritmo, determinando di fatto il contenuto dell'atto (di assegnazione/trasferimento dell'insegnante) va a sostanziare il procedimento che dà vita all'atto amministrativo, sostanziandosi in quest'ultimo¹⁷³. Di conseguenza, è legittimato il diritto in capo all'interessato di partecipazione e accesso al codice sorgente, che esegue l'algoritmo, di prenderne visione ed estrarne copia, come stabilito dalla L. n. 241/1990. Più nel dettaglio, sfruttando una distinzione dottrinale tra atto amministrativo elettronico ed atto amministrativo ad elaborazione elettronica¹⁷⁴, il giudice

¹⁷¹ "Il software è tutelato quale opera dell'ingegno, alla stregua delle opere letterarie, filmiche, ecc....e, quindi, in quanto trattandosi di opera dell'ingegno, è caratterizzato da proprietà intellettuale, soggetta a tutela", nota di cui al prot. n. 0003495.14-10-2016 riguardante le argomentazioni spese nella memoria difensiva del M.I.U.R. della sentenza TAR Lazio, Sezione III bis, 22/03/2017, n. 3769.

¹⁷² TAR Lazio, Sezione III bis, 22/03/2017, n. 3769, *cit.*

¹⁷³ Più precisamente alla categoria di atto amministrativo informatico, ex L.n. 241/1990, art. 22, lett. d).

¹⁷⁴ Tale distinzione, considerabile come genesi di quella tra amministrazione digitale ed algoritmica, ripresa dalla sentenza di cui alla nota 10, è stata elaborata negli anni 2000 con il contributo di Giudarnella C., Guarnaccia E., "Elementi di diritto amministrativo elettronico", Halley Editrice, Matelica, 2005, in cui è stato stabilito che: per atto in forma elettronica si intende «l'atto materialmente redatto mediante lo strumento informatico e, quindi, sostanzialmente con un programma di videoscrittura»; di contro, l'atto ad elaborazione elettronica è quell'atto amministrativo «che è predisposto mediante il computer. In questo caso l'elaborazione del contenuto dell'atto viene affidata interamente allo strumento informatico e, quindi, in definitiva alla macchina, la quale provvede direttamente al reperimento, al collegamento e alla interrelazione tra norme e dati assumendo, conseguentemente, un ruolo strumentale rispetto all'atto amministrativo conclusivo. Nella predetta fattispecie è l'elaborazione stessa del contenuto dell'atto che si svolge elettronicamente, elaborazione che consiste, appunto, nello svolgimento dell'iter logico che conduce alla redazione dell'atto finale in relazione al rispettivo contenuto e che concretizza la sua motivazione; il documento finale che contiene la perfetta elaborazione, invece, può avere qualsiasi forma ammessa dall'ordinamento e, quindi, essere anche

amministrativo ha ribadito che quando il concreto contenuto dispositivo è stato elaborato esclusivamente attraverso un programma informatico -come nel caso in esame- il codice sorgente di questo deve essere sottoposto all'accesso. Ciò perché solo mediante l'esatta conoscenza di questo è possibile verificare il corretto svolgimento del procedimento che ha portato all'elaborazione del provvedimento (nel caso di specie la graduatoria finale)¹⁷⁵. Dalla sentenza, infatti, viene affermato: «è con il software che si concretizza la volontà finale dell'amministrazione procedente; è con il software che, in definitiva, l'amministrazione costituisce, modifica o estingue le situazioni giuridiche individuali anche se lo stesso non produce effetti in via diretta all'esterno; il software finisce per identificarsi e concretizzare lo stesso procedimento; la circostanza che il software sia compilato mediante linguaggi di programmazione che sono solitamente incomprensibili non solo al funzionario che ne fa uso ai fini della elaborazione della decisione finale del procedimento amministrativo, ma anche al privato destinatario dell'atto stesso, non appare dirimente atteso che, da un lato, la predetta circostanza è conseguenza della scelta, questa sì discrezionale dell'amministrazione di ricorrere a uno strumento innovativo, quale è ancora la programmazione informatica, per la gestione di un procedimento di propria spettanza e competenza e che, dall'altro, ai fini della sua comprensione e della verifica della sua correttezza, il privato destinatario dell'atto, in particolare, può, comunque, legittimamente avvalersi dell'attività professionale di un informatico competente in materia¹⁷⁶».

Quindi, l'algoritmo decisionale va a sostanziare il documento amministrativo, anche se non è scritto in lingua italiana, ma in linguaggio informatico compilato secondo un determinato codice di programmazione,

cartaceo, come avviene negli atti amministrativi di stampo tradizionale.» Cavallo Perin R., Galetta D-U., "Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale: con le novità del D.L. Semplificazioni (D.L. n. 76/2020 come convertito in legge), Giappichelli editore, Torino, 2020.

¹⁷⁵ Forgione, I., "Il caso dell'accesso al software MIUR per l'assegnazione dei docenti" (nota a sentenza), *Giornale di diritto amministrativo* n. 5, 2018, pp. 647-662.

¹⁷⁶ TAR Lazio, Sezione III bis, 22/03/2017, n. 3769.

denominato, appunto, codice sorgente¹⁷⁷. Questa precisazione ha permesso di risolvere anche un ulteriore snodo teorico connesso alla controversia. Dinanzi alla richiesta di accesso dei ricorrenti, infatti, il Ministero in prima risposta, ha ribattuto consegnando un documento denominato “Descrizione dell’algoritmo” in cui è stato dichiarato che la procedura informatica utilizzata «si articola nei seguenti passi: Predisposizione dati, Input, Assegnazione ambiti e scuole, Diffusione risultati». I ricorrenti si sono dichiarati insoddisfatti di tale risposta ed il Tar ha confermato che questa risposta da parte della Amministrazione fosse da considerarsi elusiva ed incompleta dal momento che «sebbene l’amministrazione abbia effettivamente fornito a parte ricorrente le istruzioni espresse in lingua italiana e in forma di algoritmo, in quanto descrittive della sequenza ordinata dei relativi passaggi logici, il che permette evidentemente di assicurare la comprensibilità del funzionamento del software anche al cittadino comune, tuttavia, non si può escludere l’interesse e il diritto per il destinatario dell’atto [...] di avere piena contezza anche del programma informatico, che può aversi solo con l’acquisizione del relativo linguaggio sorgente, indicato nel ricorso come codice sorgente, del software relativo all’algoritmo di cui trattasi. È evidente, infatti, che la mera descrizione dell’algoritmo e del suo funzionamento in lingua italiana non assolve alla medesima funzione conoscitiva data dall’acquisizione diretta del linguaggio informatico sorgente¹⁷⁸». È, infatti, solo all’interno del codice scritto in linguaggio informatico che si può cogliere effettivamente il contenuto della decisione e la sua motivazione¹⁷⁹.

Dopo aver riconosciuto il diritto di accesso, è stata smontata anche l’altra obiezione opposta dal Ministero cioè quella per cui il *software*, essendo

¹⁷⁷ Simoncini A., “Profili costituzionali della amministrazione algoritmica”, Rivista trimestrale di diritto pubblico n. 4, 2019, pp. 1149-1188.

¹⁷⁸ TAR Lazio, Sezione III bis, 22/03/2017, n. 3769.

¹⁷⁹ Cavallo Perin R., Galetta D-U., “Il diritto dell’amministrazione pubblica digitale: con le novità del D.L. Semplificazioni (D.L. n. 76/2020 come convertito in legge), Giappichelli editore, Torino, 2020.

un'opera dell'ingegno, sarebbe coperto da proprietà intellettuale e, dunque, destinato a rimanere riservato. Il TAR non ha negato la natura di opera dell'ingegno del software prodotto per conto del MIUR. Tale qualificazione «tuttavia, non assume la rilevanza dirimente che l'amministrazione intenderebbe attribuirgli, come emerge dal verbale impugnato; infatti, in materia di accesso agli atti della PA, a norma dell'articolo 24 della L. n. 241/1990, la natura di opera dell'ingegno dei documenti di cui si chiede l'ostensione non rappresenta una causa di esclusione dall'accesso». La sezione III bis del Tar Lazio è giunta così alla conclusione ritenendo giuridicamente ammissibile l'uso di un algoritmo decisionale solo se coinvolto un potere amministrativo vincolato¹⁸⁰; diversa sarebbe stata la conclusione nel caso in cui la decisione algoritmica avesse costituito l'esercizio di un potere amministrativo discrezionale¹⁸¹, dal momento che «la prevalente dottrina ritiene che l'esercizio del potere discrezionale sia,

¹⁸⁰ «la predetta tipologia di atto informatico è giuridicamente ammissibile e legittima quanto all'attività vincolata dell'amministrazione, atteso che l'attività vincolata è compatibile con la logica propria dell'elaboratore elettronico in quanto il software traduce gli elementi di fatto e i dati giuridici in linguaggio matematico dando vita a un ragionamento logico formalizzato che porta a una conclusione che, sulla base dei dati iniziali, è immutabile» TAR Lazio III sez. bis, 22/03/2017, n. 3769. Ovverosia, quando «la legge prevede lo svolgimento di un'attività da parte di una amministrazione pubblica dettando una disciplina tale da escludere che in relazione ad essa esista un qualsiasi spazio per scelte dell'amministrazione», Simoncini A., nel suo contributo "Profili costituzionali della amministrazione algoritmica", Rivista trimestrale di diritto pubblico n. 4, 2019, pp. 1149-1188, riporta quello di Sorace D., "Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione", Bologna, il Mulino, 2014.

¹⁸¹ quanto all'attività discrezionale della pubblica amministrazione, nell'ambito della quale l'amministrazione ha la possibilità di scelta dei mezzi da utilizzare ai fini della realizzazione dei fini determinati dalla legge», TAR Lazio III sez. bis, 22/03/2017, n. 3769.

Ovverosia «il potere di scegliere i mezzi per raggiungere fini etero-determinati» dalla legge. E dunque «le scelte discrezionali (consistono) nella considerazione e ponderazione dei vari interessi in gioco rispetto all'oggetto della decisione (tanto degli interessi considerati pubblici dall'ordinamento quanto degli interessi privati)». Sorace D., "Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione", Il Mulino, Bologna, 2014. Contributo riportato da Cavallo Perin R., Galetta D-U., "Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale: con le novità del D.L. Semplificazioni (D.L. n. 76/2020 come convertito in legge), Giappichelli editore, Torino, 2020.

con qualche riserva, incompatibile con l'elaborazione elettronica dell'atto amministrativo¹⁸²».

Il secondo nucleo giurisprudenziale affrontato dal TAR ha riguardato la legittimità dei provvedimenti amministrativi di mobilità adottati in base a degli algoritmi decisionali di cui si è servito il Ministero. Il TAR Lazio, in più occasioni,¹⁸³ ha ritenuto illegittimo l'utilizzo dell'algoritmo preimpostato poiché avrebbe azzerato l'attività amministrativa, ponendosi così in contrasto con i principi sottesi all'articolo 97 della Costituzione, nonché con le garanzie procedurali stabilite dalla legge n. 241/1990¹⁸⁴.

In particolare, il TAR ha sposato la posizione secondo la quale, per quanto le procedure informatiche siano ormai programmate con il massimo grado di precisione, non potranno mai arrivare a sostituire pienamente l'attività cognitiva, acquisitiva e di giudizio che costituisce estrinsecazione dei valori costituzionali di uguaglianza, correttezza e imparzialità che solo il funzionario, in quanto persona fisica, può garantire per tutta la durata del procedimento amministrativo¹⁸⁵. Da questo punto di vista, la fase del procedimento amministrativo maggiormente compromessa risulta essere quella dell'istruttoria, ovvero la sede che permette alla PA di conoscere le

¹⁸² TAR Lazio, Sezione III bis, 22/03/2017, n. 3769.

¹⁸³ Tale orientamento è stato espresso dal TAR Lazio, sez. III-bis, nelle sentenze "gemelle" del 10/09/2018 nn. 9224, 9225, 9226, 9227, 9228, 9229 e 9230.

¹⁸⁴ «Non è conforme al vigente plesso normativo complessivo e ai dettami dell'art. 97 della Costituzione, ai principi ad esso sottesi, agli istituti di partecipazione procedimentale definiti [dalla] l. 7 agosto 1990, n. 241, all'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi sancito dall'art. 3, stessa legge, al principio ineludibile dell'interlocuzione personale intessuto nell'art. 6 della legge sul procedimento e a quello ad esso presupposto di istituzione della figura del responsabile del procedimento, affidare all'attivazione di meccanismi e sistemi informatici e al conseguente loro impersonale funzionamento, il dipanarsi di procedimenti amministrativi, sovente incidenti su interessi, se non diritti, di rilievo costituzionale, che invece postulano [...] il disimpegno di attività istruttoria, acquisitiva di rappresentazioni di circostanze di fatto e situazioni personali degli interessati destinatari del provvedimento finale, attività, talora ponderativa e comparativa di interessi e conseguentemente necessariamente motivazionale, che solo l'opera e l'attività dianoetica dell'uomo può svolgere», TAR Lazio, sezione III bis, 10/09/2018, n. 9224.

¹⁸⁵ Rinvenibile nella figura del responsabile del procedimento amministrativo prevista espressamente nel Titolo II - Responsabile del procedimento (articoli 5 ss.) della legge n. 241/1990.

fattispecie concrete e gli interessi individuali¹⁸⁶. I giudici del TAR hanno ribadito come la fonte dell'illegittimità risieda, appunto, nella mancanza di una vera e propria attività amministrativa in quanto l'esecuzione della fase procedimentale è affidata ad un algoritmo "impersonale" e "orfano" di capacità valutazionali. Una formula matematica, preimpostata per tener conto di punteggi, titoli e posizioni personali, non può essere considerata in grado di assicurare le garanzie procedimentali¹⁸⁷ riconosciute al privato per tutelare le relazioni con il potere pubblico¹⁸⁸. A questo riguardo, infatti, non è concepibile che il malfunzionamento delle piattaforme informatiche finisca per compromettere l'ordinato svolgimento dei rapporti tra privato e Pubblica Amministrazione mediante il rischio di una violazione dei principi fondamentali del procedimento amministrativo quali la mancanza di trasparenza e quindi la difficoltà di motivare la decisione finale, l'assenza di partecipazione del soggetto privato al procedimento amministrativo, la difficoltà nell'individuare la paternità del provvedimento finale e quindi il soggetto che ne è responsabile. Nella sentenza di riferimento¹⁸⁹ il TAR ha affermato che: «gli istituti di partecipazione, di trasparenza e di accesso, in sintesi, di relazione del privato con i pubblici poteri non possono essere legittimamente mortificate e compresse soppiantando l'attività umana con quella impersonale, che poi non è attività, ossia prodotto delle azioni dell'uomo, che può essere svolta in applicazione di regole o procedure informatiche o matematiche».

Tale posizione, adottata dal Tar, ha trovato fondamento anche nella normativa europea con l'articolo 22 del Regolamento UE 2016/679 (GDPR)

¹⁸⁶ Strinati C., "Algoritmi e decisioni amministrative", Foro Amministrativo n.7-8, 2020, pp. 1591-1602.

¹⁸⁷ Legge n. 241/90: art. 2 (conclusione del procedimento), art. 6 (compiti del responsabile del procedimento), art. 7 (comunicazione dell'avvio del procedimento), art. 8 (modalità e contenuti della comunicazione dell'avvio del procedimento), art. 9 (intervento nel procedimento), art. 10 (diritti dei partecipanti al procedimento).

¹⁸⁸ Nicotra I. A. & Varone V., "L'algoritmo, intelligente ma non troppo", Rivista AIC n. 4, 2019, pp. 86-106.

¹⁸⁹ TAR Lazio, sezione III bis, 10/09/2018, n. 9224.

il quale va a negare la possibilità che un soggetto privato venga sottoposto ad una procedura del tutto automatica e incapace di valutare gli aspetti personali che lo riguardano.

Inoltre, l'utilizzo di agenti software in campo amministrativo non si traduce soltanto nell'esatta riproduzione delle istruzioni dettate alla macchina, ma anzi nell'elaborazione di soluzioni nuove e spesso incontrollabili dagli stessi ideatori e da coloro che se ne servono. In dottrina è diffuso il termine *black box*¹⁹⁰ per indicare la preoccupazione che tali procedimenti possano diventare vere e proprie scatole nere, incapaci di rivelare all'uomo i meccanismi alla base del loro funzionamento, con la conseguenza che la partecipazione dei destinatari al procedimento amministrativo e il successivo sindacato del giudice sarebbero fortemente compromessi da un'attività algoritmica non facilmente comprensibile.

Dunque, secondo il TAR, pur riconoscendo i vantaggi che l'utilizzo di *softwares* può fornire nell'ambito delle procedure amministrative in termini di efficienza ed economicità, quando la decisione va a gravare su posizioni giuridicamente soggettive non può essere sostituita in toto da un algoritmo, poiché una decisione del genere non consentirebbe l'esercizio dell'elementare diritto in capo ad ognuno dinanzi al potere pubblico: conoscerne le ragioni per poterle contestare in punto di fatto e di diritto¹⁹¹. Anche a livello europeo, l'articolo 71 del GDPR va ad autorizzare il trattamento automatizzato a condizione che sia sottoposto ad adeguate garanzie che comprendano «la specifica informazione all'interessato e il diritto di ottenere l'intervento umano, di esprimere la propria opinione, di

¹⁹⁰ Contributi di: Barrat V.J., "Our Final Invention: Artificial Intelligence and the End of the Human Era", New York, 2013, 92; Pellicchia E., "Profilazione e decisioni automatizzate al tempo della Black Box Society: qualità dei dati e leggibilità dell'algoritmo nella cornice della Responsible Research and Innovation", in Nuove Leggi Civ. Comm., 2018, 5, 1209; riportati da Strinati C., "Algoritmi e decisioni amministrative", Foro Amministrativo n.7-8, 2020, pp. 1591-1602.

¹⁹¹ Cavallo Perin R., Galetta D-U., "Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale: con le novità del D.L. Semplificazioni (D.L. n. 76/2020 come convertito in legge), Giappichelli editore, Torino, 2020.

ottenere una spiegazione della decisione conseguita dopo tale valutazione e di contestare la decisione»¹⁹².

In aggiunta di ciò, quindi, ad essere inoltre vulnerato non sono solo il canone di trasparenza e di partecipazione procedimentale, «ma anche l'obbligo di motivazione delle decisioni amministrative, con il risultato di una frustrazione anche delle correlate garanzie processuali che declinano sul versante del diritto di azione e difesa in giudizio di cui all'art. 24 Cost., diritto che risulta compromesso tutte le volte in cui l'assenza della motivazione non permette inizialmente all'interessato e successivamente, su impulso di questi, al Giudice, di percepire l'iter logico-giuridico seguito dall'amministrazione per giungere ad un determinato approdo provvedimentale»¹⁹³. In questo senso, una parte di dottrina¹⁹⁴ ha sottolineato la necessità che venga garantita una trasparenza algoritmica, intesa come spiegazione comprensibile circa i criteri su cui si basa l'algoritmo, accompagnata da una tracciabilità algoritmica per cui l'amministrazione deve essere sempre in grado di spiegare le operazioni tecniche che svolge dall'inizio alla fine di un determinato processo. Affinché questi elementi vengano garantiti, la regola algoritmica deve essere necessariamente tradotta in regola giuridica attraverso «il passaggio da meri dati informativi sui fenomeni alla comprensione dei fenomeni stessi». Solo tramite tale operazione, che consente di sindacarne la logicità e la ragionevolezza, si può considerare rispettato l'imprescindibile obbligo di motivazione inteso come l'illustrazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che hanno ispirato la decisione finale. Tuttavia, nella maggior parte delle volte, questo passaggio risulta essere di difficile realizzazione, a causa della difficoltà di comprendere i meccanismi logici

¹⁹² Moretti A., "Algoritmi e diritti fondamentali della persona, il contributo del Regolamento (UE) 2016/679", in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica* n. 4, 2018, p. 799.

¹⁹³ TAR Lazio, sezione III bis, 10/09/2018, n. 9224.

¹⁹⁴ A riguardo, Strinati C., "Algoritmi e decisioni amministrative", *Foro Amministrativo* n.7-8, 2020, pp. 1591-1602 riporta i contributi di Ponti B., "La mediazione informativa nel regime giuridico della trasparenza: spunti ricostruttivi", *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica* n. 2, 2019; Abbagnano N., "Voce Decisione", *ID. Dizionario di filosofia*, Ed. Forno (a cura di), Utet, Torino, 2013.

alla base dell'algoritmo, con il conseguente rischio di una opacità della decisione.

Di conseguenza a quanto detto, il TAR Lazio è giunto ad affermare che alle procedure informatiche nel procedimento amministrativo può riconoscersi solo un «ruolo strumentale e meramente ausiliario e (...) giammai dominante o surrogatorio dell'attività dell'uomo». Ammettere il contrario significherebbe accettare la «deleteria prospettiva orwelliana di dismissione delle redini della funzione istruttoria e di abdicazione a quella provvedimentale, il presidio costituito dal baluardo dei valori costituzionali scolpiti negli artt. 3, 24, 97 della Costituzione oltre che all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo»¹⁹⁵. Si va ad evocare, addirittura, George Orwell per denunciare come risulti inammissibile, nel nostro contesto giuridico, la devoluzione completa della decisione amministrativa ad una piattaforma tecnologica¹⁹⁶.

A conclusione di quanto detto, si è ritenuto doveroso riportare queste ampie citazioni, dal tono dichiaratamente dottrinale, perché in esse il TAR del Lazio va ad escludere l'esclusivo impiego degli algoritmi nelle decisioni amministrative. Decisiva e di sostanziale importanza, inoltre, in questa ricostruzione è risultata essere la dimensione costituzionale, oltre che legale, che il giudice ha evocato nelle sue argomentazioni: in gioco, infatti,

¹⁹⁵ I passaggi sono estrapolati dalle sentenze del TAR Lazio, sentenze nn. 9224, 9225, 9226, 9227, 9228, 9229 e 9230/2018. A conclusioni analoghe è giunto il TAR Lazio, sezione III-bis, con le decisioni 19/04/2019, n. 5139, 28/05/2019, n. 6688 e 13/09/2019, n. 10963, nelle quali è stato ritenuto illegittimo l'utilizzo esclusivo dell'algoritmo nel procedimento amministrativo, in quanto in contrasto con i principi generali che ispirano l'attività amministrativa e, in particolare, con l'obbligo di motivazione dei provvedimenti.

¹⁹⁶ In questo passaggio, il riferimento è volto allo scenario distopico in cui le macchine, inizialmente sfruttate con ruolo servile dall'uomo, arrivano a ribellarsi iniziando ad insidiare l'uomo ed il suo dominio. Traspare quindi il rischio degli automatismi che da servi divengano padroni, proprio in virtù della loro attrattiva pratica. È il mito della «meccanizzazione delle attività socialmente necessarie, ma fastidiose», che apre la strada a nuove forme organizzate di controllo politico, come alcuni profeti non ascoltati ci avevano messo in guardia oltre cinquanta anni fa. Non possiamo ignorare, infatti, che gli algoritmi esercitano un fascino discreto ma potentissimo: fanno risparmiare lavoro e tempo.

non ci sono solo i principi della L. n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, ma direttamente l'articolo 97 Cost., di cui tale legge è attuazione, nonché gli articoli 3, 24 Cost. e l'articolo 6 della CEDU.

3.4 Posizione del Consiglio di Stato: un orientamento sempre più aperto all'algoritmo

Dopo aver analizzato le posizioni assunte dal TAR, in riferimento alla questione dell'algoritmo applicato alla procedura di mobilità del MIUR, a completare il corpus giurisprudenziale è intervenuto, da ultimo, il Consiglio di Stato a cui si è rivolto il Ministero dell'Istruzione mediante ricorso. Il Supremo Collegio si è occupato principalmente della legittimità del ricorso all'algoritmo e della correttezza del meccanismo applicato. Nel caso di specie, il Consiglio di Stato ha confermato, mediante un impianto motivazionale più complesso e articolato, la decisione del TAR, respingendo così le doglianze del Ministero.

Al fine di fornire un quadro chiaro, nella presente sede si andranno a mettere in evidenza le posizioni del Consiglio di Stato seguendo una linea cronologica¹⁹⁷, questo in ragione delle varie integrazioni e modifiche effettuate dallo stesso organo giurisdizionale.

Il Consiglio di Stato, pur raccogliendo molte delle considerazioni svolte nei giudizi di primo grado, le ha sviluppate cercando di moderare la posizione assunta dal TAR al fine di offrire un quadro sistematico in cui comporre in modo armonioso i valori in gioco. Prima di entrare nel merito della questione, è doveroso sottolineare alcune considerazioni preliminari ed integrative apportate dal massimo organo di giustizia amministrativa:

¹⁹⁷ L'ordine cronologico delle sentenze sarà il seguente: sentenza del Consiglio di Stato, sezione VI, del 08/04/2019, n. 2770; Sentenze "gemelle" del Consiglio di Stato, sezione VI, del 13/12/2019, nn. 8472-8473-8474; Sentenza del Consiglio di Stato, sezione VI, del 04/02/2020, n. 881.

innanzitutto sono stati evidenziati i benefici che la rivoluzione digitale è stata -ed è- in grado di offrire all'attività amministrativa¹⁹⁸, di fondamentale importanza per il miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini. Il Consiglio di Stato, nel ribadire tali vantaggi, ha richiamato l'attenzione partendo dalla dimensione sovranazionale, riferendosi alla concezione di e-government, sotteso alla digitalizzazione della PA, il quale, ruotando intorno al complesso di modelli decisionali e formule gestionali innovative che si avvalgono delle tecnologie informatiche ed elettroniche, ha come scopo proprio la realizzazione di un miglioramento delle prestazioni rese a cittadini e imprese, oltre che ad una crescita della vita democratica della Nazione. L'importanza della digitalizzazione nel procedimento amministrativo viene ulteriormente sottolineata dal Consiglio di Stato anche alla luce del quadro nazionale, sulla base degli istituti già affrontati nel Capitolo 2¹⁹⁹.

A questo punto, come già anticipato ed in particolare con riferimento poi ai procedimenti amministrativi, così come a procedure di mobilità oggetto del filone di controversie qui esaminate, il Consiglio ha inteso sottolineare gli indiscutibili vantaggi derivanti dall'automazione del processo decisionale dell'amministrazione mediante l'utilizzo di una procedura digitale ed attraverso un algoritmo²⁰⁰, che in via informatica sia in grado di valutare e graduare una moltitudine di domande. L'utilità di questa modalità operativa di gestione dell'interesse pubblico «è particolarmente evidente con riferimento a procedure seriali o standardizzate, implicanti l'elaborazione di ingenti quantità di istanze e caratterizzate dall'acquisizione di dati certi ed

¹⁹⁸ «non può essere messo in discussione che un più elevato livello di digitalizzazione sia fondamentale per migliorare la qualità dei servizi resi ai cittadini e agli utenti», Cons. Stato, sez. VI, 08/04/2019, n. 2270, punto 8.

¹⁹⁹ Il Consiglio di Stato ha rimarcato il fondamentale ricorso all'informatizzazione con particolare riferimento al Codice dell'Amministrazione Digitale e i relativi interventi di modifica, come approfondito in precedenza, fino alla L.n. 124/2015 volta alla semplificazione dei procedimenti amministrativi attraverso la digitalizzazione e la piena realizzazione del principio di digital first.

²⁰⁰ Il Consiglio di Stato definisce l'algoritmo come: «una sequenza ordinata di operazioni di calcolo–che in via informatica sia in grado di valutare e graduare una moltitudine di domande», Cons. Stato, sez. VI, 08/04/2019, n. 2270, punto 8.1.

oggettivamente comprovabili e dall'assenza di ogni apprezzamento discrezionale»²⁰¹. Laddove, quindi, ci si trovi dinanzi ad un'amministrazione con queste caratteristiche, ovvero vincolata e perciò del tutto priva di scelte discrezionali, è auspicabile l'impiego dell'automazione²⁰². Inoltre, secondo il Consiglio, tale modus operandi è considerato legittimo in quanto conforme ai canoni di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa²⁰³, i quali, secondo il principio costituzionale di buon andamento dell'azione amministrativa²⁰⁴, impongono all'amministrazione il conseguimento dei propri fini con il minor dispendio di mezzi e risorse e attraverso lo snellimento e l'accelerazione dell'iter procedimentale. In linea di principio, quindi, secondo il Consiglio di Stato, l'adozione di una procedura informatica nell'ambito di un'attività di assegnazione di sedi in base a criteri oggettivi- come nel caso di specie- che conduca direttamente alla decisione finale deve essere incoraggiata e non stigmatizzata: essa comporta infatti numerosi vantaggi quali, ad esempio, la notevole riduzione della tempistica procedimentale²⁰⁵ per operazioni meramente ripetitive e prive di discrezionalità, «l'esclusione di interferenze dovute a negligenza (o peggior dolo) del funzionario (essere umano)»²⁰⁶ e la conseguente maggior

²⁰¹ Cons. Stato, sez. VI, 08/04/2019, n. 2270, punto 6.

²⁰² È importante sottolineare che in questo passaggio, (Cons. Stato, sez. VI, 08/04/2019, n. 2270), il Consiglio pone il riferimento ai procedimenti seriali o standardizzati che implicano l'elaborazione di grandi quantità di dati (per cui è ammesso l'utilizzo degli algoritmi), implicitamente distinti dai procedimenti che richiedono un minimo di discrezionalità.

²⁰³ Ai sensi dell'articolo 1 della L.n. 241/1990.

²⁰⁴ Ai sensi dell'articolo 97, comma 2 della Costituzione.

²⁰⁵ La diminuzione dei tempi si correla al principio, anch'esso sancito nella legge n. 241/1990, all'art. 2, della certezza dell'agire amministrativo che ne costituisce un presupposto. La possibilità di poter fare affidamento su una tempistica certa consente di realizzare un duplice ordine di interessi: quello dell'amministrazione alla cura sollecita dell'interesse pubblico e quello dei soggetti privati che dovrebbero poter programmare le proprie attività facendo leva sulla tempestività nell'adozione degli atti amministrativi necessari per intraprenderla. Nicotra I. A. & Varone V., "L'algoritmo, intelligente ma non troppo", Rivista AIC n. 4, 2019, pp. 86-106.

²⁰⁶ Cons. Stato, sez. VI, 08/04/2019, n. 2270, punto 8.

garanzia di imparzialità e oggettività della decisione automatizzata²⁰⁷. In altre parole, in questo primo orientamento, il Consiglio di Stato si è dimostrato chiaro nell'apprezzare il ricorso a decisioni meramente automatiche, automatizzabili in quanto non discrezionali: infatti, «l'assenza di intervento umano in un'attività di mera classificazione automatica di istanze numerose, secondo regole predeterminate (che sono, queste sì, elaborate dall'uomo), e l'affidamento di tale attività a un efficiente elaboratore elettronico appaiono come doverose declinazioni dell'art. 97 Cost. coerenti con l'attuale evoluzione tecnologica»²⁰⁸.

Tuttavia, come hanno poi rilevato i Giudici di Palazzo Spada, con l'appoggio susseguente anche della dottrina, l'utilizzo di procedure robotizzate non può essere motivo di elusione dei principi che conformano il nostro ordinamento e che regolano lo svolgimento dell'attività amministrativa. A conferma di ciò, infatti, «la regola tecnica che governa ciascun algoritmo resta pur sempre una regola amministrativa generale, costruita dall'uomo e non dalla macchina, per essere poi (solo) applicata da quest'ultima, anche se ciò avviene in via esclusiva»²⁰⁹. A questo punto, il Collegio è andato a sancire dei principi a cui deve necessariamente sottostare la regola algoritmica, i quali fungono da indicazioni sulla declinazione di un paradigma di legalità algoritmica. I principi sanciti dal Consiglio di Stato sono:

1. La regola algoritmica possiede una piena valenza giuridica e amministrativa, anche se viene declinata in forma matematica e, in quanto tale, deve soggiacere ai principi generali dell'attività amministrativa, quali quelli di pubblicità e trasparenza (art. 1, l. n. 241/1990), di ragionevolezza, di proporzionalità, ecc.

²⁰⁷ Laus F., "La tecnologia nella pubblica amministrazione: algoritmi e processi decisionali nei procedimenti amministrativi. Il caso della procedura di mobilità", *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni* n. 3, 2020, pp. 49-72.

²⁰⁸ Cons. Stato, sez. VI, 08/04/2019, n. 2270, punto 8.1.

²⁰⁹ Cons. Stato, sez. VI, 08/04/2019, n. 2270, punto 8.2.

2. L'adozione dell'algoritmo non può lasciare spazi applicativi discrezionali (di cui l'elaboratore elettronico è privo), ma deve prevedere con ragionevolezza una soluzione definita per tutti i casi possibili, anche i più improbabili²¹⁰. Quindi, se la discrezionalità amministrativa non può essere demandata al software, è da individuare al momento dell'elaborazione dello strumento digitale, ovvero nel momento di predeterminazione di criteri e principi che il software deve seguire per l'adozione della decisione finale.
3. Momento da considerarsi fondamentale è la fase antecedente al procedimento, ed in particolare la fase di coordinamento e di predisposizione dei sistemi poi utilizzati nel procedimento. Così, l'amministrazione deve compiere un ruolo ex ante di mediazione e composizione di interessi, anche avvalendosi costantemente di test, aggiornamenti e modalità di perfezionamento dell'algoritmo (soprattutto nel caso di *deep learning*²¹¹).
4. La regola algoritmica, infine, deve contemplare la possibilità che sia il giudice a dover svolgere, per la prima volta sul piano umano, valutazioni e accertamenti fatti direttamente in via automatica, con la conseguenza che la decisione robotizzata impone al giudice di valutare la correttezza del processo automatizzato in tutte le sue componenti²¹².

Il Collegio ha sottolineato, a questo punto in via definitiva, che l'algoritmo è da considerarsi a tutti gli effetti come un atto amministrativo informatico, comportando due effetti.

Il primo dei due effetti attiene alla conoscibilità del meccanismo tramite il quale viene concretizzato l'algoritmo; tale caratteristica si configura come una declinazione rafforzata del principio di trasparenza, che implica anche quello della piena conoscibilità di una regola espressa in un linguaggio

²¹⁰ A tal riguardo il Consiglio di Stato dichiara che questa condizione differenzia in parte la regola algoritmica dalle regole amministrative generali.

²¹¹ Per *deep learning* si intende letteralmente l'apprendimento profondo, e si può definire come quell'apprendimento da parte delle "macchine" attraverso dati appresi grazie all'utilizzo di algoritmi. Per approfondimenti: www.cloud.it.

²¹² Cons. Stato, sez. VI, 08/04/2019, n. 2270, punto 8.2, *cit.*

diverso da quello giuridico. Il Consiglio di Stato, inoltre, va a specificare che tale peculiarità debba essere garantita in tutti gli aspetti dell'algoritmo: dagli autori al procedimento utilizzato per la sua elaborazione, al meccanismo di decisione, comprensivo delle priorità assegnate nella procedura valutativa e decisionale e dei dati selezionati come rilevanti. Tutto questo, con lo scopo di appurare che gli esiti del procedimento robotizzato siano conformi alle regole e agli scopi statuiti dalla legge o dalla stessa amministrazione a monte di tale procedimento e affinché siano chiare – e conseguentemente sindacabili – le modalità e le regole in base alle quali esso è stato impostato. A questo riguardo, il Consiglio ha ribadito che la “caratterizzazione multidisciplinare” dell'algoritmo (ribadendo essere una costruzione che oltre alle competenze giuridiche richiede anche quelle tecniche, informatiche, statistiche, amministrative) «non esime dalla necessità che la “formula tecnica”, che di fatto rappresenta l'algoritmo, sia corredata da spiegazioni che la traducano nella “regola giuridica” ad essa sottesa e che la rendano leggibile e comprensibile»; si segnala quindi come la conoscibilità si estrinsechi anche nella comprensibilità della procedura, che deve essere garantita sia per i cittadini che per il giudice. A tal riguardo, il Collegio ha tratto le conclusioni aggiungendo che non può assumere rilievo l'invocata riservatezza delle imprese produttrici dei meccanismi informatici utilizzati, che, ponendo al servizio del potere autoritativo tali strumenti, ne devono accettare le relative conseguenze in termini di necessaria trasparenza²¹³. La seconda conseguenza che il Consiglio di Stato va a segnalare attiene alla piena cognizione e al pieno sindacato del giudice amministrativo a cui deve essere soggetta la regola algoritmica. Questo al fine di poter sindacare le modalità mediante le quali il potere sia stato concretamente esercitato, ponendosi in ultima analisi come declinazione diretta del diritto di difesa del cittadino, al quale non può essere negato di venire a conoscenza delle modalità (anche se automatizzate) con le quali è stata in concreto assunta una decisione destinata a comportare effetti sulla propria sfera giuridica.

²¹³ Cons. Stato, sez. VI, 13/12/2019, n. 8472, punto 13.1.

Il Collegio ha quindi stabilito che solo nel rispetto di queste modalità si ha la possibilità di effettuare una valutazione piena della legittimità della decisione automatizzata, anche in sede giurisdizionale.

Il Consiglio di Stato ha continuato l'espressione del proprio orientamento in tema di algoritmo con le sentenze definite "gemelle" nn. 8472,8473,8474 del 2019 che sono andate ad integrare e, talvolta ad innovare, la precedente n. 2270. Nello specifico, la principale novità che viene apportata con queste sentenze attiene alla tipologia di attività amministrativa ammessa all'uso dell'algoritmo nel processo decisionale, la quale viene allargata anche all'attività discrezionale della PA. In tali sedi, i Giudici di Palazzo Spada hanno introdotto il tema rimarcando il fatto che, in linea generale, la PA debba approfittare delle evidenti potenzialità offerte dalla rivoluzione digitale poiché, in riferimento ad essa, il ricorso ad algoritmi informatici, per prendere decisioni concernenti la sfera pubblica e privata, trova fondamento su vantaggi indiscutibili in termini di efficienza e neutralità. A questo riguardo, infatti, in svariati settori gli algoritmi sono considerabili come strumenti promettenti attraverso i quali correggere le imperfezioni sovente caratterizzanti i processi cognitivi e le scelte degli esseri umani, messi in luce soprattutto negli ultimi anni da un'imponente letteratura di economia comportamentale e psicologia cognitiva. In tale contesto, le decisioni prese dall'algoritmo vanno così ad assumere un'aura di neutralità, frutto di asettici calcoli razionali basati su dati²¹⁴.

Inoltre, nel caso di specie, il Consiglio ha rimarcato la necessità di un approfondimento ulteriore e infatti, in riferimento alla panoramica sulle principali tappe della digitalizzazione ripercorse al fine di evidenziare quelli che sono i vantaggi di una trasformazione digitale, in sede dottrina²¹⁵ è

214 Rum A.L., "Il provvedimento amministrativo adottato mediante algoritmo: il ruolo dell'intelligenza artificiale nel processo decisionale della P.A.", *Giornale di Diritto Amministrativo* n. 2, 2022.

215 Così Nicotra I. A. & Varone V., "L'algoritmo, intelligente ma non troppo", *Rivista AIC* n. 4, 2019, pp. 86-106, riportano Cavallaro M.C., Smorto G., "Decisione pubblica e

stato affermato che nel momento in cui tale processo sfocia nell'algoritmo come strumento di formazione della volontà dell'amministrazione, viene in rilievo quella che alcuni osservatori hanno denominato "amministrazione 4.0"²¹⁶ o "rivoluzione 4.0"²¹⁷. La possibilità, cioè, che il procedimento di formazione della decisione amministrativa sia affidato a un software nel quale vengono immessi una serie di dati così da giungere alla decisione finale in modo automatizzato.

Dopo queste premesse, il Consiglio di Stato è così giunto ad un'apertura riguardo l'utilizzo di procedure automatizzate anche nei casi di attività discrezionale della PA sottolineando che «non vi sono ragioni di principio, ovvero concrete, per limitarne l'utilizzo all'attività amministrativa vincolata piuttosto che discrezionale, entrambe espressione di attività autoritativa svolta nel perseguimento del pubblico interesse»²¹⁸; questo perché è preso atto che ogni attività autoritativa implica «una fase di accertamento e di verifica della scelta ai fini attribuiti dalla legge e se il ricorso agli strumenti informatici può apparire di più semplice utilizzo in relazione alla c.d. attività vincolata, nulla vieta che i medesimi fini predetti, perseguiti con il ricorso all'algoritmo informatico, possano perseguirsi anche in relazione ad attività connotata da ambiti di discrezionalità»²¹⁹. Il Collegio ha inoltre aggiunto che

responsabilità dell'amministrazione nella società dell'algoritmo", in *Federalismi.it* n. 16, 2019, p. 9.

²¹⁶ L'espressione è utilizzata in Galetta D., Corvolàn J.G., "Intelligenza artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0?", in *federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo* n. 3, 2019. Il senso è che l'amministrazione che lavora con carta e macchina da scrivere ha ceduto il posto all'amministrazione 2.0, fatta di primi computer e stampanti, che, a sua volta, con l'era di internet è diventata amministrazione 3.0. Con il passaggio agli algoritmi e, cioè, a forme di automazione della decisione amministrativa la macchina dell'amministrazione si avvia verso un nuovo stadio ancora: l'amministrazione 4.0, appunto.

²¹⁷ Espressione usata in Cons. Stato, sez. VI, 13/12/2019, n. 8472, punto 8.2, in cui viene specificato quanto a seguire: «l'espressione di rivoluzione 4.0, riferita all'amministrazione pubblica e alla sua attività, descrive la possibilità che il procedimento di formazione della decisione amministrativa sia affidato a un software, nel quale vengono immessi una serie di dati così da giungere, attraverso l'automazione della procedura, alla decisione finale».

²¹⁸ Cons. Stato, sez. VI, 13/12/2019, n. 8472, punto 11.

²¹⁹ Cons. Stato, sez. VI, 13/12/2019, n. 8472, punto 11, *cit.*

«se nel caso dell'attività vincolata ben più rilevante, sia in termini quantitativi che qualitativi, potrà essere il ricorso a strumenti di automazione della raccolta e valutazione dei dati, anche l'esercizio di attività discrezionale, in specie tecnica, può in astratto beneficiare delle efficienze e, più in generale, dei vantaggi offerti dagli strumenti stessi»²²⁰.

3.5 “Aperto sì, ma con dei limiti”

A questo punto, stabilita l'ammissibilità di tali strumenti, il Consiglio di Stato ha enunciato due elementi di minima garanzia da rispettare in ogni caso di utilizzo di algoritmi in sede decisoria pubblica; il riferimento è in primis alla piena conoscibilità a monte del modulo utilizzato e dei criteri applicati e, in secondo luogo, all'imputabilità della decisione all'organo titolare del potere, il quale deve poter svolgere la necessaria verifica di logicità e legittimità della scelta e degli esiti affidati all'algoritmo. Si tratta, quindi, di requisiti di legittimità legati da una precisa tassonomia, perché, in mancanza della comprensione del meccanismo di funzionamento del sistema algoritmico anche da parte di chi lo utilizza nell'esercizio dell'attività decisoria (funzionario, responsabile del procedimento, e titolare dell'organo che ne valida gli approdi), la necessaria sorveglianza umana del processo decisionale rischia di essere un “simulacro vuoto”²²¹.

Soffermando l'attenzione sul primo aspetto, ovvero quello della piena conoscibilità, il Consiglio ha affermato che a riguardo ne ha rilievo preminente il principio di trasparenza, «da intendersi sia per la stessa p.a. titolare del potere per il cui esercizio viene previsto il ricorso allo strumento dell'algoritmo, sia per i soggetti incisi e coinvolti dal potere stesso»²²². In

²²⁰ Cons. Stato, sez. VI, 13/12/2019, n. 8472, punto 11, *cit.*

²²¹ Lo Sapio G., “La trasparenza sul banco di prova dei modelli algoritmici”, *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo* federalismi.it n. 11, 2021, pp. 239-252.

²²² Cons. Stato, sez. VI, 13/12/2019, n. 8474, punto 13.1.

aggiunta di ciò, il Collegio ha posto l'attenzione sui soggetti coinvolti, osservando che, ad oggi, nelle attività di trattamento dei dati personali è possibile categorizzare due diverse tipologie di processi decisionali automatizzati, cioè quelli che contemplano un coinvolgimento umano e quelli invece che affidano l'intera procedura all' algoritmo. A tal riguardo, i Giudici sono andati ad evocare il Regolamento europeo 679/2016 (il già introdotto GDPR) in quanto esso va a riconoscere una garanzia importante nel caso in cui il processo sia completamente automatizzato essendo richiesto, almeno in simili ipotesi, che il titolare debba fornire «informazioni significative sulla logica utilizzata, nonché l'importanza e le conseguenze previste di tale trattamento per l'interessato»²²³. A tal proposito, è stato fatto notare in dottrina come ancora una volta il principio di trasparenza trovi un'importanza centrale, questa volta all'interno del Regolamento europeo; inoltre, l'interesse conoscitivo ha una tutela ulteriore grazie al riconoscimento, da parte del Regolamento, del diritto di accesso, il quale va a contemplare la possibilità di ricevere informazioni sull'esistenza di eventuali processi decisionali automatizzati. Il Consiglio di Stato ha sottolineato come, ancora una volta, venga dato rilievo alla trasparenza, in riferimento, nello specifico, ai soggetti coinvolti dall'attività amministrativa informatizzata in termini istruttori e decisori.

Per quanto concerne il secondo elemento garante, relativo alla verifica degli esiti e della relativa imputabilità, essa deve essere garantita la verifica a valle, in termini di logicità e di correttezza degli esiti. Questo per garantire l'imputabilità della scelta al titolare del potere autoritativo, individuato in base al principio di legalità, nonché la verifica sulla conseguente individuazione del soggetto responsabile, sia nell'interesse della stessa PA che dei soggetti coinvolti dall'azione amministrativa affidata all'algoritmo. In tale contesto, lo stesso Regolamento predetto accompagna alle garanzie conoscitive, assicurate attraverso l'informativa e il diritto di accesso, un espresso limite allo svolgimento di processi decisionali interamente

²²³ Cons. Stato, sez. VI, 13/12/2019, n. 8474, punto 13.2.

automatizzati mediante -il già citato- articolo 22, il quale riconosce alla persona il diritto di non essere sottoposta a decisioni automatizzate prive di un coinvolgimento umano e che, allo stesso tempo, producano effetti giuridici o incidano in modo analogo sull'individuo. Quindi occorre sempre l'individuazione di un centro di imputazione e di responsabilità, che sia in grado di verificare la legittimità e la logicità della decisione dettata dall'algoritmo. In tema di imputabilità, il Consiglio, poi, ha richiamato, come elemento rilevante per l'inquadramento del tema, la Carta della Robotica, approvata nel febbraio del 2017 dal Parlamento Europeo, dove si afferma che «l'autonomia di un robot può essere definita come la capacità di prendere decisioni e metterle in atto nel mondo esterno, indipendentemente da un controllo o un'influenza esterna; (...) tale autonomia è di natura puramente tecnologica e il suo livello dipende dal grado di complessità con cui è stata progettata l'interazione di un robot con l'ambiente; (...) nell'ipotesi in cui un robot possa prendere decisioni autonome, le norme tradizionali non sono sufficienti per attivare la responsabilità per i danni causati da un robot, in quanto non consentirebbero di determinare qual è il soggetto cui incombe la responsabilità del risarcimento né di esigere da tale soggetto la riparazione dei danni causati»²²⁴. Dunque, il Consiglio ha dichiarato che, anche con lo scopo di applicare le norme generali e tradizionali in tema di imputabilità e responsabilità, è necessaria la garanzia della riferibilità della decisione finale all'autorità ed all'organo competente in base alla legge attributiva del potere²²⁵.

A confermare quanto rilevato finora, in termini generali dal diritto sovranazionale, vengono sanciti dal massimo organo di giustizia amministrativa tre fondamentali principi, da tenere in assoluta considerazione nell'esame e nell'utilizzo degli strumenti informatici. In primo luogo, il Consiglio ha posto -ancora una volta- enfasi sul principio di conoscibilità, secondo il quale ognuno ha il diritto di conoscere la sussistenza di processi automatizzati che lo riguardino ed a ricevere

²²⁴ Cons. Stato, sez. VI, 13/12/2019, n. 8474, punto 14.3.

²²⁵ Cons. Stato, sez. VI, 13/12/2019, n. 8474, punti 14.3-14.4.

informazioni sulla logica utilizzata. Tale principio è formulato in maniera generale e, perciò, applicabile sia a decisioni prese da soggetti privati che da soggetti pubblici, anche se, nel caso in cui la decisione sia presa da una PA, la norma del Regolamento costituisce diretta applicazione specifica dell'articolo 42 della Carta Europea dei Diritti Fondamentali ("Right to a good administration"), dove viene dichiarato che nel caso in cui la PA intenda adottare una decisione che può avere effetti avversi su di una persona, essa è obbligata a sentirla prima di agire, a consentirle l'accesso ai suoi archivi e documenti, ed, infine, ha l'obbligo di fornire le ragioni della propria decisione²²⁶. Il diritto alla conoscenza dell'esistenza di decisioni assunte da algoritmi riguardanti la persona, e, correlativamente, come dovere da parte di chi tratta i dati in maniera automatizzata, di porre l'interessato a conoscenza, va affiancato da meccanismi capaci di decifrarne la logica. In quest'ottica, il principio di conoscibilità si completa con il principio di comprensibilità da intendersi come, seguendo la definizione del Regolamento, la possibilità di ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata. In secondo luogo, viene sancito un altro principio rilevante in materia, definito di non esclusività della decisione algoritmica. Con esso sembra riemergere un approccio prudente nei confronti di procedure totalmente spersonalizzate. Ancora una volta si va a richiamare l'articolo 22 del GDPR, da cui il principio in oggetto deriva; infatti, nella situazione in cui una decisione automatizzata si trovi a produrre effetti giuridici riguardanti o incidenti significativamente una persona, questa ha il diritto che tale decisione non sia basata unicamente sul processo automatizzato. In riferimento a tale principio, il Consiglio di Stato ha ribadito che «deve comunque esistere nel processo decisionale un contributo umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatica»²²⁷. Questo principio di "non esclusività della decisione algoritmica" va a richiamare, ha aggiunto il Consiglio di Stato, il modello matematico ed informatico del HITL

²²⁶ Cons. Stato, sez. VI, 13/12/2019, n. 8474, punto 15.1.

²²⁷ Cons. Stato, sez. VI, 13/12/2019, n. 8474, punto 15.2.

“human in the loop”, in applicazione del quale per produrre un risultato è necessaria l’interazione tra macchina ed essere umano.

Tuttavia, una parte di dottrina²²⁸ ha osservato che la formulazione contenuta nell’articolo 22 del Regolamento europeo e quella che si può trarre dalla giurisprudenza del giudice amministrativo non sono perfettamente coincidenti; in particolare, l’orientamento giurisprudenziale sembra caratterizzarsi per una maggiore apertura, potendosi intendere l’intervento umano anche solo in termini di controllo e validazione di un esito già altrimenti prodotto autonomamente dalle macchine. Ciò da un lato permette all’amministrazione di essere più funzionale, dall’altro fornisce una maggiore tutela ai cittadini rispetto alla decisione presa dall’algoritmo. Interessante notare come la giurisprudenza più recente prenda a riferimento, per costruire la necessaria “umanità” dell’amministrazione nel procedimento, non già la complessiva disciplina contenuta nella legge sul procedimento, quanto, appunto, il sopra citato articolo 22: un riferimento già usato sì, ma in modo marginale, dal giudice amministrativo, fatto ora invece proprio dalla più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato. Quella del GDPR è una disciplina di principio che in effetti si presta meglio di altre normative a fondare un approccio “elastico”, portato ad ammettere, sia pure condizionandolo, l’ingresso dell’automatizzazione nel cuore delle dinamiche decisionali pubbliche.

Il terzo ed ultimo principio che viene sancito in queste sedi dal Consiglio di Stato risponde all’esigenza di ovviare un rischio inerente alla possibilità che i trattamenti automatizzati producano nuove forme di discriminazione. Tale rischio, infatti, è molto avvertito nell’ambito del dibattito sull’utilizzo di algoritmi evoluti ed intelligenze artificiali. Il riferimento su cui basarsi per cercare di prevenire questo rischio di discriminazione algoritmica è da rinvenirsi, di nuovo, nella normativa europea in materia di protezione dei dati personali; in particolare, con l’articolo 71 del GDPR, viene sancito un

²²⁸ Carloni E., “I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo”, *Giornale di diritto amministrativo* n. 2, 2020, pp. 273-304.

ulteriore principio fondamentale detto di “non discriminazione algoritmica”. In base a questo principio la legittimità dell’azione pubblica non è garantita dalla sola presenza di un algoritmo conoscibile e comprensibile, oggetto di controllo e validazione da parte di un funzionario, ma «occorre che lo stesso non assuma carattere discriminatorio»²²⁹. Il che da valutarsi conoscendo l’algoritmo, ma a ben vedere soprattutto *ab externo*, tenendo conto degli effetti e dei risultati derivanti dalla sua applicazione, attraverso un sindacato estrinseco che richiede però lo sviluppo di apposite figure sintomatiche (per il sindacato di un eccesso di potere algoritmico ancora da costruire)²³⁰. Dal considerando 71 è previsto che, a fronte di trattamenti automatizzati, siano poste in essere «misure tecniche e organizzative adeguate al fine di garantire, in particolare, che siano rettificati i fattori che comportano inesattezze dei dati e sia minimizzato il rischio di errori e al fine di garantire la sicurezza dei dati personali secondo una modalità che tenga conto dei potenziali rischi esistenti per gli interessi e i diritti dell’interessato e impedisca, tra l’altro, effetti discriminatori nei confronti di persone fisiche sulla base della razza o dell’origine etnica, delle opinioni politiche, della religione o delle convinzioni personali, dell’appartenenza sindacale, dello status genetico, dello stato di salute o dell’orientamento sessuale, ovvero un trattamento che comporti misure aventi tali effetti». Secondo una parte di dottrina²³¹, inoltre, tale formulazione va ad implicare non solo il principio di non discriminazione, ma anche un ulteriore principio, di “correttezza/qualità” dei dati posti a fondamento della decisione, che non viene però autonomamente rimarcato dalla sentenza del Consiglio di Stato, che pure si confronta con il problema (sotteso al considerando 71) dato dall’esigenza di «rettificare i dati in “ingresso” per evitare effetti

²²⁹ Cons. Stato, sez. VI, 13/12/2019, n. 8474, punto 15.3.

²³⁰ Un percorso, questo, che presenta il vantaggio di consentire di sindacare l’algoritmo riconducendone il linguaggio informatico entro coordinate più consuete, per gli interpreti ed il giudice.

²³¹ Carloni E., “I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo”, *Giornale di diritto amministrativo* n. 2, 2020, pp. 273-304.

discriminatori nell'output decisionale»²³²: un'operazione che necessita la cooperazione di chi istruisce le macchine che producono tali decisioni.

Con l'ultima sentenza del Consiglio di Stato²³³, i Giudici hanno sostanzialmente ribadito quanto affermato nelle sentenze appena esaminate. Inoltre, in riferimento al caso di specie sulla procedura di mobilità, il Consiglio ha confermato definitivamente il respingimento del ricorso effettuato dal Ministero dell'Istruzione. La ragione di fondo di questa decisione è scaturita dal fatto che il MIUR, nel contenzioso in oggetto, «si è limitato a postulare una coincidenza fra la legalità e le operazioni algoritmiche la quale deve invece essere sempre provata ed illustrata sul piano tecnico, quantomeno chiarendo le istruzioni impartite e le modalità di funzionamento delle operazioni informatiche se ed in quanto ricostruibili sul piano effettuale perché dipendenti dalla preventiva, eventualmente contemporanea o successiva azione umana di impostazione e/o controllo dello strumento. Infatti, l'impossibilità di comprendere le modalità con le quali, attraverso il citato algoritmo, siano stati assegnati i posti disponibili, costituisce di per sé un vizio tale da inficiare la procedura, in termini analoghi e coerenti rispetto al precedente della sezione più volte citato che, tuttavia, in parte se ne differenziava essendo state provate singole violazioni di legge mentre qui la censura finisce per involgere il metodo in quanto tale per il difetto di trasparenza dello stesso»²³⁴.

3.6 Spunti conclusivi alla luce del confronto tra gli orientamenti giurisprudenziali

Dopo aver preso in analisi il filone giurisprudenziale concernente l'utilizzo dell'algoritmo nelle procedure amministrative, partendo dal casus belli del piano straordinario di mobilità attuato dal Ministero dell'Istruzione, in questa

²³²Cons. Stato, sez. VI, 13/12/2019, n. 8474, punto 15.3, *cit.*

²³³ Cons. Stato, sez. VI, 04/02/2020, n. 881.

²³⁴ Cons. Stato, sez. VI, 04/02/2020, n. 881, punto 12.

sede si andranno a confrontare sinteticamente gli orientamenti giurisprudenziali oggetto di studio, apponendo anche, a titolo conclusivo, qualche osservazione e considerazione.

Giova comunque sottolineare che le pronunce esaminate poc'anzi si collocano all'interno di un orientamento giurisprudenziale molto recente, ragione per cui non può considerarsi ben consolidato ma sicuramente di riferimento; esso, infatti, permette di fotografare lo stato attuale del dibattito giurisprudenziale sul tema dello sviluppo tecnologico applicato all'attività amministrativa.

Ruolo centrale hanno avuto sicuramente i giudici amministrativi, sia di primo grado con le sentenze del TAR, fino alle pronunce di secondo grado del Consiglio di Stato, nel cercare di adattare strumenti di nuovissima generazione, quali gli algoritmi, frutto inevitabile del percorso di rivoluzione digitale, al contesto amministrativo retto da principi ormai più che consolidati.

I Giudici di primo grado hanno rivelato fin da subito un atteggiamento di estrema distanza nei confronti dell'applicazione di procedure informatiche all'avanguardia nell'attività amministrativa. Il TAR, infatti, si è mostrato convinto nel confinare l'uso della robotica in una funzione meramente servente e strumentale all'attività umana, escludendo quindi la possibilità che un procedimento tecnologico si possa qualificare in termini di attività amministrativa. Questo approccio di estrema prudenza di cui si è avvalso il TAR, evidenzia sicuramente un profondo timore dello stesso, condiviso in parte dagli studiosi del diritto, di affidarsi totalmente a risultati matematici completamente impersonali.

Il Consiglio di Stato, in seconda battuta, invece, ha dimostrato un atteggiamento sempre più aperto riguardo l'applicazione delle intelligenze artificiali all'azione amministrativa. Infatti, sin da subito, i Giudici di Palazzo Spada hanno messo in luce i vantaggi derivanti dalla digitalizzazione dell'attività amministrativa, il cui utilizzo deve essere incoraggiato. Tuttavia, nonostante il clima caratterizzato da maggior apertura, anche in secondo

grado il giudice amministrativo non ha dimenticato che l'attività amministrativa è retta indissolubilmente da principi ben consolidati, ragione per cui è andato a tracciare una sorta di "vademecum" dell'algoritmo nel procedimento. Nello specifico, il massimo organo decisorio della giustizia amministrativa ha fissato alcuni punti fermi sulle garanzie che devono conformare l'utilizzo delle procedure robotizzate ai principi costituzionali dell'attività amministrativa, ponendo particolare enfasi sulla trasparenza, elemento cardine (e si può dire, conduttore, per il percorso finora tracciato) per la legalità procedurale. Risulta quindi evidente che entrambi gli orientamenti sposano una giurisprudenza che non è disposta a mettere in discussione gli istituti tipici del procedimento amministrativo, relegando l'uso dell'intelligenza artificiale esclusivamente a quelle ipotesi che consentano il pieno rispetto dei principi disciplinati dalla L.n. 241/1990.

Tuttavia, nonostante gli sforzi compiuti dal legislatore nel cercare di tracciare delle coordinate giuridiche rispetto al tema delle decisioni algoritmiche, permane comunque la distanza dei principi sanciti dalla Legge 241/1990 con le esigenze di garanzie derivanti dalla digitalizzazione, ragione per cui la disciplina, ad oggi, risulta non pienamente soddisfacente e ancora in una fase primordiale. La strada, infatti, è ancora in gran parte da tracciare: le norme dovrebbero andare verso una direzione che permetta di governare in maniera più appropriata l'utilizzo delle intelligenze artificiali nel processo decisionale della PA, non fossilizzandosi nell'adattamento della nuova realtà tecnologica con i principi tradizionali, quanto piuttosto sviluppando dei meccanismi *ex novo* o investendo su quelli già esistenti al fine di renderli più solidi. Una possibile soluzione, diffusasi di recente in dottrina²³⁵, potrebbe attenersi all'inserimento di regimi di *accountability*, per cui le amministrazioni, nel rendere conto del loro operato riguardo le decisioni automatizzate, vengano controllate da altre istituzioni, consentendo inoltre di inserire procedure di partecipazione con gli

²³⁵ Bilancio A., "La carente disciplina sull'uso degli algoritmi nella PA: come interviene il giudice amministrativo?", MediaLaws- Rivista dir. media, 2021.

amministrati, questi ultimi legittimati così a discutere e contestare le logiche algoritmiche. In altre parole, le amministrazioni dovrebbero avere una funzione più proattiva, di illustrazione preventiva del funzionamento degli algoritmi che si intendono utilizzare, e di informazione sui risultati derivanti dalla loro applicazione, anche favorendo una loro messa alla prova da parte di esperti e soggetti interessati. Al loro interno, e nel rapporto con gli stakeholders e i destinatari della propria azione, le amministrazioni dovrebbero inoltre favorire la massima conoscenza della logica decisionale degli algoritmi, anche mediante, ad esempio, audizioni ed incontri dedicati²³⁶.

²³⁶ Carloni E., "I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo", *Giornale di diritto amministrativo* n. 2, 2020, pp. 273-304.

Conclusione

Il presente elaborato si è posto l'obiettivo di analizzare il percorso di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione per indagare come si è evoluto, fin dai suoi esordi, il rapporto tra amministrazione e contesto digitale.

Al principio di questa analisi, come delle vere e proprie fondamenta, sono stati considerati i principi su cui poggia il fenomeno oggetto di studio rinvenibili sia dal contesto sovranazionale che da quello nazionale.

In primo luogo, l'*e-government*, promosso già nei primi anni 2000 dalla Commissione Europea, volto alla riorganizzazione dell'attività amministrativa mediante l'ausilio delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, è affiancato dall'*Open Government* il quale, invece, ha avuto grande spinta propulsiva grazie al Presidente degli Stati Uniti d'America Obama all'inizio del suo primo mandato, rappresentando un modello di amministrazione aperta che mira ad aumentare il livello di partecipazione e collaborazione dei cittadini.

Per quanto concerne la dimensione nazionale, importanza fondamentale è da attribuire senza dubbio al principio di trasparenza il quale, insieme alle sue declinazioni, assume una funzione cardine nel nostro ordinamento con il fine ultimo di coniugare l'efficienza della funzione pubblica con le garanzie di tutela delle posizioni giuridiche dei cittadini. Garanzia rilevante deriva, in particolare, dall'istituto del diritto di accesso evolutosi dalla legge 241/1990, fino al 2016 grazie al Decreto FOIA (*Freedom of Information Act*) emanato con lo scopo di avvicinare il più possibile il cittadino all'amministrazione, elevando il grado di trasparenza di quest'ultima.

Dopo aver inquadrato i principi base della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, il percorso ha il suo esordio ufficiale nel 1990 con la legge 241 che sancisce una vera e propria svolta nell'attività amministrativa, con l'obiettivo di adeguarla ai principi costituzionali mediante anche l'ausilio dell'informatizzazione, la quale viene sempre più incentivata. Negli anni a

seguire, vari interventi normativi sono andati ad enfatizzare il percorso di adeguamento digitale, il quale ha avuto evoluzione anche dal punto di vista organizzativo, infatti, dal 1993 si sono susseguiti una serie di organismi di informatica pubblica proprio per sostenere, anche dal punto di vista istituzionale, lo sviluppo dell'informatizzazione pubblica. L'evoluzione di tali organismi è iniziata con l'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA), sostituita poi dal Centro Nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), dall'Ente nazionale per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione (DigitPA), fino all'attuale Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), promotrice di strategie concrete e all'avanguardia per favorire l'avvicinamento della Pubblica Amministrazione non solo al contesto digitale, ma anche ai cittadini. Tra queste strategie spicca il Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione, il quale, dal 2017, viene redatto ogni tre anni sulla base di modelli strategici per conseguire obiettivi volti allo sviluppo di una società digitale all'avanguardia rispetto agli standards internazionali.

Tuttavia, è solo nel 2005 che il percorso oggetto di analisi raggiunge il suo apice con il D.Lgs. n. 82, meglio conosciuto come Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) il quale, nella sua opera di unificazione e riorganizzazione delle disposizioni emanate negli anni in materia di informatizzazione della Pubblica Amministrazione, della quale si configura come il principale strumento normativo, ha come scopo principale la promozione e regolamentazione dell'uso delle tecnologie informatiche come strumento privilegiato nei rapporti tra amministrazioni e cittadini, riconoscendo a questi ultimi dei veri e propri diritti digitali.

Statuita la sua fondamentale importanza, negli anni a seguire la sua introduzione, il CAD è stato oggetto di numerosi interventi di modifica per adeguarlo al rapido sviluppo tecnologico. In particolare, nel 2012 una serie di provvedimenti normativi sono intervenuti per ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi in un'ottica di *digital first*, ovvero enfatizzando e promuovendo l'utilizzo del digitale. Una stagione di riforme continuata nel 2015 con la Legge Madia che ha puntato alla piena realizzazione dei diritti

digitali per innalzare la qualità dei servizi attraverso la partecipazione ai procedimenti amministrativi con modalità digitali, e arrivata al culmine, nel 2020, con il Decreto Semplificazioni emanato in un contesto di straordinaria emergenza pandemica. Una situazione negativa che però ha rappresentato un'occasione per accelerare il processo di trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione, attraverso la semplificazione ed immediatezza dell'accesso dei privati ai servizi in rete pubblici. Un percorso sicuramente variegato quello della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, dal quale però emerge una costante fissa rintracciabile nella trasparenza: infatti, il volto dell'amministrazione assume una configurazione sia digitale che aperta in modo da permettere una maggior simmetria con i cittadini.

Una naturale conseguenza della rivoluzione digitale è rinvenibile dall'introduzione nell'attività amministrativa di dispositivi dotati di intelligenza artificiale, in grado di sostituire il lavoro dell'uomo perché capaci di svolgere i medesimi compiti ma in modo più rapido e con meno errori. Questa tematica ha generato un ampio dibattito, sia a livello dottrinale che giurisprudenziale, scatenato da una straordinaria procedura di mobilità, adottata dal Ministero dell'Istruzione in attuazione della legge "buona scuola" del 2015, e affidata interamente ad un algoritmo, il quale ha tuttavia prodotto decisioni elusive rispetto alle preferenze indicate. Da qui, in seguito ai vari ricorsi dei docenti, la giustizia amministrativa si è espressa sia in primo che in secondo grado per cercare di adattare questi strumenti informatici di ultima generazione ad un contesto amministrativo retto da principi ormai ben consolidati. Nonostante il Consiglio di Stato abbia dimostrato un approccio più aperto rispetto al TAR nei confronti delle decisioni amministrative automatizzate, per il corpus giurisprudenziale che ne è derivato, al momento attuale, entrambi gli orientamenti non sono disposti a mettere in discussione gli istituti tipici del procedimento amministrativo, relegando quindi l'utilizzo dell'intelligenza artificiale esclusivamente alle ipotesi che consentano la piena ottemperanza dei principi sanciti dalla Legge 241/1990.

A titolo conclusivo è perciò possibile affermare che la Pubblica Amministrazione ha sicuramente compiuto passi importanti verso una digitalizzazione completa. Tuttavia, causa retaggi etici e culturali, la strada è ancora in gran parte da tracciare, soprattutto per quanto concerne l'utilizzo di strumenti all'avanguardia come quelli di intelligenza artificiale, i quali rappresentano obiettivamente un aiuto concreto nell'attività amministrativa e il loro rapido e continuo perfezionamento ne provocherà un utilizzo sempre più frequente all'interno del mondo del diritto. Un utilizzo da sfruttare nei suoi vantaggi, non da vedere in antitesi con l'uomo, poiché è da ricordare sempre che la tecnologia è creazione dell'uomo al fine di rendergli la vita più agevole.

Le amministrazioni dovrebbero avere, infatti, una funzione più proattiva che non si fossilizzi nell'adattamento forzato della nuova realtà tecnologica con i principi tradizionali ma, piuttosto, che vada a promuovere lo sviluppo di meccanismi nuovi approfondendo anche la conoscenza degli strumenti digitali di ultima generazione, in primis per i funzionari amministrativi, ma anche per gli amministrati.

Bibliografia

- Angelini F., “L’Autorità per l’informatica nella Pubblica Amministrazione (Aipa): natura giuridica”, *Informatica e diritto*, XXII annata, Vol. V, 1996, n. 1, pp. 133-146.
- Arpaia C.M., Ferro P., Giuzio W., Ivaldi G., Monacelli D., “L’e-Government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive”, Banca d’Italia, *Questioni di economia e finanza-occasional paper*, 2016.
- Auby J.B., “Il diritto amministrativo di fronte alle sfide digitali”, *Istituzioni del federalismo*, 2019, pp. 619-641.
- Bilancio A., “La carente disciplina sull’uso degli algoritmi nella PA: come interviene il giudice amministrativo?”, *MediaLaws- Rivista dir. media*, 2021.
- Calzolaio S., "Digital (and Privacy) by Default. Constitutional Identity of E-Government." *Giornale di Storia Costituzionale* n. 31, 2016, pp. 185-204.
- Canalini V., "L'algoritmo come "atto amministrativo informatico" e il sindacato del giudice." , *Giornale di Diritto Amministrativo* n. 6, 2019, pp. 781-787.
- Carloni E., “Amministrazione aperta e governance dell’Italia digitale”, *Giornale di Diritto Amministrativo* n. 11, 2012, pp. 1041-1046.
- Carloni E., “L’amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell’open government”, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014.

- Carloni E., “Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica”, *Giornale di Diritto Amministrativo* n. 2, 148 (commento alla normativa), 2015.
- Carloni E., “I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo”, *Giornale di Diritto Amministrativo* n. 2, 2020, pp. 273-304.
- Cavallaro M. C. & Smorto G., “Decisione pubblica e responsabilità dell’amministrazione nella società dell’algoritmo”, *Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo* n.16, 2019.
- Cavallo Perin R., Galetta D-U., “Il diritto dell’amministrazione pubblica digitale: con le novità del D.L. Semplificazioni (D.L. n. 76/2020 come convertito in legge), Giappichelli editore, Torino, 2020.
- Chiacchio M., “L'utilizzo dell'algoritmo nelle procedure valutative della pa” (commento a consiglio di stato, sez. VI, sent. 8 aprile 2019, n. 2270)”, *European Journal of Privacy Law & Technologies (EJPLT)* n. 2, 2019, pp. 137-143.
- Civitarese Matteucci S., Torchia L., “La tecnificazione dell’amministrazione”, Firenze University Press, 2017.
- Clarizia P., “La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione”, *Giornale di Diritto Amministrativo* n. 6, 2020, pp. 768-781.
- Colitti P., “La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione tra innovazioni tecniche, riforme legislative e piena realizzazione dell’archiviazione digitale”, *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana* n. 11-12, 2018.

- Contaldo, “Dalla teleamministrazione all’e-government: una complessa transizione in fieri”, Foro Amministrativo n. 4, 2002.
- Cormen T.H., Leiserson C.E., Rivest L.R., Stein C., “Introduction to Algorithms”, Cambridge, Mit Press, 2010.
- Costantino F.,” Lampi. Nuove frontiere delle decisioni amministrative tra open e big data”, Diritto Amministrativo- Rivista trimestrale n. 4, 2017, pp. 799-837.
- D’Avanzo W., “Partecipazione, democrazia, comunicazione pubblica. Percorsi di innovazione della Pubblica Amministrazione digitale”, Rubbettino editore, 2009.
- D’Orlando E., Orsoni G., “Nuove prospettive dell’amministrazione digitale: Open Data e algoritmi”, Istituzioni del Federalismo, 2019, pp. 593-617.
- Deodati M., “Il nuovo procedimento amministrativo digitale”, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna, 2017.
- Di Martino, A., "Intelligenza artificiale, garanzie dei privati e decisioni amministrative: l'apporto umano è ancora necessario? Riflessioni a margine di Cons. Stato 8 aprile 2019, n. 2270.", Rivista Giuridica Europea Volume II, Anno II, 2019, pp. 50-73.
- Duni G., “L’amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nella evoluzione telematica”, Giuffrè editore, Milano, 2008.
- Faini F., “Il volto dell’amministrazione digitale nel quadro della rinnovata fisionomia dei diritti in rete”, Il diritto dell’informazione e dell’informatica n. 4-5, 2019, pp. 1110-1120.

- Falletta P., “Lo stato digitale. la trasparenza amministrativa in rete: le nuove piattaforme digitali per la diffusione di contenuti informativi”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico* n. 2, 2021, pp. 559-568.
- Faraci S., “Pubblica Amministrazione 2.0: i nuovi processi di digitalizzazione”, www.diritto.it.
- Fasano, G., “Le decisioni automatizzate nella pubblica amministrazione: tra esigenze di semplificazione e trasparenza algoritmica”, *MediaLaws- Rivista dir. media* n. 3, 2019, pp. 234-241.
- Fasano, G., "L'intelligenza artificiale nella cura dell'interesse generale." *Giornale di diritto amministrativo* n.6, 2020, pp. 715-726.
- Forgione, I., “Il caso dell'accesso al software MIUR per l'assegnazione dei docenti” (nota a sentenza), *Giornale di Diritto Amministrativo* n. 5, 2018, pp. 647-662.
- Galetta D., “Open Government, Open Data e azione amministrativa”, *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 3, 2019, pp. 663-683.
- Galetta D., Corvolàn J.G., “Intelligenza artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0?”, *Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo* n. 3, 2019.
- Laus F., “La tecnologia nella pubblica amministrazione: algoritmi e processi decisionali nei procedimenti amministrativi. Il caso della procedura di mobilità”, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni* n. 3, 2020, pp. 49-72.

- Lo Sapio G., “La trasparenza sul banco di prova dei modelli algoritmici”, *Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo* n. 11, 2021, pp. 239-252.
- Marchianò G., “La legalità algoritmica nella giurisprudenza amministrativa”, *Il diritto dell'economia*, (3/2), 2020, pp. 229-258.
- Marsocci P., “Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?”, *AIC - Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2015, p. 12.
- Martines F., “La digitalizzazione della pubblica amministrazione”, *MediaLaws – Rivista dir. Media* n. 2, 2018, pp.146-157.
- Milazzo S., “Trasparenza nella Pubblica Amministrazione e accesso civico: analisi degli elementi di innovazione e di criticità della disciplina del FOIA italiano, di cui al D. Lgs. 25/2016, n.97”, *Il Diritto Amministrativo-Rivista giuridica*, 2016.
- Moliterni A., “Accesso ai documenti amministrativi e trasparenza”, *Enciclopedia Treccani*.
- Musselli L., “La decisione amministrativa nell’età degli algoritmi: primi spunti”, *MediaLaws- Rivista dir. media* n. 2, 2020, pp. 18-28.
- Napoli C., “Algoritmi, intelligenza artificiale e formazione della volontà pubblica: la decisione amministrativa e quella giudiziaria”, *AIC - Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti* n. 3, 2020, pp. 318-354.

- Nicotra I. A. & Varone V., “L’algoritmo, intelligente ma non troppo”, AIC - Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti n. 4, 2019, pp. 86-106.
- Nocelli F.M., “L’accessibilità totale nel quadro della trasparenza amministrativa: dinamiche evolutive”, Foro Amministrativo n. 10, 2020, pp. 1979-2015.
- Notari F., “Il percorso della digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche: ambiti normativi mobili e nuovi modelli di governance”, Giornale di Diritto Amministrativo n. 1, 21 (commento alla normativa), 2020.
- Notarmuzi C., “L’organizzazione amministrativa centrale - digitpa: la terza riorganizzazione dell’informatica pubblica”, Giornale di Diritto Amministrativo n. 10, 1001 (commento alla normativa), 2010.
- Pesce G., “Digital First. Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive”, Editoriale scientifica Napoli, 2018.
- Rossa S., “Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione partendo dall’esperienza della regione Piemonte”, Il diritto dell’informazione e dell’informatica n. 4-5, 2019, pp. 1121-1159.
- Rum A.L., “Il provvedimento amministrativo adottato mediante algoritmo: il ruolo dell’intelligenza artificiale nel processo decisionale della P.A.”, Giornale di Diritto Amministrativo n. 2, 2022.

- Simoncini A., “Profili costituzionali della amministrazione algoritmica”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico* n. 4, 2019, pp. 1149-1188.
- Spampinato B., “Per un primo inquadramento teorico della decisione amministrativa algoritmica”, *rivista Giuridica Ambiente Diritto* n. 3, 2021.
- Strinati C., “Algoritmi e decisioni amministrative”, *Foro Amministrativo* n. 7-8, 2020, pp. 1591-1602.
- Vernile S., “Verso la decisione amministrativa algoritmica?”, *MediaLaws- Rivista dir. Media* n. 2, 2020, pp. 1-17.

Sitografia

- Agenzia per l'Italia Digitale: www.agid.gov.it
- AIC - Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti: www.rivistaaic.it
- Ambiente Diritto - Rivista giuridica di diritto pubblico: www.ambientediritto.it
- Astrid-online - Fondazione per l'analisi, gli studi e le ricerche sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche: www.astrid-online.it
- Banca d'Italia: www.bancaditalia.it
- Cloud Provider italiano: www.cloud.it
- Contabilità Pubblica - Rivista di Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici: www.contabilita-pubblica.it
- De Jure - Motore di ricerca e repertorio di studi e legislazione: www.dejure.it
- Dipartimento della funzione pubblica: www.funzionepubblica.gov.it
- Dipartimento per la trasformazione digitale: www.innovazione.gov.it
- DoGi - Motore di ricerca della dottrina giuridica: www.ittig.cnr.it
- Enciclopedia Treccani: www.treccani.it
- Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo: www.federalismi.it
- Filodiritto – Quotidiano di diritto, cultura e società: www.filodiritto.it
- Formez PA - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle PA: www.formezPA.it

- Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea: www.eurlex.europa.eu
- Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana: www.gazzettaufficiale.it
- Giustizia Amministrativa - Consiglio di Stato e Tribunali Amministrativi Regionali: www.giustizia-amministrativa.it
- Hewlett Packard Enterprise: www.hpe.com
- IATE – European Union terminology: www.iate.europa.eu
- Il Diritto Amministrativo - Rivista giuridica di diritto amministrativo: www.ildirittoamministrativo.it
- Il Diritto dell'economia - Rivista giuridica di diritto dell'economia: www.ildirittodelleconomia.it
- Il Sole 24 Ore – Quotidiano economico, politico, finanziario: www.ilsole24ore.com
- Interlex - Rivista di diritto, tecnologia e informazione: www.interlex.it
- Leggi d'Italia - Motore di ricerca per la legislazione italiana ed europea e dottrina giuridica: www.leggiditalia.it
- Lexitalia.it - Rivista di diritto pubblico: www.lexitalia.it
- MediaLaws - Rivista di diritto e politica dei media: www.medialaws.eu
- Ministero dell'Interno: www.interno.gov.it
- Ministero per la Pubblica Amministrazione e Innovazione: www.innovazionepa.gov.it
- Motore dell'Amministrazione Digitale: www.italia.gov.it
- Normattiva – Il Portale della legge vigente: www.normattiva.it
- OggiPA.it – Informazione per la Pubblica Amministrazione: www.oggiPA.it

- Open Government Partnership: www.opengovpartnership.org
- Pubblica Amministrazione di qualità: www.qualitapa.gov.it

Ringraziamenti

Al termine di questo lavoro, curato con profonda dedizione dalla sottoscritta, con l'auspicio che possa coronare al meglio il percorso di studi che si sta concludendo, desidero ringraziare tutte le persone che hanno contribuito alla sua realizzazione, sia dal punto di vista professionale che umano.

Ringrazio la mia relatrice, la Professoressa Antonella Perini, per la sua disponibilità, attenzione e soprattutto professionalità, dimostrata non solo nel seguire la stesura della mia tesi, ma anche nello svolgimento del corso di diritto amministrativo progredito con cui ho inaugurato il mio percorso accademico magistrale.

Un particolare ringraziamento va al Comune di Padova, dove ho avuto la mia prima vera esperienza lavorativa che mi ha permesso di mettere in pratica molte delle nozioni apprese durante i miei studi universitari, nonché di avvicinarmi al mondo dell'amministrazione pubblica italiana.

Ringrazio con immenso affetto i miei genitori Paolo e Paola per avermi supportata in tutti questi anni di studio incoraggiandomi sempre e non smettendo mai di credere in me.

Ringrazio tutti i parenti vicini e sparsi per l'Italia che mi hanno sempre dimostrato un affetto sincero.

Un ringraziamento speciale va alle mie cugine e alle mie migliori amiche di una vita che sono per me un punto di riferimento costante.

Ringrazio tutte le amiche e gli amici di Padova grazie ai quali ho iniziato ad apprezzare veramente questa città.

