

Le semplificazioni: un inquadramento



di Pierluigi Tonnara

Giudice presso la Sezione Civile
del Tribunale di Cassino.

It

Il presente contributo si sofferma sul tema delle semplificazioni, uno degli obiettivi perseguiti dal Governo già all'indomani della fine della c.d. "prima ondata" dell'evento pandemico e poi confluito nel Piano nazionale di rilancio e resilienza. L'articolo offre, quindi, un inquadramento dei principi ispiratori del d.l. n. 76/2020, con alcuni richiami alle recentissime novità introdotte dal d.l. n. 77/2021.



Pandemia; semplificazioni; liberalizzazioni; burocrazia; proporzionalità; procedimento amministrativo; digitalizzazione; pubblica amministrazione; amministrazione di risultato; performance; efficienza; efficacia; economicità.

Eng

This essay focuses on the theme of simplifications, one of the objectives pursued by the Italian Government already after the end of the so-called "first wave" of the pandemic event and then involved into the National Recovery and Resilience Plan (i.e., the national strategy to overcome the dramatic social and economic effects cause by covid-19). Therefore, the article offers an overview of the inspiring principles of the legislative decree n. 76/2020, with some references to the very recent innovations introduced by the d.l. n. 77/2021.



Pandemic; simplifications; liberalisations; bureaucracy; proportionality; administrative procedure; digitalisation; public administration; performance; efficiency; effectiveness.

Sommario

1. Premessa - 2. Semplificare la burocrazia - 3. Digitalizzare la pubblica amministrazione - 4. Brevi considerazioni finali

1. Premessa

Tra gli obiettivi del Piano nazionale di rilancio e resilienza ("PNRR"), legato alle risorse stanziata dall'Unione Europea per far fronte alle gravi ripercussioni economiche della pandemia², figura anche quello delle semplificazioni amministrative e della digitalizzazione della PA.

Ciò sul presupposto che la *"debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano ha rappresentato un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti pubblici negli ultimi anni"* e che *"uno dei lasciti più preziosi del PNRR deve essere l'aumento permanente dell'efficienza della Pubblica Amministrazione e della sua capacità di decidere e mettere a punto progetti innovativi, per accompagnarli dalla selezione e progettazione fino alla realizzazione finale"*³.

Si tratta di temi invero molto ricorrenti⁴, tanto nel dibattito pubblico quanto nell'attività di legiferazione; ma la cui attualità ed importanza sono state, ancora di più, messe in evidenza dall'emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2⁵.

In tale contesto, rileva anzitutto il decreto legge n. 76 del 2020; intervento che esplicita, sin dalla sua denominazione ufficiale⁶, i principi-obiettivi che hanno guidato il Governo nell'ideazione del testo normativo: semplificazione e innovazione digitale nei rapporti tra privato e pubblica amministrazione⁷.

Il provvedimento risale, invero, a un periodo antecedente all'adozione del PNRR e, in particolare, alla fine della "prima ondata"; in un momento, comunque, già caratterizzato dalla volontà governativa di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza sanitaria, non soltanto con misure tampone, ma anche con interventi tesi a risolvere alcuni problemi strutturali attinenti all'economia e ai servizi erogati dall'Amministrazione.

Fra questi vi è certamente quello della "burocrazia", nell'accezione atecnica e negativa che il termine ha assunto nel tempo. Come recentemente è stato scritto, *"la società continua ad essere antiburocratica. L'amministrazione viene ritenuta una "zavorra" per la crescita. È continua la richiesta di tagli alla burocrazia perché compromette l'efficienza e rappresenta un freno alla crescita economica e sociale"*⁸.

In altri termini, è il tema del c.d. rischio amministrativo, ossia degli elementi che rendono l'Amministrazione inefficiente e caratterizzata da regole non chiare e contraddittorie, con procedimenti lenti e farraginosi.

Proprio a tale ultimo riguardo, nel corso degli ultimi trent'anni, è progressivamente cresciuta la consapevolezza che il buon andamento della pubblica amministrazione dipende in buona misura dalla soddisfazione dei principi di efficienza, efficacia, ed economicità⁹: overosia, la capacità di utilizzare in modo efficiente le risorse per raggiungere obiettivi quantitativamente e qualitativamente adeguati¹⁰.

La stessa legge fondamentale sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990) già prevedeva un Capo dedicato alla "semplificazione dell'azione amministrativa"¹¹ contenente alcuni istituti quali il silenzio-assenso e la c.d. Dia/Scia, poi oggetto di successive plurime modifiche.

Il medesimo testo normativo introduceva altresì il principio del non aggravamento del procedimento¹², forse con l'intenzione di assegnare all'Amministrazione un margine di discrezionalità nella conduzione del procedimento, da adattare in ragione della complessità degli accertamenti da compiere e soprattutto degli interessi in gioco; sebbene poi, eccettuato l'universo delle autorità amministrative indipendenti¹³, sia comunque prevalsa la tendenza a disciplinare per via legislativa i vari procedimenti amministrativi in modo così minuzioso da privare l'Amministrazione del potere-dovere di strutturare l'agire amministrativo secondo moduli procedurali flessibili e proporzionati al fine.

In ogni modo, quella consapevolezza di dover plasmare un volto dell'Amministrazione al servizio dei consociati ha fatto nel tempo emergere la nozione di "amministrazione di risultato", ove l'enfasi è appunto posta sugli esiti complessivi dell'attività amministrativa, da valutarsi positivamente soltanto qualora consentano di assicurare ai privati servizi di una certa qualità e senza spreco di risorse pubbliche.

Da qui l'introduzione di significative evoluzioni nel campo del diritto amministrativo.

Solo per fare alcuni esempi, si pensi all'attuazione della rilevanza dei vizi formali dell'atto¹⁴, alle innovazioni in materia di controlli gestionali¹⁵, al trattamento economico accessorio del personale delle amministrazioni ancorato alle *performance* individuali e a quelle dell'organizzazione nel suo complesso (c.d. retribuzione di risultato)¹⁶, alla previsione di una specifica azione per l'efficienza amministrativa¹⁷, al progressivo mutamento dell'oggetto della giurisdizione, sempre più tesa verso un "giudizio sul rapporto" e non sull'atto¹⁸.

Ebbene, tornando alla semplificazione dei procedimenti e alla digitalizzazione, è evidente che si tratti di strumenti indispensabili proprio per attuare l'idea di un'Amministrazione che non ostacola l'esercizio delle libertà dei privati, ma anzi le soddisfa o le favorisce fornendo prestazioni adeguate e ben utilizzando le risorse a disposizione.

Per far ciò - ed è questo uno dei punti più critici della materia delle semplificazioni e delle innovazioni tecnologiche - si è compreso che non è possibile limitarsi a cambiare le regole dell'attività amministrativa¹⁹; aspetto, peraltro, non di immediata soluzione, giacché si tratta di operare in maniera chirurgica sulle singole vicende amministrative, procedimento per procedimento, espungendo ciò che è ultroneo.

È anche un problema di investimenti, là dove occorre incidere sull'organizzazione, ad esempio dotando gli apparati pubblici di mezzi e risorse adeguate ovvero assumendo personale con le giuste competenze, anche diverse da quelle di tradizione giuridica-umanistica finora prevalenti, assicurandone una formazione continua.

Ma è altresì una questione culturale, nella misura in cui è necessario promuovere una prassi dell'Amministrazione che decide e raggiunge risultati, dove il rispetto delle regole è funzionale al migliore esercizio delle funzioni, e non già un fattore destinato a fornire un alibi per giustificare ritardi e omissioni²⁰.

L'intervento normativo cerca di dare un impulso alla semplificazione e alla digitalizzazione della P.A. combinando interventi trasversali e puntuali, non senza tentare di far leva su alcuni meccanismi psicologici - tipicamente il timore di decidere per eventuali responsabilità (da qui, la c.d. burocrazia difensiva) - sottesi alla prospettata esigenza di cambio culturale.

Nel medesimo percorso si innesta ora il c.d. decreto semplificazioni *bis* (d.l. 31 maggio 2021, n. 77), che disegna la *governance* del "Piano nazionale di rilancio e resilienza" (PNRR) e pone disposizioni tese a snellire e accelerare le procedure.

2. Semplificare la burocrazia

Il termine burocrazia ha ormai assunto una duplice accezione.

La prima, più tradizionale e diffusa nella scienza giuridica, come insieme delle persone che prestano la propria opera a titolo professionale per il funzionamento delle organizzazioni pubbliche.

La seconda, di frequente utilizzo e presente anche nei testi normativi²¹, è indicativa degli adempimenti amministrativi e delle regole da osservare per svolgere un'attività o per beneficiare di una prestazione erogata dall'Amministrazione.

Qualunque sia la prospettiva da cui si guardi la burocrazia, è dunque intuitivo che essa non possa - e, invero, non debba - essere soppressa e che, dunque, l'obiettivo di ridurla a zero appartiene per lo più al campo della comunicazione e non delle regole.

L'ampiezza del tema spinge a parlare delle semplificazioni includendo fenomeni diversi tra loro, che in realtà presentano autonomia concettuale e distinte problematiche di fondo.

In particolare, si può muovere dalla considerazione che l'Amministrazione può incidere sull'esercizio delle attività dei privati con crescenti gradi di restrittività.

Anzitutto, esistono alcune attività libere, nel senso che sono sottoposte esclusivamente al diritto comune.

Ma la logica del "tutto è permesso, salvo ciò che è espressamente vietato", del solo rispetto dei limiti generali posti dall'ordinamento civile, fra cui quello del *neminem laedere*, non è di certo sempre sufficiente in una società complessa, caratterizzata dal conflitto dei diritti e dal necessario temperamento fra gli interessi del singolo e quelli della collettività²².

Da qui, anzitutto, l'introduzione dei controlli *ex post* da parte dell'Amministrazione, ossia di una funzione volta a correggere o, eventualmente, a far cessare le attività che non rispettino la disciplina prevista in materia. Una modalità certamente meno invasiva rispetto a quella dei regimi autorizzatori *ex ante*, ma che a volte necessita di essere "semplificata" qualora le regole previste per lo svolgimento dell'attività siano troppe, difficilmente intelleggibili e quindi fonte di oneri ingiustificati. E' il tema della semplificazione normativa²³ oppure della *deregulation*.

In altri casi, invece, l'esercizio dell'attività è subordinato all'ottenimento di un atto autorizzativo, funzionale ad assicurare una verifica di conformità rispetto ai presupposti normativamente previsti; accertamento da compiersi prima dell'avvio.

A tal proposito, possono essere prospettate varie esigenze.

In primo luogo, quella più radicale, che consiste nella eliminazione del *prior approval*, ossia dell'atto di assenso amministrativo che consente l'avvio dell'attività: è il tema delle liberalizzazioni.

In secondo luogo, quella di una riduzione dei margini di discrezionalità lasciati all'Amministrazione: viene, quindi, in rilievo la distinzione tra atti autorizzativi discrezionali o vincolati.

A ciò si unisce - ed è questa la nozione di semplificazione più precisa dal punto di vista tecnico - l'opportunità di uno snellimento del procedimento da seguire per ottenere l'atto di assenso non-

ché il problema della certezza e riduzione della relativa tempistica²⁴; aspetti che, più in generale, vengono in rilievo per tutti quei procedimenti ampliativi della sfera giuridica del destinatario.

Per fare ciò, il criterio-guida è il principio di proporzionalità²⁵, che richiede di strutturare il procedimento in modo da raggiungere gli scopi ad esso sottesi prevedendo a tal fine soltanto le fasi necessarie, da determinarsi in ragione della complessità e rilevanza delle questioni e dei valori coinvolti²⁶.

In taluni casi, come è stato osservato²⁷, tale principio può (apparentemente) operare in senso opposto rispetto a quello della semplificazione.

Ad esempio, se si vuole essere sicuri, in considerazione della seria rilevanza degli interessi pubblici in gioco, che una determinata attività non sia avviata senza che prima siano stati effettivamente svolti tutti i controlli del caso, è allora chiaro che il meccanismo del silenzio-assenso non debba operare. Si tratta, infatti, di uno strumento che, per sua stessa natura, non palesa cosa vi sia dietro il mancato intervento dell'amministrazione: un esame attento dei presupposti conclusosi con esito positivo; un procedimento *in itinere* e non terminato; o, più semplicemente, l'aver ignorato l'istanza²⁸.

Nella maggior parte dei casi, tuttavia, il principio di proporzionalità impone invece di eliminare tutti quegli oneri e passaggi ingiustificati ed eccessivamente gravosi rispetto al buon esito del procedimento.

Talora, modificando alcune strutture procedurali che sono *ex se* percepite come irragionevolmente complesse; talaltra, intervenendo sui singoli procedimenti, andando a verificare se le amministrazioni coinvolte non siano troppe²⁹, se la documentazione a corredo dell'istanza non sia eccessiva, se sia opportuno introdurre un regime di silenzio-assenso, ecc.

Il decreto legge n. 76 del 2020 contiene misure di entrambi i tipi.

Interviene, infatti, sulla legge generale del procedimento amministrativo, ordinando una riduzione dei tempi del procedimento e la raccolta e pubblicazione dei relativi dati, costringendo l'Amministrazione a esaurire la vicenda amministrativa in unico procedimento (nuovo art. 10-*bis*, cui si ricollega la modifica dell'art. 21-*octies*) e chiarendo - nell'ottica di ridurre i margini della burocrazia difensiva - alcuni passaggi che invero erano già pacifici, ma che rischiavano di fermarsi di fronte alla paura della responsabilità erariale: è questo il caso, ad esempio, dell'art. 16, comma 2, in tema di attività consultiva ovvero del nuovo comma 8-*bis* inserito all'art. 2, in tema di inefficacia degli atti endoprocedimentali tardivi. Il decreto legge pone, inoltre, ulteriore enfasi sulle autocertificazioni, ribadendo - mediante l'introduzione di un comma 3-*bis* all'art. 18 della legge n. 241 del 1990 - che le dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà sostituiscono ogni tipo di documentazione necessaria per dimostrare di essere in possesso dei requisiti soggettivi ed oggettivi per accedere ai provvedimenti ampliativi della propria sfera giuridica (atti di assenso, benefici economici, ecc.).

Le maggiori modifiche concernono, tuttavia, i singoli procedimenti, com'era ed è invero necessario per raggiungere l'obiettivo della semplificazione, che richiede, come sopra ricordato, un lavoro di cesellatura molto accurato. Il decreto legge reca così nuove misure in svariati campi, tra cui in materia di contratti pubblici, edilizia, università, ambiente, energia.

Ma un'altra importante novità concerne la disciplina della responsabilità erariale (ancorché di carattere sperimentale)³⁰ e del reato di abuso d'ufficio³¹, e ciò dimostra la consapevolezza da parte del legislatore che qualsiasi misura di semplificazione rischia di essere vanificata qualora i pubblici dipendenti percepiscano - a torto o a ragione - un determinato passaggio procedimentale come probabile fonte di responsabilità.

Ciò può accadere soprattutto quando l'adozione di un determinato atto comporti l'esercizio di un potere discrezionale, ossia di operare una scelta tra più opzioni, esternando le ragioni in fatto e in diritto che hanno condotto alla decisione.

L'errore di approccio, in tali casi, può essere duplice: dal punto di vista della responsabilità erariale, giudicare l'esercizio della discrezionalità allargando le maglie dell'imputabilità soggettiva, ed in particolare della nozione di colpa grave, e, quanto alla responsabilità penale, minacciare gravi conseguenze a fronte dell'incertezza insita nell'esercizio di poteri non vincolati; dal punto di vista del legislatore, azzerare o ridurre la discrezionalità, per evitare che l'amministrazione debba operare scelte, pensando erroneamente così di poter predeterminare gli esiti procedurali, rassicurare i dipendenti sul fatto che la decisione è già insita nel testo normativo da applicare, così peraltro ritenendo di poter ridurre i fenomeni corruttivi.

Ebbene, la limitazione, seppure per ora sino alla fine del 2021, dell'imputabilità soltanto a titolo di dolo delle fattispecie di responsabilità erariale e l'esclusione della configurabilità del reato di abuso d'ufficio allorché la regola di condotta presenti margini di discrezionalità si inseriscono proprio nell'obiettivo di scardinare la burocrazia difensiva, e dare dunque un ulteriore impulso alle semplificazioni.

Anche il d.l. n. 77/2021 contiene disposizioni di elevato rilievo, sia di carattere trasversale sia di intervento puntuale.

Quanto alla prima categoria, viene previsto che il potere sostitutivo in caso di inerzia procedimentale della P.A., di cui all'art. 2, commi 9-*bis* e 9-*ter* della legge n. 241 del 1990, possa d'ora in poi essere attribuito, oltre che a un soggetto nell'ambito delle figure apicali, anche a un'unità organizzativa. Si precisa, inoltre, che tale potere potrà essere esercitato, non soltanto su istanza di parte, ma anche d'ufficio e anche mediante la nomina di un commissario *ad acta*³². L'idea è probabilmente quella di rendere ancora più effettivo il meccanismo sul presupposto che, se quel potere-dovere rientra tra le attribuzioni ordinarie di un ufficio, allora il relativo esercizio dovrebbe essere assicurato in modo sistematico, così come avviene (o dovrebbe avvenire) per qualsiasi altra attività di competenza di un'unità organizzativa.

Inoltre, si stabilisce l'obbligo da parte dell'Amministrazione di rilasciare in via telematica, entro dieci giorni dalla richiesta dell'interessato, un'attestazione in ordine all'avvenuta formazione del silenzio assenso. In caso di inutile decorso di tale termine, l'attestazione è sostituita da una dichiarazione del privato ai sensi dell'art. 47 del d.P.R. n. 445 del 2001³³. Si tratta, evidentemente, di un atto ricognitivo di un effetto già verificatosi *ex lege*, di valore non provvedimentoale, che dovrebbe avere il semplice scopo di incrementare la certezza dei rapporti giuridici e, in un certo senso, di comunicare al privato che la propria istanza ha sortito l'esito sperato.

Ancora, il decreto legge in commento riduce da diciotto a dodici mesi il termine entro cui può essere esercitato il potere di annullamento in autotutela di cui all'art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990 con riguardo ai provvedimenti ampliativi della sfera giuridica del privato³⁴. Così si persegue l'obiettivo di irrobustire l'affidamento dell'interessato negli esiti dell'attività amministrativa.

La maggior parte delle novità concerne, però, i singoli procedimenti proprio perché, come più volte evidenziato, le semplificazioni impongono di intervenire su specifici aspetti delle procedure, in modo accurato e - si spera - duraturo.

Si interviene così su una pluralità di materie e settori, quali quello dei contratti pubblici - molte sono le risorse pubbliche da spendere nel mercato -, sulla disciplina della Valutazione di impatto ambientale (VIA) e della Valutazione ambientale strategica (VAS), sulla produzione di energia da fonti rinnovabili, sul cosiddetto *superbonus* per favorire l'efficientamento energetico degli edifici, sulla sicurezza delle infrastrutture, sul procedimento di autorizzazione per l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica.

3. Digitalizzare la pubblica amministrazione

L'informatizzazione dell'Amministrazione è uno strumento fondamentale per attuare le semplificazioni e per ricostruire o, comunque, migliorare la relazione tra privati e P.A.³⁵; com'è stato osservato "non può essere messo in discussione che un più elevato livello di digitalizzazione dell'amministrazione pubblica sia fondamentale per migliorare la qualità dei servizi resi ai cittadini e agli utenti"³⁶.

Cittadini e imprese sperimentano, infatti, quotidianamente le enormi possibilità offerte dall'era digitale e pretendono che la pubblica amministrazione si inserisca pienamente nel solco delle innovazioni che già fanno parte della quotidianità lavorativa e relazionale dei privati.

Ciò richiede una reingegnerizzazione dell'organizzazione del lavoro nelle strutture pubbliche; processo, invero, già in atto, che mostra risultati molto soddisfacenti in diversi settori, e che però abbisogna di essere intensificato e diffuso capillarmente nei vari ambiti di intervento dell'Amministrazione.

A tal proposito, è evidente che la riuscita di tale processo dipende, anzitutto, dalle risorse economiche messe a disposizione, nonché dalla capacità di saper acquistare sul mercato prodotti e servizi di adeguata qualità.

Sono, purtroppo, assai diffusi i malfunzionamenti dei sistemi informatici della pubblica amministrazione, talora dovuti a dispositivi *hardware/software* obsoleti, talaltra alla scarsità dei servizi manutentivi, o ancora ai problemi di connettività, anche con i *server* ove i dati sono immagazzinati. Si pone poi spesso un problema relativo alla gestione, scelta e migrazione dei dati su un sistema documentale affidabile, che garantisca adeguata tracciabilità e sicurezza.

Tali criticità sono a volte enfatizzate dalla mancanza all'interno della pubblica amministrazione di personale con adeguate competenze tecniche: non necessariamente per il conseguente ricorso all'*outsourcing*, che invero, non di rado, raggiunge livelli di efficienza ed efficacia più elevati rispetto all'autoproduzione; quanto piuttosto per il fatto che, in questo modo, è significativa l'asimmetria informativa con i fornitori di prodotti e servizi, con maggiori rischi di *moral hazard*, e quindi di approfittamento dei privati a discapito del buon andamento dei pubblici uffici.

La digitalizzazione passa poi attraverso le competenze informatiche del personale, ossia della capacità dei pubblici dipendenti di utilizzare al meglio tutte le risorse a disposizione.

In proposito, incide negativamente in modo intuibile l'età media del personale: 50,7 anni; 51,3 per le donne e 49,9 per gli uomini, sette anni in più dal 2001 a oggi, mentre nelle amministrazioni centrali sale a 54,3 anni. È stato rilevato che su 3,2 milioni di impiegati pubblici italiani, 540mila dipendenti hanno già compiuto 62 anni di età (il 16,9% del totale), mentre soltanto il 2,9% è *under 30*, di cui però il 70% è concentrato nelle forze armate e nei corpi di polizia, mentre il 17% nel Sistema Sanitario Nazionale. Peraltro, dal 2008 al 2018 il personale è calato di circa il 6,2% (circa 212 mila persone)³⁷.

Ciò comporta che, allo stato attuale, vi sono molti pubblici dipendenti che comprensibilmente hanno minore dimestichezza con gli strumenti informatici e che, pertanto, necessitano di una più intensa attività di formazione; e tuttavia, gli investimenti a tal fine sono diminuiti nel corso degli anni, potendosi così offrire poche ore di formazione³⁸. Peraltro, in diversi casi i momenti di apprendimento non vengono sfruttati appieno dai discenti, probabilmente anche per l'assenza di seri meccanismi di incentivazione/disincentivazione tali da far percepire l'importanza dei corsi nella carriera del singolo dipendente.

Tali fattori rischiano di rallentare non solo il processo di digitalizzazione, bensì, più in generale, anche le semplificazioni e innovazioni procedurali, che più difficilmente attecchiscono là dove occorre superare prassi e moduli organizzativi stratificatisi nel tempo.

Occorre poi certamente osservare che accade anche il contrario, ossia che siano oramai pienamente disponibili modalità telematiche di accesso ai servizi dell'Amministrazione, e che tuttavia i privati non se ne servano perché privi dei necessari dispositivi o delle competenze informatiche o, ancora, in quanto non adeguatamente informati su tali possibilità

Si consideri che, secondo le più recenti rilevazioni statistiche, sono meno del 40% le famiglie in cui è presente almeno un utente con competenze digitali elevate e il 12,8% quelle in cui tutti i componenti hanno queste stesse capacità d'uso. Il 25,2% delle famiglie ha competenze digitali di base, mentre circa il 33% ha almeno un componente con competenze basse³⁹. Tali fattori possono dunque rappresentare un rallentamento per i processi di digitalizzazione, poiché finiscono per imporre alle strutture pubbliche di mantenere pienamente operativi anche i canali di accesso tradizionali, con conseguente aggravio organizzativo.

Ebbene, il percorso di digitalizzazione, di matrice anche unionale⁴⁰, ha portato all'emersione della nozione di "*e-government*", ossia l'introduzione di modelli decisionali e di forme gestionali innovative, che si avvalgono delle tecnologie informatiche ed elettroniche⁴¹.

Un ruolo centrale è stato attribuito all'AGID - Agenzia per l'Italia digitale, struttura tecnica della Presidenza del Consiglio dei Ministri istituita nel 2012 con il compito di assicurare il coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale, in attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera r), della Costituzione.

Sono state quindi elaborate e diffuse diverse piattaforme informatiche. Ad esempio, PagoPa⁴³, canale che consente di effettuare i pagamenti nei confronti dell'Amministrazione; SPID - Sistema Pubblico di Identità Digitale, che permette ai cittadini di accedere ai servizi *online* delle pubbliche amministrazioni (ma anche dei soggetti privati) con un'unica identità digitale; ma anche l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), l'*app* "IO", la c.d. Sanità digitale, l'*e-procurement*, ecc.

Altre innovazioni hanno riguardato la strutturazione dei *cloud* della P.A. nonché la definizione delle modalità preferenziali che i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni devono adottare per essere tra loro interoperabili (Sistema Pubblico di Connettività - SPC).

Dal punto di vista delle regole, il riferimento principale è rappresentato dal "Codice dell'amministrazione digitale"⁴⁴, il testo unico che riunisce e organizza le disposizioni riguardanti l'informatizzazione della Pubblica Amministrazione nei rapporti con i cittadini e le imprese.

Ora, l'intervento normativo in commento cerca di dare un ulteriore impulso alla digitalizzazione della P.A. con misure di diverso tipo.

Anzitutto, v'è una disposizione di carattere generale, che si potrebbe definire come norma-manifesto: è il nuovo art. 3-*bis* inserito nella legge generale sul procedimento amministrativo, in forza del quale si prevede che "per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati".

Sempre nella legge n. 241 del 1990 è stato poi previsto un riferimento al domicilio digitale dell'Amministrazione⁴⁵, essenzialmente un indirizzo di posta elettronica⁴⁶ che deve essere comunicato ai privati per poter dialogare con gli uffici pubblici. Si tratta, a dire il vero, di un modulo procedimentale oramai molto diffuso.

Ma la maggior parte delle disposizioni rimane al di fuori della legge generale sul procedimento amministrativo, proprio perché la diffusione degli strumenti informatici nel rapporto tra privati e P.A. non è un elemento dei procedimenti, quanto più un mezzo affinché questi siano condotti e strutturati in modo efficiente.

Si tratta di numerosi articoli (dal 23-*bis* al 37), che tentano anche di intervenire sulla diffusione degli strumenti digitali nella popolazione, ponendo enfasi sull'identità digitale - lo SPID, sempre più usato dagli utenti per accedere ai servizi della P.A. -, sulle firme e sulla posta elettronica, ecc.

Una delle innovazioni più importanti concerne la "Piattaforma per la notificazione digitale degli atti della pubblica amministrazione", già istituita con la legge di bilancio del 2019, ma che il decreto semplificazioni n. 76 del 2020 e il successivo n. 77 del 2021 tentano di rendere operativa. In breve, si tratta della possibilità di ricevere effettuate comunicazioni e notifiche da parte delle pubbliche amministrazioni mediante PEC. Ciò comporterebbe un risparmio di tempi e costi, e garantirebbe anche una maggiore certezza del flusso informativo. A ben vedere, si tratterebbe di un'importante semplificazione anche per l'Amministrazione, che spesso, invece, soprattutto per l'esazione di tributi ed altre entrate, deve cimentarsi in un'affannosa attività di notificazione, oggetto peraltro di numerose eccezioni - spesso ingiustificate - in sede contenziosa. Bisognerà però comprendere quanto sarà diffuso il suo utilizzo da parte degli utenti: la semplificazione, se riguarda i procedimenti volti a restringere la sfera giuridica dei privati, non è sempre accolta di buon grado.

Altro punto chiave è la Piattaforma Digitale Nazionale Dati⁴⁷, che dovrebbe consentire ai pubblici uffici di gestire i dati in maniera strutturata, aperta e interoperabile.

I dati in possesso delle amministrazioni costituiscono, infatti, se gestiti in modo corretto, una risorsa pubblica molto preziosa.

Sono, invero, necessari per migliorare le decisioni delle amministrazioni, che invece spesso detengono i dati senza alcuna sistematizzazione e, soprattutto, senza dialogare tra loro; in altri termini, è la questione della strutturazione e interoperabilità tra le banche dati, e del loro utilizzo anche mediante algoritmi⁴⁸.

Ma le informazioni raccolte dall'Amministrazione rappresentano un'importante risorsa anche per i privati poiché è proprio a partire dalla messa a disposizione in modo organizzato e funzionale di quei dati (*data as a service*) che le imprese potrebbero sviluppare servizi ancora più competitivi e i cittadini orientare le proprie scelte in modo più consapevole.

Di fondo, v'è dunque la necessità di sviluppare la "cultura del dato".

Sul punto, un utile veicolo, previsto proprio da decreto semplificazioni, potrà essere il "Codice di condotta tecnologica"⁴⁹, mediante il quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri è chiamata a disciplinare le modalità di progettazione, sviluppo e implementazione dei progetti, sistemi e servizi digitali delle amministrazioni pubbliche, nel rispetto del principio di non discriminazione, dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone e della disciplina in materia di perimetro nazionale di sicurezza cibernetica.

Giova inoltre segnalare che il recente decreto semplificazioni *bis*, nel tentativo di presidiare ulteriormente il processo di "transizione digitale", affida all'AgID poteri di vigilanza, verifica, controllo e monitoraggio sull'osservanza delle disposizioni relative alla digitalizzazione dell'Amministrazione⁵⁰.

Al centro, vi è il potere dell'Agenzia di contestare le violazioni e di sollecitare il trasgressore a porre in essere il comportamento dovuto entro un termine perentorio, e ciò nell'ottica di ottenere per tale via il risultato, ossia l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione nel rapporto tra privati e P.A.

Quanto alle sanzioni, si prevede che le violazioni accertate dall'AgID rilevano ai fini della misurazione e della valutazione della *performance* individuale dei dirigenti responsabili e comportano responsabilità dirigenziale e disciplinare; nel caso di inottemperanza all'obbligo di conformare la condotta nel termine assegnato dall'AgID (con riguardo ad alcune specifiche fattispecie) nonché nei casi di mancata ottemperanza alla richiesta di dati, ovvero di trasmissione di informazioni o dati parziali o non veritieri, è altresì stabilita l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000 a euro 100.000.



4. Brevi considerazioni finali

L'esperienza del passato, anche più recente, insegna che per semplificare occorre un processo costante e progressivo, sviluppato secondo cadenze regolari, di modo che i risultati raggiunti in ciascun periodo siano oggetto di valutazione e correzione in quello successivo.

Sembrano preferibili, in tale prospettiva, gli interventi puntuali sulle singole problematiche, evitando quelle riforme reboanti che muovono dall'idea, oramai notoriamente erronea, secondo cui sarebbe sufficiente l'adozione di un testo normativo *omnia* per risolvere le criticità stratificate nel tempo.

La complessità che caratterizza le società odierne e la moltitudine di interessi, anche tra loro contrapposti, che vengono in rilievo non consentono di rendere il tutto così semplice come spesso si auspica.

Semplice, dal punto di vista etimologico, sta per "piegato una sola volta"⁵¹, mentre la realtà si presenta come un groviglio di situazioni che già ricevono o aspirano ad ottenere tutela e considerazione da parte dell'ordinamento giuridico.

Si è evidenziato, anche a costo di esorbitare rispetto alla nozione più precisa di semplificazione, che in realtà gli ambiti di intervento sono molteplici, ciò che necessariamente implica l'adozione di un approccio multidisciplinare.

I maggiori progressi sembrano riguardare la diffusione degli strumenti informatici all'interno delle amministrazioni e nei rapporti tra queste e i privati, mentre il percorso delle semplificazioni procedurali pare ricevere ancora rilevanti battute d'arresto all'interno dell'Amministrazione, sia in ragione di investimenti economici non sempre soddisfacenti sia per la difficoltà o ritrosia di parte del personale nel riconoscere un nuovo volto dell'Amministrazione.

L'ingente quantità di risorse messe recentemente a disposizione con il PNRR potrebbe rappresentare la chiave di volta anche nel percorso delle semplificazioni amministrative; e ciò proprio in ragione dell'opportunità di poter intervenire, non soltanto sulle regole, ma anche sull'organizzazione di mezzi e persone chiamata ad attuare questa nuova dimensione - di servizio, più efficiente e moderna - del rapporto tra pubblica amministrazione e privati.

Note

1. Ci si riferisce al programma Next Generation EU, articolato nel Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e nel Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU).
2. Vedi pagina 44 del PNRR, consultabile all'indirizzo <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>
3. S. BATTINI, Le politiche di semplificazione nell'esperienza italiana, in *Giornale Dir. Amm.*, 2004, 4, 450, osserva come dal Governo Ciampi (1993) la semplificazione amministrativa occupa stabilmente un posto nell'agenda politica italiana. Su quella stagione, Cfr. S. CASSESE, La riforma amministrativa all'inizio della Quinta Costituzione dell'Italia Unita, in *Il foro italiano*, maggio, 1994, V, col. 249. Osserva B. G. MATTARELLA, La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico, nella Relazione tenuta al 64° Convegno di Studi Amministrativi su Sviluppo economico, vincoli finanziari e qualità dei servizi: strumenti e garanzie, Varenna, 20-21-22 settembre 2018, disponibile anche su www.astrid.it, che "Il problema della complicazione amministrativa è risalente e non solo italiano. La storia della semplificazione amministrativa, in Italia, comincia già alla fine del diciannovesimo secolo, con alcune norme in materia di contratti pubblici: la legge Cavour del 1853 disciplinava i contratti in modo estremamente semplice, eppure una quarantina d'anni dopo fu necessario semplificare alcune fasi del procedimento contrattuale. Alcuni decenni prima, in Francia, Tocqueville aveva scritto: "la lentezza della procedura amministrativa è così grande che non ho mai visto passare meno di un anno prima che una parrocchia potesse ottenere il permesso di rialzare il campanile o di restaurare il presbiterio". Il racconto potrebbe proseguire con il celebre discorso di Giolitti agli elettori di Dronero del 1899, ove si segnalava l'esigenza di "rendere l'amministrazione dello Stato meno complicata, meno lenta e più curante dei legittimi interessi dei cittadini", o con una lettera di Sturzo a Salvemini del 1957, che criticava la "burocrazia imperante e trafficante".
4. M. CLARICH, La sfida sarà semplificare la burocrazia, in isole24ore.com, 9.6.2020, evidenza che "il Covid-19 ha già messo a nudo una debolezza cronica del nostro Paese: le complicazioni e lungaggini burocratiche ... certo è che nella fase più acuta della pandemia, mentre imprese e uffici privati hanno continuato a operare per quanto possibile almeno in smart working, nel settore pubblico, molti uffici, palazzi di giustizia, scuole e ospedali sono caduti in uno stato di semiparalisi. E ha subito gravi ritardi anche l'erogazione dei contributi e sussidi disposti d'urgenza a favore della popolazione e delle imprese più in difficoltà. Su questo terreno i confronti con altri Paesi sono stati impietosi".
5. "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale".
6. Giova rammentare Corte Cost. 5 aprile 2013, n. 62, intervenuta a chiarire che le norme di semplificazione amministrativa sono da ricondurre alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dal momento che "anche l'attività amministrativa, [...] può assurgere alla qualifica di "prestazione" (quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere), della quale lo Stato è competente a fissare un "livello essenziale" a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici ed, in generale, di soggetti privati".
7. M. MACCHIA, Il procedimento amministrativo a trent'anni dalla legge generale, in *Giornale Dir. Amm.*, 2020, 6, 697.
8. Sulla riferibilità dell'art. 97 della Costituzione al principio di efficienza, vd. Corte Cost., sentenza n. 404 del 1997 ("vi è un nesso indissolubile tra gli artt. 28 e 97, commi primo e secondo della Costituzione, in quanto la tempestività e la responsabilità sono elementi essenziali per l'efficienza e quindi per il buon andamento della pubblica amministrazione."), n. 40 del 1998 ("la disciplina dei procedimenti amministrativi deve essere improntata al principio di buon andamento, quindi coerente e congrua rispetto al fine che si vuol perseguire (sentenza n. 331 del 1988; sentenza n. 123 del 1968), in relazione sia all'esigenza generale di efficienza dell'azione amministrativa (sentenza n. 266 del 1993) che agli obiettivi particolari cui è preordinata la disciplina di specifici procedimenti"), n. 104 del 2007 ("il principio di efficienza dell'amministrazione trova esplicitazione in una serie di regole, che vanno da quella di una razionale organizzazione degli uffici a quella di assicurarne il corretto funzionamento; a quella di garantire la regolarità e la continuità dell'azione amministrativa e, in particolare, dei pubblici servizi, anche al mutare degli assetti politici").
9. Vd. art. 1, comma 1, della legge n. 241 del 1990.
10. Capo IV.
11. Art. 1, comma 2.
12. Nella maggior parte dei casi, infatti, la legge non predetermina le regole procedurali cui devono attenersi le autorità amministrative dipendenti, demandando ad esse di disciplinare le varie fasi e i diversi moduli procedurali.
13. Vd. art. 21-octies della legge n. 241 del 1990.
14. Ci si riferisce, in particolare, al controllo di gestione, alla valutazione della dirigenza pubblica, e alla valutazione e controllo strategico di cui all'art. 1, comma 1, lett. b), c) e d) del d.lgs. n. 286 del 1999.
15. Vd. art. 45 del d.lgs. n. 150 del 2009.
16. D.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198. G. FIDONE, L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sull'attività, Torino, 2012
17. In modo esplicito, Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza del 23 marzo 2011 n. 3. Sulla nozione di rapporto, M. PROTTO, Il rapporto amministrativo, Milano, 2008.
18. AA. VV., Assonime, note e studi, 12/2020: "Per attuare riforme amministrative efficaci non bastano infatti le modifiche legislative, pur necessarie, ma occorre mettere in campo risorse umane e finanziarie adeguate, superando il modello seguito da molti anni delle riforme a invarianza finanziaria o "a costo zero". Questo modello è il prodotto di una programmazione delle risorse incapace di andare oltre il breve termine (e impossibile litata a farlo); ma è anche il prodotto dell'incapacità di attuare una rigorosa spending review, e di valutare l'effettivo impatto delle misure in termini di contabilità economica (valutazione peraltro impedita o almeno scoraggiata da norme europee e nazionali che sarebbe ora di abbandonare)."
19. G. PASTORI, Burocrazia (voce), in *Digesto*, 1997: "Il nodo problematico essenziale è costituito dalla rispondenza effettiva della burocrazia, sia come organizzazione che come corpo sociale, alle finalità per cui è costituita. Da un lato, la spersonalizzazione standardizzata dell'agire entro un reticolo di competenze, postulata dall'or-

- ganizzazione burocratica, tende a produrre comportamenti orientati al rispetto della norma nei limiti della competenza (rule-oriented behaviours) e indifferenti all'effettivo perseguimento dei fini dell'organizzazione stessa, nonché alle esigenze di adeguamento funzionale di questa alle nuove necessità e problemi che via via si presentino”.
20. Si pensi, per esempio, alle c.d. “zone a burocrazia zero”, di cui all'art. 43 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 o anche quelle di cui all'art. 37-bis del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179.
 21. Del resto, lo stesso diritto civile si è evoluto verso frontiere diverse da quelle di matrice puramente liberale, assegnando un valore dirompente al principio di buona fede e aprendosi a sistemi di regole in cui l'asimmetria tra i soggetti ha comportato l'elaborazione di un tessuto normativo anch'esso caratterizzato dal rispetto di procedure e dall'osservanza di un complesso quadro regolatorio. E', per esempio, il caso della disciplina a tutela del consumatore (B2C), ma, in un certo senso, anche di quella del “terzo contratto” (B2B). Altre rilevanti suggestioni arrivano da ordinamenti stranieri: si pensi, in proposito, al “green principle” introdotto nel codice civile cinese (art. 9), in forza del quale le parti devono contribuire alla conservazione delle risorse e alla salvaguardia dell'ecosistema nell'esercizio delle attività di diritto privato. Sul tema, THIAN ZHANG e YEN-CHIANG CHANG, *The contribution of China's Civil Law to Sustainable Development: Progress and Prospects*, in *Sustainability*, 2019, 11, 294.
 22. Vedi Corte Cost., 24 ottobre 2009, n. 350, che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6, perché aveva introdotto un regime di autorizzazione ulteriore e duplicativo rispetto a quello delineato in sede unionale e recepito a livello nazionale con il codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. 259/2003).
 23. Su tempo e semplificazione, A. COLAVECCHIO, *Semplificazione amministrativa e tempestività nella conclusione dei procedimenti*, in *Rapporto Italiadecide 2015*, disponibile su http://www.italiadecide.it/wp-content/uploads/2019/03/10032016_Rapporto_italiadecide_2015.pdf, nota come “stante il loro «ceppo» comune (il principio di buon andamento), i principi di semplificazione e tempestività seguono le sorti evolutive del principio da cui, per rimanere nella metafora, essi si dipanano e si sviluppano come «rami»: è così che quando il principio di buon andamento – ancor più sotto la spinta delle esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica – viene a essere assimilato al criterio di efficienza dell'operato della PA (...), e anzi, con esso identificato, semplificazione e tempestività cessano di essere soltanto principi di indirizzo o di orientamento, ma divengono principi dotati di precettività, ovvero parametri generali giuridicamente vincolanti, a tal segno da essere sussunti, quali fattori essenziali per la produzione del «risultato amministrativo», nella sfera della «legalità», ovvero, nella specie, della c.d. «legalità di risultato». Vd. anche, A. SANDULLI, *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, in *Giornale Dir. Amm.*, 1997, 10, 989; L. TORCHIA, *L'amministrazione (ri)entra nello spazio-tempo: regole sul termine e sul responsabile del procedimento*, in *Reg. e gov. loc.*, 1992, 3, 345 ss.. Più in generale, F. MERUSI, *La certezza del risultato nell'Amministrazione del mercato*, in M. IMMORDINO, A. POLICE, (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2003, p. 36., nota come la PA è, in misura sempre maggiore, sottoposta alle “leggi del mercato”, ed in questa prospettiva, “il tempo degli atti amministrativi deve essere un tempo certo, perché il tempo è una componente necessaria del mercato” ed “è per questo che nella legge sul procedimento amministrativo il tempo dell'azione amministrativa è diventato un tempo certo”.
 24. R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, 426.
 25. Osserva B. G. MATTARELLA, *La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico, nella Relazione tenuta al 64° Convegno di Studi Amministrativi su Sviluppo economico, vincoli finanziari e qualità dei servizi: strumenti e garanzie*, Varenna, 20-21-22 settembre 2018, disponibile anche su www.astrid.it, che “Per impostare correttamente il discorso sulla semplificazione amministrativa, bisogna prendere atto della fisiologica complessità dell'amministrazione, che deriva da fattori come il gioco degli interessi pubblici, il rilievo degli interessi privati e il pluralismo istituzionale. Ne deriva una fisiologica complessità delle norme, che devono considerare i diversi interessi e definire i rapporti tra i diversi attori pubblici e privati. Se le norme non considerano interessi rilevanti, alimentano il contenzioso; e se non definiscono chiaramente l'assetto di interessi, scaricano sulle amministrazioni decisioni difficili e responsabilità pesanti. La semplificazione che ignora la complessità, come quella consistente nell'introdurre procedure derogatorie o emergenziali al di fuori delle emergenze, è cattiva semplificazione”.
 26. Vd. nota 22.
 27. Viene in rilievo il tema della tutela degli interessi “sensibili”. Vedi Corte Giust. CE, 28 febbraio 1991, C-360/87, che ha ritenuto incompatibile con il diritto comunitario la disciplina italiana (l. 319/1976, nota come “legge Merli”) per avere introdotto il regime del silenzio-assenso per le autorizzazioni allo scarico di alcune sostanze.
 28. V. CERULLI IRELLI, *Problemi aperti delle politiche di semplificazione*, in AA.VV., *Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare pace con le imprese*, in *Rapporto Italiadecide 2015*, disponibile su http://www.italiadecide.it/wp-content/uploads/2019/03/10032016_Rapporto_italiadecide_2015.pdf: “Un'ulteriore questione che attiene alle politiche di semplificazione amministrativa è quella relativa alla pluralità degli interessi pubblici coinvolti nei diversi procedimenti, spesso superflua e ridondante, che produce allungamento dei tempi e spesso impossibilità di conclusione dei procedimenti stessi, per incapacità delle amministrazioni di trovare soluzioni condivise. Si riscontra che in molteplici casi della nostra vita amministrativa procedimenti di diversa natura (autorizzatori, concessori, ablatori, di pianificazione, di programmazione, di sovvenzione e così via), sono strutturati coinvolgendo, appunto, nell'ambito del procedimento, una pluralità di interessi pubblici imputati ad amministrazioni diverse rispetto all'amministrazione procedente, delle quali, in ordine al procedimento, vanno acquisiti atti di vario tipo (pareri, nulla osta, assensi, ecc.), che condizionano l'esito del procedimento stesso. Insomma, un'amministrazione eccessivamente complessa anche laddove la complessità delle procedure non è dovuta alla complessità delle cose, cioè della realtà nella quale il procedimento va a incidere”.
 29. Articolo 21.
 30. Articolo 23.
 31. Art. 61.
 32. Art. 62.
 33. Art. 63.
 34. Ossia, per usare le parole della Commissione Europea, “l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche

35. 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" (Comunicazione della Commissione Europea del 26 settembre 2003 «Il ruolo dell'e-governement per il futuro dell'Europa»).
36. Cons. Stato, Sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270.
37. Fonte: ricerca ForumPA sul lavoro pubblico, pubblicata il 6 Luglio 2020, reperibile sul sito www.forumpa.it.
38. Secondo il rapporto di cui alla nota precedente, gli investimenti in formazione sono diminuiti del 41% dal 2008 al 2018, circa 48 euro
39. per dipendente, tanto da poter offrire poco più di una giornata di formazione a testa in un anno nella media generale, che scende addirittura a mezza giornata l'anno per ogni dipendente dei ministeri, tre ore l'anno nella scuola
40. Rapporto annuale 2020 dell'Istat, consultabile su www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2020/capitolo5.pdf, capitolo 5, 253. Si legge, inoltre, che nel 2019 internet - che è preconditione per l'accesso ai servizi ICT - è utilizzato regolarmente dal 74% degli individui tra i 16 e i 74 anni, con un aumento di 5 punti percentuali negli ultimi tre anni. Nell'insieme dei 28 paesi Ue, invece, tra il 2017 e il 2019 gli utenti sono saliti dal 81% al 85%. Il ritardo dell'Italia è confermato anche dalla quota di non utenti pari al 20% contro il 11% della media europea e dalla percentuale degli utenti di 16-74 anni residenti con competenze digitali elevate che si attesta nel nostro paese al 22 % contro il 33% della media Ue²⁸. Le famiglie che si sono trovate completamente sprovviste di internauti sono 6 milioni 175 mila (il 24,2% del totale). Le famiglie più svantaggiate sono quelle costituite da soli anziani e quelle con un basso titolo di studio (con titolo più elevato all'interno del nucleo la licenza media). Sensibili sono anche le differenze legate al territorio: la percentuale di famiglie in cui nessun componente usa internet tocca quasi il 30% al Sud e nei comuni fino a 2.000 abitanti.
41. La c.d. Agenda digitale europea.
42. Vd. F. MARTINES, La digitalizzazione della pubblica amministrazione, in *Medialaws – Rivista dir. media*, 2018, n. 2.
43. Decreto-legge 22 giugno 2021, n. 83.
44. Gestito dalla società PagoPA s.p.a., interamente partecipata dallo Stato ed istituita Decreto Legge "Semplificazioni" n. 135 del 14 dicembre del 2018.
45. Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.
46. Art. 5, comma 3; art. 8, comma 1, lett. c).
47. Art. 1, comma 1, lett. n-ter, del codice dell'amministrazione digitale (d. lgs. N. 82 del 2005).
48. Articolo 34, che riscrive l'art. 50-ter del codice dell'amministrazione digitale.
49. Sul punto, si segnala Cons. Stato, Sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270, che dopo aver evidenziato le enormi potenzialità dell'uso degli algoritmi nell'attività amministrativa di carattere non discrezionale, ha rimarcato la necessità che la decisione "robotizzata" sia conoscibile e che debba essere soggetta alla piena cognizione, e al pieno sindacato, del giudice: "il meccanismo attraverso il quale si concretizza la decisione robotizzata (ovvero l'algoritmo) deve essere "conoscibile", secondo una declinazione rafforzata del principio di trasparenza, che implica anche quello della piena conoscibilità di una regola espressa in un linguaggio differente da quello giuridico. Tale conoscibilità dell'algoritmo deve essere garantita in tutti gli aspetti: dai suoi autori al procedimento usato per la sua elaborazione, al meccanismo di decisione, comprensivo delle priorità assegnate nella procedura valutativa e decisionale e dei dati selezionati come rilevanti. Ciò al fine di poter verificare che gli esiti del procedimento robotizzato siano conformi alle prescrizioni e alle finalità stabilite 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. In altri termini, la "caratterizzazione multidisciplinare" dell'algoritmo (costruzione che certo non richiede solo competenze giuridiche, ma 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, sia per i cittadini che per il giudice. In secondo luogo, la regola algoritmica deve essere non solo conoscibile in sé, ma anche soggetta alla piena cognizione, e al pieno sindacato, del giudice amministrativo. La suddetta esigenza risponde infatti all'irrinunciabile necessità di poter sindacare come il potere sia stato concretamente esercitato, ponendosi in ultima analisi come declinazione diretta del diritto di difesa del cittadino, al quale non può essere precluso di conoscere le modalità (anche se automatizzate) con le quali è stata in concreto assunta una decisione destinata a ripercuotersi sulla sua sfera giuridica. Solo in questo modo è possibile svolgere, anche in sede giurisdizionale, una valutazione piena della legittimità della decisione; valutazione che, anche se si è al cospetto di una scelta assunta attraverso una procedura informatica, non può che essere effettiva e di portata analoga a quella che il giudice esercita sull'esercizio del potere con modalità tradizionali. In questo senso, la decisione amministrativa automatizzata impone al giudice di valutare in primo luogo la correttezza del processo informatico in tutte le sue componenti: dalla sua costruzione, all'inserimento dei dati, alla loro validità, alla loro gestione. Da qui, come si è detto, si conferma la necessità di assicurare che quel processo, a livello amministrativo, avvenga in maniera trasparente, attraverso la conoscibilità dei dati immessi e dell'algoritmo medesimo. In secondo luogo, conseguente al primo, il giudice deve poter sindacare la stessa logicità e ragionevolezza della decisione amministrativa robotizzata, ovvero della "regola" che governa l'algoritmo, di cui si è ampiamente detto".
50. Negli Stati Uniti, è ben noto il caso *State v. Loomis*, della Suprema Corte del Wisconsin (881 N.W.2d 749, Wis. 2016), dove è stato ritenuto legittimo l'uso di un algoritmo per calcolare il rischio di recidiva. Ma vi sono progetti diffusi un po' in ogni dove. Solo per fare alcuni esempi, in Germania è stato sviluppato un software per identificare, analizzare e selezionare in modo automatico le diverse strutture degli argomenti giuridici (progetto "argumentum", <https://ieeexplore.ieee.org/document/6611332>); in Russia, il "Robot Lawyer" per cercare di fornire consulenza giuridica anche tramite il training di modello di rete neurale per rispondere ai quesiti più complessi (<https://ieeexplore.ieee.org/document/8674441>); in Brasile, è stato sviluppato un sistema che si basa sul Case-Based Reasoning (CBR), ossia sull'identificare una soluzione in base ai precedenti concernenti casi analoghi (<https://ieeexplore.ieee.org/document/5532453>); in Italia, si sta sviluppando un sistema per fornire una guida giuridica ai cittadini a partire da una descrizione testuale del problema da risolvere (<https://ieeexplore.ieee.org/document/7057139>).
51. Articolo 32, che introduce l'art. 13-bis nel codice dell'amministrazione digitale. Art. 41.
52. Lat. *simplice(m)*, comp. di *sem-* 'una volta' e *-plex*, corradicale di *plectère* 'intrecciare' e *plicāre* 'piegare'; propr. 'intrecciato, piegato una sola volta'.