

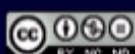


# Digitalizzazione della pubblica amministrazione tra nuovi e vecchi paradigmi

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 491/2024

© Lorenzo Zoppoli 2024  
Università di Napoli Federico II  
zoppoli55@gmail.com.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X  
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania  
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012  
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)  
Tel: +39 095230855 – [csdle@lex.unict.it](mailto:csdle@lex.unict.it)  
<https://csdle.lex.unict.it>



## **Digitalizzazione della pubblica amministrazione tra nuovi e vecchi paradigmi<sup>α</sup>**

**Lorenzo Zoppoli**  
**Università di Napoli Federico II**

1. Cosa è e da quando comincia la digitalizzazione della PA. ....	3
2. Già esiste un nuovo paradigma (di Stato) digitale? .....	3
3. La visione storico-politica. ....	4
4. La visione dello Stato-ordinamento. ....	5
5. La visione organizzativistica. ....	6
6. La visione giuslavorista. ....	7
7. Paradigmi che si intrecciano, si sgretolano, si accavallano, richiedono inedite configurazioni concettuali e normative.....	8
8. Nuovi problemi giuridici nella disciplina e nella gestione del lavoro pubblico. ....	9
9. Influssi dello Stato digitale sostenuto dall'UE sulle altre funzioni dello Stato.....	11

---

<sup>α</sup> Il saggio rielabora i contenuti della relazione tenuta in occasione del Convegno "Lavoro pubblico e transizione digitale", tenutosi a Trieste il 7/8 novembre 2024 e organizzato dal Dipartimento di Scienze Giuridiche, del Linguaggio, dell'Interpretazione e della Traduzione dell'Università degli Studi di Trieste nell'ambito del progetto PRIN 2022 "Next Generation PA: Digital Transformation For An Innovative Public Administration-NgPA", 20229FBFBYXS, CUP J53D23005230006, finanziato dall'Unione Europea -Next Generation EU, Missione 4, componente C2, Investimento 1.1, responsabile di unità locale per l'Università di Trieste prof.ssa Maria Dolores Ferrara. Esso rientra altresì nelle Iniziative finanziate nell'ambito del Programma per il Finanziamento della Ricerca di Ateneo (FRA) 2022 dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, con il contributo della Compagnia di San Paolo.

10. In attesa di migliori connessioni tra Stato regolatore/promotore e Stato digitale. ....	13
Riferimenti bibliografici .....	15

## **1. Cosa è e da quando comincia la digitalizzazione della PA.**

La digitalizzazione della pubblica amministrazione è un processo ormai ultraventennale, anche se più leggibile nelle norme che nella realtà della vita amministrativa (v., da ultimo, anche per esaustivi riferimenti bibliografici, Zappalà 2024). La sua partenza si può racchiudere in una norma simbolo che è l'art. 3-bis della l. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, aggiunta tra i principi di quella importante legge nel 2005, il medesimo anno in cui si approvava anche il CAD (d.lgs. 7 marzo 2005 n. 82). Il principio è: "per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti telematici e informatici nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati".

Da quel momento molta acqua è passata sotto i ponti e moltissimi elementi paradigmatici del mondo amministrativo sono cambiati. Al punto che da qualche anno a questa parte sempre più si parla di "Stato digitale" (Torchia 2023, ma già nel 2020 un Osservatorio sullo Stato digitale - OSD - e nel 2022 un volume curato da Bontempi, con prefazione della stessa Torchia, dall'iconico titolo "Lo stato digitale nel piano nazionale di Ripresa e Resilienza", pubblicato nella collana di giurisprudenza dell'Università Roma Tre; la terminologia fa capolino tra il 2011 e il 2014 anche nei primi piani strategici del Governo per la crescita digitale), in una duplice accezione "come Stato che regola i processi di digitalizzazione in atto nell'intero sistema produttivo" e "come Stato che digitalizza se stesso" (p. 19 del volume del 2022 appena citato).

## **2. Già esiste un nuovo paradigma (di Stato) digitale?**

Nonostante i vent'anni e la potente spinta del PNRR verso la *trasformazione* (più che la *transizione*) digitale della PA, non mi pare si possa sostenere che sia compiutamente emerso un vero e proprio paradigma di una PA digitale, vecchio o nuovo che possa dirsi. Di sicuro però molto si è riflettuto e scritto sui tanti impatti della digitalizzazione su organizzazione e azione delle pubbliche amministrazioni, anche considerandone le articolazioni settoriali e le mutazioni dovute ad altri impulsi specie di carattere politico, giuridico e/o economico. Alla luce di tanta attenzione può senz'altro dirsi che crescente è l'impressione che all'interno di un più ampio Stato digitale emerga, nelle norme ma anche nella realtà, soprattutto dopo l'accelerazione della stagione della pandemia (detta anche, non a caso, digi-demia), un'amministrazione digitale: non solo nel duplice senso già riferibile allo Stato, ma anche come un'amministrazione che oltre alla strumentazione tecnica sempre utilizzata

– a partire da quella giuridica – deve sempre più dare priorità alla tecnologia c.d. digitale.

Ciò indurrebbe a rivisitare i paradigmi utilizzati per analizzare il lavoro nelle pubbliche amministrazioni alla luce essenzialmente della trasformazione tecnologica. Si aggiungerebbe così una storia tecnologica alle tante storie – politiche, normative, economiche, organizzativistiche, sindacali – che innumerevoli volte abbiamo ricostruito negli ultimi 30/40 anni.

Però ho la sensazione che questa storia si ridurrebbe a rimarcare un prima e un dopo la digitalizzazione, senza che nemmeno sia possibile partire da un paradigma già abbastanza condiviso di PA digitalizzata. Questo paradigma mi pare infatti, con una buona dose di ottimismo, in via di costruzione.

Più proficuo allora può essere seguire l'evoluzione dei paradigmi di PA più consueti o utilizzati in questo percorso *in fieri* di costruzione dello Stato digitale.

### **3. La visione storico-politica.**

Comincerei da una recente ricostruzione di lungo periodo, che potremmo appunto considerare di tipo storico-politico. Attingendo a tutto spiano da un recente (2024) scritto a otto mani da noti studiosi della PA (Ongaro, Di Mascio, Melis e Natalini), possiamo individuare sette cicli nella storia delle amministrazioni italiane compresi tra il 1861 e il 2020. In ciascuno di questi cicli (1861/1890; 1891/1918; 1919/1929; 1930/1944; 1945/1960; 1961/1991; 1992/2020) si possono enucleare degli elementi paradigmatici nonché le spinte, di vario genere, che portano a passare ad un paradigma parzialmente diverso. Interessante è anche che la maggiore innovatività viene segnalata con riferimento all'ultimo ciclo in cui, come si sa, sono maturate le riforme del lavoro pubblico ispirate a criteri più lontani da quelli del passato. Ancora di maggiore interesse però è che lo studio segnala come in tutta questa sequenza sia dato riscontrare più continuità che innovatività tra i vari paradigmi, che, anche se in astratto differenti, poi vengono messi in pratica soprattutto dal soggetto politico con una forte carica di inerzialità che attenua l'impatto delle riforme. Molto significative sono le considerazioni specifiche sull'ultimo ciclo paradigmatico (1992/2020) che si leggono nello studio citato: esso appare incentrato sul *new public management* laddove si osserva che la spinta alla digitalizzazione, che pure presto emerge in quegli anni, viene gestita dall'alto e affidata a "corpi separati"; mentre più o meno contemporaneamente irrompe nello scenario politico la variante populista. Quest'ultima riporta al primo posto la politica in luogo della centralità (fortemente teorica) della gestione manageriale e nello specifico rifocalizza

l'attenzione su onestà, trasparenza, controlli che non agevolano però la semplificazione di organizzazione e azione amministrativa cui si tendeva con le precedenti riforme. La digitalizzazione incrocia quindi una nuova centralità della variabile politica nella costruzione del paradigma amministrativo, ma la incrocia mentre si affermano nuove tensioni bipolari che accentuano la necessità di barcamenarsi tra accentramento/decentramento e semplificazione/opacità/trasparenza.

Gli autori segnalano poi molto utilmente che dal 2010 si apre una nuova fase nelle *public sector reforms* italiane che ha un'ulteriore caratteristica, cioè è "EU-driven" (lo avevo rilevato anche in Zoppoli 2017). Anche a tal riguardo però va aggiunto – e riprenderemo lo spunto in conclusione – che non univoci nel tempo sono le direzioni verso cui l'Europa spinge.

#### **4. La visione dello Stato-ordinamento.**

Passando ad una visione di tipo più giuridico-ordinamentale, anch'essa caratterizzata da uno sguardo di lungo periodo, mi sembra interessante la sintesi proposta da Luisa Torchia nell'agile ma ricchissimo volumetto sullo Stato digitale (2023). Luisa scrive "innumerevoli sono gli aggettivi che hanno accompagnato nella sua pur breve storia il sostantivo Stato: Stato censitario, Stato di polizia, Stato di diritto, Stato regolatore, Stato salvatore, Stato promotore.... L'aggettivo non solo indica di volta in volta caratteristiche diverse, ma è utilizzato per enfatizzare un aspetto che, in un dato periodo, sembra emergere come novità o divenire prevalente" (p. 18). Segue una utile esemplificazione (a cui rinvio) per buona parte della tassonomia ricordata. E poi si aggiunge condivisibilmente "ciascuna formula non indica un tipo di Stato che svolge esclusivamente quella funzione – l'impresa, la regolazione, la promozione e così via – ma segnala invece l'introduzione di nuove modalità e caratteristiche in cui si articola l'attività dello Stato o la prevalenza di alcune modalità e caratteristiche rispetto alle altre, senza che vi sia un fenomeno di completa sostituzione di una funzione rispetto a quella prevalente nella fase precedente" (ivi). Per lo Stato digitale si indicano due caratteristiche nuove: a) l'attività pubblica *nel suo complesso* viene trasformata, quanto a modi e strumenti, mediante l'applicazione di nuove tecnologie. Particolare rilievo assume il *Government as a platform* (c.d. modello GaaP, per cui v. Boschetti 2022); b) lo sviluppo tecnologico investe i rapporti sociali ed economici in misura tale da rendere spesso inidonee o obsolete le regole vigenti e necessaria una nuova regolazione pubblica non solo di aggiornamento ma anche introduttiva di principi e regole nuove per fenomeni nuovi, come ad esempio i servizi digitali e le applicazioni della IA (quasi testualmente p. 19). Cosicché studiare lo Stato digitale significa studiare "come gli sviluppi

della tecnologia incidono sul diritto e come il diritto, di converso, cerca di conformare e plasmare questi sviluppi” (p. 19-20). In particolare si parla della necessità di «un avanzamento sul piano del diritto e della sua infrastrutturazione anche dogmatica» (Boschetti, p. 43).

## **5. La visione organizzativistica.**

Venendo alla visione organizzativista, che si articola su tempi storici più ridotti (ma per uno sguardo più lungo si può rileggere il bel volume del 2020 di De Masi, *Lo Stato necessario*, che peraltro prova a proporre un’analisi interdisciplinare di tutti i paradigmi amministrativi utilizzati nel Novecento e oltre), mi pare assai proficua una schematizzazione proposta di recente da Guido Capaldo anche sulla falsariga degli studi di Gianfranco Rebora. Guardando ai modelli organizzativi promossi con il passaggio dall’amministrazione che produce soprattutto atti conformi alla legge all’amministrazione di risultato (anche questo un paradigma ormai datato a trent’anni or sono), Capaldo tratteggia le caratteristiche del modello organizzativo di tipo “burocratico-meccanicistico-verticale” a un “modello organizzativo agile” (da non confondere con il lavoro agile, che ne può essere un piccolo aspetto).

Del primo fanno parte: orientamento a efficienza/produttività; regole e procedure predefinite e sostanzialmente stabili; mansioni predefinite e che non cambiano nel tempo; enfasi sulle *performance* individuali; sostanziale assenza di cooperazione/collaborazione interfunzionale; conoscenze del personale fortemente specialistiche; focalizzazione su competenze tecniche; sostanziale assenza di collegamenti laterali tra i vari settori dell’organigramma.

Il secondo invece, dopo una progressiva erosione dei capisaldi del primo, spingerebbe verso capacità non solo di adattarsi con rapidità ed efficacia ai mutamenti del contesto interno ed esterno, ma di anticipare i cambiamenti sulla base della definizione ed analisi di appropriati scenari. A tal fine: risponde con tempestività alle esigenze di innovazione derivanti dagli utenti, dalle normative, dalla tecnologia; prende decisioni efficaci e tempestive, focalizzando i problemi e selezionando le informazioni rilevanti; pone enfasi sulla dimensione “orizzontale” dei modelli organizzativi (collegamenti laterali, *team* interfunzionali, processi, progetti); definisce il contributo dell’individuo all’organizzazione non sulla base di mansioni rigidamente predefinite ma su ruoli professionali caratterizzati da uno specifico scopo organizzativo, che può variare nel tempo, in funzione del mutamento del contesto esterno, e definiti in base a specifiche e appropriate competenze tecniche, organizzative e relazionali; fa in modo che gli individui abbiano piena consapevolezza del ruolo da svolgere che deve ispirare i loro comportamenti organizzativi;

tratta come opportunità per organizzazioni e lavoratori sia le politiche di "job enrichment" sia quelle di "job enlargement"; è flessibile, cioè, se necessario, riesce a modificare tempestivamente, con il coinvolgimento del personale, processi e ruoli professionali, per orientarli ai mutamenti del contesto ambientale; adotta un sistema di valori orientato all'agilità organizzativa.

Si potrebbe sintetizzare dicendo che nel modello "agile" l'amministrazione via via evolve verso un dinamismo organizzativo incentrato sulla interazione tra i soggetti che cooperano a realizzare gli obiettivi dell'azione pubblica. Qui mi pare ancora appropriata e molto efficace la metafora di Butera/Cassese secondo cui "l'organizzazione di una moderna amministrazione è sempre meno simile a un orologio e sempre più vicina ad un organismo". Però va meglio chiarito in questo auspicio passaggio di modello, ancora in buona parte da realizzare, quale impatto abbia lo Stato che digitalizza se stesso.

## **6. La visione giuslavorista.**

Tra i paradigmi emersi negli ultimi due cicli inizialmente indicati (1961/1991 e 1992/2020) si possono annoverare alcuni elementi scriminanti utilizzati in modo più marcato dai giuslavoristi che da oltre cinquant'anni sempre più contribuiscono con regolarità all'evoluzione di regole e culture del lavoro pubblico.

Continuando ad utilizzare brutali semplificazioni – che in parte possono però già poggiare su quanto sinora detto – i giuslavoristi segnalano e monitorano: a) in generale il passaggio da una dominanza del diritto pubblico ad una progressiva rilevanza del diritto del lavoro mutuato dai modelli privatistici, vieppiù solidificatosi con l'attribuzione di buona parte del contenzioso in materia di lavoro pubblico al giudice ordinario in luogo di quello amministrativo; b) una sempre più netta distinzione tra prerogative e regole attinenti al vertice politico – e agli atti normativi o di macro-organizzazione ascrivibili a questa sfera decisionale – e prerogative e regole di tipo gestionale attribuite alla dirigenza amministrativa, che opera mediante atti gestionali retti dal diritto comune del lavoro; c) la profonda modificazione della tipologia di fonti regolative che passano da un assetto unilaterale incentrato sulla legge dello Stato ad un assetto diversificato e proteiforme in cui, oltre ad una notevole complicazione delle competenze legislative per l'apertura alla legislazione regionale, si segnala soprattutto il formale inserimento di una contrattazione collettiva che, benché finanziariamente condizionata e persino "congelata" per oltre un decennio, garantisce più o meno stabilmente la presenza nel paradigma di un ruolo significativo per i sindacati dei lavoratori; d) la continua ricerca di nuovi assi regolativi/gestionali in cui cambiano profondamente le modalità

per rilevare i fabbisogni quali/quantitativi di personale, passando dalla rigida predeterminazione delle piante/dotazioni organiche a una capacità programmatoria che metta in rilievo il possesso di variegate competenze e la necessità di una formazione continua; e) la necessità di configurare un paradigma con reali potenzialità applicative che metta al centro metodi e prassi di gestione del personale incentrate sulla valutazione delle *performance* individuali e organizzative finalizzata a modificare la cultura formalistica e autoreferenziale della burocrazia pubblica; f) la praticabilità di un paradigma regolativo in cui da una pur radicata cultura della immutabilità delle condizioni di lavoro si proceda verso una maggiore flessibilità della disciplina dei contratti di lavoro accompagnata anche dalla concreta utilizzazione dell'istituto del licenziamento.

Per valutazione pressoché unanime, può dirsi che l'affermazione di un paradigma giuslavoristico nella PA italiana ha comunque fatto progressi notevoli nei due cicli storici segnalati; quel paradigma però non si esaurisce nella mera trasposizione al mondo amministrativo dei modelli privatistici (peraltro anch'essi in sempre più rapida e frequente trasformazione). Pur mantenendo tratti comuni, la necessità di assicurare il perseguimento del valore pubblico da parte delle tante articolazioni organizzative richiede sempre più la messa a punto di un paradigma per il lavoro pubblico dai tratti originali e compatibile con le innumerevoli specificità delle tante amministrazioni (circa 12.000).

Anche il paradigma giuslavorista peraltro è chiamato da qualche anno a questa parte a fare i conti con lo Stato digitale. La punta dell'iceberg è stato il dilagare del telelavoro con la digidemia, che ha messo a dura prova il tessuto primordiale in cui vengono erogati servizi essenziali per la collettività. Il dilagare della digitalizzazione però ha via via indotto a valutarne l'impatto sul paradigma cui sono ispirate le migliori aspirazioni riformatrici. E, pur cogliendo le enormi potenzialità al fine di semplificare e velocizzare l'erogazione di alcuni servizi, non si è mancato di porne in rilievo i rischi in termini di opacità, discriminazioni e nuovo distanziamento tra burocrazia e società (L. Zoppoli-Monda 2020).

## **7. Paradigmi che si intrecciano, si sgretolano, si accavallano, richiedono inedite configurazioni concettuali e normative.**

Tutti i paradigmi descritti in estrema sintesi mi paiono vitali, sebbene nessuno sia nuovo di zecca o al riparo da erosioni e/o marcate smarginature. Di più si potrebbe dire se si calasse l'analisi nei singoli comparti o, addirittura, nelle singole amministrazioni, come sarebbe davvero fecondo fare dal momento che l'universo amministrativo italiano

si presenta sempre più "a macchia di leopardo". Rimanendo su un piano generale, invero sempre più difficile da mantenere, si può proseguire osservando, magari un po' banalmente, che i vari paradigmi emersi dalla seconda metà del Novecento si intrecciano, si sgretolano, si accavallano, richiedendo inedite ricostruzioni concettuali e configurazioni normative difficili da esaminare in modo esauriente (v. quaderno RGL, 2024, n. 9; quaderno DLM, 2024, n. 16 e 17; Labor, 2024, in corso di pubblicazione). Mi concentrerei perciò ora, per un verso, sull'impatto giuslavoristico e, per un altro, su quello più ampiamente politico-istituzionale del progressivo emergere del paradigma dello Stato digitale sperando di fornire qualche spunto più utile per analisi giuridiche ad ampio spettro ma focalizzate sui cambiamenti che interessano il lavoro pubblico nelle sue tante sfaccettature.

## **8. Nuovi problemi giuridici nella disciplina e nella gestione del lavoro pubblico.**

In particolare si possono innanzitutto segnalare le principali influenze dello Stato digitale sul paradigma giuslavoristico. Si può subito anticipare che sembrerebbe profilarsi un nuovo regolamento di confini e/o posizionamento di poteri e tutele tra diritto amministrativo e diritto del lavoro. Varie le problematiche sorte finora:

a) la prima nasce dal fatto che il diritto amministrativo, soprattutto per l'impatto dell'IA, si ripropone come diritto dei poteri asimmetrici però con: crescenti differenze tra *versante interno* (Stato che digitalizza se stesso) e *versante esterno* (Stato che regola processi di digitalizzazione nella sfera economico-sociale);

b) su entrambi i versanti le nuove asimmetrie derivanti dal digitale e dall'opacità degli algoritmi paiono spingere verso nuove convergenze su equilibri normativi che trascendono la natura pubblica/privata dei soggetti destinatari delle regole;

c) in particolare sul versante esterno si affaccia una dialettica Stato digitale/Stati digitali (i secondi sono le *big tech*, non di rado paragonabili a Stati di medie dimensioni per risorse economiche e capacità di aggregare e gestire *big data*) che produce nuove pluralità ordinamentali con i quali tutte le branche del diritto devono fare i conti e, quindi, anche il diritto del lavoro;

d) sul versante interno di particolare interesse sono invece giurisprudenza e dottrina che si interrogano con notevole concretezza sulla "decisione" automatizzata per rimarcare analogie e differenze con la decisione amministrativa e, quindi, sulla normatività attribuibile all'algoritmo generativo;

e) guardando più nel dettaglio, di notevole impatto teorico-pratico appare la giurisprudenza sull'algoritmo come atto di macro-organizzazione (caso "buona scuola": CDS 2270/19; CDS 881/20; Torchia 2023, 149; Zappalà 2024): ciò comporta l'applicazione di tutele pubblicistiche che partono dal presupposto che nell'atto non ci sia una "regola giuridica" soprattutto perché quel grado di normatività deve essere ricondotto al decisore politico. Questa giurisprudenza però va posta al confronto con l'utilizzo da parte delle amministrazioni che in qualità di datori di lavoro utilizzano algoritmi generativi diretti a produrre atti di gestione dei rapporti di lavoro (non solo per le assunzioni o per la prima assegnazione, come nel caso "buona scuola", ma per gestire incarichi, carriere, retribuzioni, valutazioni, premi, ferie, sicurezza sul lavoro, ecc.). Com'è noto gran parte di questi algoritmi rientrano tra quelli ad alto rischio contemplati dall'allegato III dell'AI Act (regolamento 1689/2024) ai quali si applicheranno a breve (gradualmente dal febbraio 2025) le tutele previste dal medesimo regolamento europeo. Anche questo regolamento però contempla garanzie tarate sulla necessità che l'IA non leda i diritti alla trasparenza, alla *privacy* o altri diritti fondamentali dei destinatari, anche lavoratori. E' noto che queste cautele sono essenzialmente dirette a sterilizzare lo specifico prodotto di IA dai rischi suddetti, ma da esse comunque non derivano vincoli particolari per la PA che intenda utilizzare sistemi di IA anche ad ampio raggio. Salvo un caso: l'obbligo di valutare preventivamente l'impatto del sistema di IA nella propria organizzazione, che in base all'art. 27 AI Act grava sui soggetti pubblici e sui datori di lavoro che gestiscono servizi pubblici. Certo occorre fare una distinzione tra sistemi di IA prodotti da altri soggetti (produttori o provider) e sistemi autoprodotti dalle amministrazioni (ammesso che ne abbiano le capacità); e comunque si pone un delicato problema di capire se e quanto la regola subprimaria – magari applicativa di leggi, atti amministrativi o contratti collettivi – sia imputabile alla volontà di un essere umano o sia frutto delle autonome inferenze algoritmiche. Si aprono perciò notevoli problemi giuridici: con riferimento a tipologia e incisività di vincoli nell'utilizzo dell'IA nella macro come nella micro-organizzazione. In questo scenario l'area più scoperta pare proprio quella in cui tramite l'algoritmo si produca una vera e propria regola giuridica anche sub specie di decisione/delibera/atto di gestione automatizzati;

f) è poi naturale che più ampio è il patrimonio di dati digitalizzato nel sistema amministrativo più ampie e delicate sono le implicazioni sia del GDPR sia dell'AI Act. Al riguardo è interessante un dato fornito dallo studio Ambrosetti 2024: dal 2016 le controversie giudiziarie nella PA (a livello mondiale) sull'uso dell'IA sono in crescita, in particolare nel triennio 2019-

2021. Oltre il 50% di tali controversie sono state causate da scarsa accuratezza dei sistemi utilizzati o da mancata tutela della privacy;

g) infine, maggiore rilevanza sembrano assumere i nessi tra norme e codici etici. Da analizzare attentamente sono le ripercussioni sugli istituti della responsabilità della burocrazia pubblica a cominciare dai codici di condotta (v. art. 54.1-bis d.lgs. 165/01 introdotto dal dl 36/22).

## **9. Influssi dello Stato digitale sostenuto dall'UE sulle altre funzioni dello Stato.**

Per completare questa analisi sui paradigmi di PA in evoluzione proverei infine a mettere in relazione, seppure in estrema sintesi, quanto detto sinora con i principali problemi politici generali posti dall'avvento dello Stato digitale.

Cominciamo dal già richiamato protagonismo dell'UE rilevabile nell'ultimo quindicennio a proposito di riforme della PA e del lavoro pubblico. Si diceva che varie sono le direzioni impresse dall'UE alle riforme amministrative. La prima lunga fase (2010/2020) era centrata su patto di stabilità, *spending review* e disintermediazione sindacale ed era legata a una concezione della governabilità/sostenibilità basata in maniera significativa su una compressione delle istanze sociali (Zagrebel'sky, Spataro, Pallante 2024). Questa fase si è conclusa nel 2020/21 con il PNRR, ma potrebbe riaprirsi a breve non essendo mutata la filosofia di fondo a base delle politiche di bilancio dell'Unione.

Comunque la fase apertasi dopo la pandemia e teoricamente in atto fino al 2026 ha configurato, come tutti sappiamo, una nuova stagione interventista più attenta all'obiettivo della coesione sociale e ai bisogni che devono essere a tal fine soddisfatti. La transizione digitale in questa seconda fase va dunque coniugata con la sostenibilità sociale delle politiche. L'attore sindacale può essere nuovamente ammesso, seppure strumentalmente e supponendo che abbia ancora capacità di rappresentanza non (solo) corporativa, nello scenario generale come soggetto competente nella ricostruzione dei percorsi di coesione/inclusione sociale. Il digitale può essere però anch'esso prezioso come nuovo strumento di interrelazione/intermediazione: potendo avere impatti di vario genere, tutti da approfondire restano perciò gli intrecci tra neo-connessioni affidate al digitale e sindacalizzazione del lavoro pubblico (da ultimo Ferrara 2024).

Il modello di organizzazione agile poi – nella misura in cui sposa una linea organizzativa "piatta" e "orizzontale" e pone meno enfasi sulle competenze tecniche del personale e di più su quelle relazionali – rischia di entrare in contraddizione con la natura dei nuovi rischi insiti nell'IA e le competenze richieste dalla digitalizzazione per garantire un modello

antropocentrico. Almeno nel senso che *l'human in the loop*, cui è affidato il controllo volto a contenere una eventuale marginalizzazione dell'intelligenza umana, deve essere molto diffuso se si vuole evitare la deriva verso una normatività algoritmica o, al contrario, una marcata resistenza nelle aree amministrative più arretrate verso le frontiere più avanzate della digitalizzazione.

Se andasse avanti il disegno dell'autonomia differenziata (l. 86/2024, oggi però almeno rallentato dalla pronuncia della Corte costituzionale del 15 novembre), si potrebbe poi porre un problema di uno Stato digitale che deve fare i conti con uno Stato federale caratterizzato da forti disomogeneità organizzative e professionali. Per certi versi se lo Stato digitale si realizza, secondo molti auspici, come una cornice di apparati pubblici permanentemente connessi potrebbero esserci modalità di funzionamento dello Stato federale più semplici di quelli attuali. Molti però sarebbero i problemi legati a immagazzinamento dei dati, progettazione dei sistemi algoritmici e controllo sugli stessi. Ed è probabile che ancor più risalterebbero, almeno nell'immediato, le differenze/diseguaglianze tra amministrazioni e territori.

Su tutti questi processi aleggia poi una domanda assai inquietante: lo Stato digitale resta uno Stato liberale?

Per un verso infatti c'è da chiedersi come la digitalizzazione incide sulle dimensioni (minime/massime) dell'intervento pubblico, senza dimenticare che ai suoi esordi la telematica veniva prospettata come una tecnologia idonea soprattutto ad alleggerire il peso della burocrazia e dei vincoli amministrativi all'attività di impresa. Se così fosse lo Stato liberale acquisirebbe ancor più le fattezze di uno Stato liberista. Ancor più grave potrebbe però essere l'impatto se a ciò si aggiunge che, specie con l'avvento dell'IA, lo Stato digitale si presenta, almeno in potenza, come un pervasivo possessore di dati manipolabili in vari modi.

Lo Stato digitale infatti come in nessun'altra epoca potrebbe trovarsi in possesso di una enorme mole di informazioni che possono alimentare varie narrazioni pubbliche (ad esempio nella valutazione delle politiche: spunti in Del Forno 2023, p. 460-461) e orientare l'opinione pubblica, i comportamenti politici dei cittadini, gli orientamenti dei consumatori e delle imprese (v. Casini 2024).

Essendo questo un orizzonte non ipotetico ma consustanziale alla realizzazione dello Stato digitale, fondamentale diventa chiedersi quali saranno le ricadute sulla burocrazia pubblica. E dare adeguato peso alla preoccupazione di Harari (Harari 2024) di trovarci in men che non si dica con una nuova, pessima, burocrazia schiava del numero o dell'algoritmo.

## **10. In attesa di migliori connessioni tra Stato regolatore/promotore e Stato digitale.**

Concluderei con una breve *survey* sul diritto *in fieri*.

Anzitutto c'è da chiedersi quanto di tutto ciò che sin qui detto è considerato o si riflette nelle proposte di nuova regolazione in circolazione e, in particolare, nel ddl 1146/2024 presentato in Senato qualche mese fa. In quest'ultimo per la PA italiana si trovano principi generici (art. 13 commi 1 e 2), riferimenti a "capacità trasversali degli utilizzatori" (art. 13.3) e clausole antiche di riforme a invarianza finanziaria (artt. 13.4; 26). Su tutto ci sarebbe tanto da ridire: e basterebbe quanto sopra si è per più versi osservato per cogliere l'inadeguatezza delle sintetiche (quasi sbrigative) formule contenute nel ddl citato (v. più diffusamente Zappala' 2024). Soprattutto sulle risorse c'è però da intendersi bene. Infatti se risorse invariate significasse che lo Stato italiano intende mantenere investimenti pari a quelli attualmente previsti nel PNRR, potrebbe anche dirsi che la direzione non è sbagliata. Però le formule utilizzate sono fin troppo generiche e abusate per essere tranquillizzanti. E le risorse del PNRR troppo ingenti per essere cristallizzate con una formulazione normativa che viene in genere utilizzata per escludere ogni aggravio di spesa pubblica (le famose riforme a costo zero).

E allora bisogna rimarcare che ancora in analisi recentissime il divario digitale tra il nostro Paese e gli altri con cui competiamo è ancora grande, qualunque siano i parametri utilizzati per misurarlo.

Un recente ampio *paper* dello Studio Ambrosetti ricorda i seguenti dati:

a) In base all'indice DESI 2023 (*Digital Economy and Social Index*) l'Italia è al 23<sup>o</sup> posto nei paesi UE per offerta di servizi pubblici digitali sia ai cittadini (valore indice 68,3) sia alle imprese (valore indice 76,3)

b) al 26<sup>o</sup> posto nel mondo il nostro Paese si trova come predisposizione ad uso di AI nelle pa (indice USA 84,8; indice Italia 67,6);

c) la spesa per investimenti in ICT è al 7,8% della spesa complessiva in ICT (pari a 1% della spesa pubblica), molto inferiore a tutti i paesi con cui competiamo o cooperiamo. Solo il 30% è destinato a interventi di digitalizzazione e per la stragrande maggioranza si tratta di investimenti delle amministrazioni centrali, con assai minore presenza degli enti locali. Dopo i ministeri i maggiori investimenti si riscontrano in sanità;

d) enorme è la necessità di elevate competenze informatiche, da intrecciare peraltro con maggiori competenze interdisciplinari, per realizzare e gestire la digitalizzazione in tutti i suoi aspetti;

e) ancora in atto è la riduzione dei dipendenti pubblici per il blocco del turn-over ultraventennale (200mila in meno) destinato ad aggravarsi entro il 2033 perché il 33% dei dipendenti pubblici (1,2 milioni) matura i requisiti pensionistici;

f) rilevantissimo è l'invecchiamento medio dei dipendenti pubblici (51 anni contro i 45 del privato), che però hanno un livello di istruzione mediamente superiore (40% ha una laurea versus il 20,3% degli italiani);

g) la spesa per la formazione nelle PA si è quasi dimezzata tra il 2008 e il 2021.

Ciò considerato il PNRR, non consentirà affatto il passaggio ad uno Stato digitale paragonabile a quello di altri Stati europei e non. Per questo occorre un impegno di più lunga durata e lo stesso ddl citato, quando all'art. 17 ss. delinea criteri e materie in cui occorre promuovere una strategia nazionale per l'intelligenza artificiale, mostra ben altra consapevolezza, prevedendo anche stanziamenti settoriali per gli anni 2025 e 2026. Quando regola (art. 22) la delega al Governo per adattare la normativa nazionale all'AI Act – che riguarda aspetti di enorme rilevanza come alfabetizzazione e formazione all'utilizzo dell'IA di ogni ordine e grado – ricompare la clausola di invarianza finanziaria (art. 22.6).

Basta però un'occhiata all'impegno necessario per realizzare i 10 principi per l'utilizzo della IA nella PA contenuti nel Piano triennale AGID 2024-2026 per l'informatica nella pubblica amministrazione (v. Ambrosetti 2024, p. 5) per rendersi conto che qualcosa non quadra. Si segnala che per progredire verso uno Stato digitale che costituisca un reale progresso di civiltà sono necessari due grandi piani: uno per riqualificare il personale e rafforzare la cooperazione con gli attori tecnologici per accedere alle competenze digitali avanzate; un altro, da rendere strutturale, che realizzi un programma nazionale di alfabetizzazione per lo sviluppo delle competenze all'utilizzo dell'IA con il coinvolgimento attivo e la partecipazione diffusa anche del pubblico impiego. Solo così, riducendo con più competenze e sensibilità diffuse anche i rischi per la democrazia, si può mettere a frutto il valore inestimabile costituito dal patrimonio informativo della PA nel suo complesso facendo dell'IA uno strumento per offrire ai cittadini servizi più personalizzati, rapidi e persino economici.

Concluderei allora rilevando che lo Stato digitale *in fieri* al momento non solo non è un paradigma compiuto ma non sembra in grado di accendere né lo Stato regolatore né lo Stato promotore. Sarebbe il caso perciò che, al di là del PNRR e augurandoci che comunque questo piano produca il massimo nei tempi prescritti, i due Stati più "vecchi" dessero più attenzione all'ultimo dei paradigmi che si sta affacciando sul complesso scenario delle amministrazioni pubbliche italiane.

## Riferimenti bibliografici

- Ambrosetti, *The European House, Il ruolo e gli impatti dell'Intelligenza Artificiale nella Pubblica Amministrazione italiana*, ottobre 2024, paper – in [www.astrid.it](http://www.astrid.it);
- Bontempi (a cura di), *Lo stato digitale nel piano nazionale di Ripresa e Resilienza*, Università Roma Tre; 2022;
- Boschetti, *La transizione della pubblica amministrazione verso il modello Government as a platform*, in Lalli (a cura di), *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Giappichelli, 2022;
- Capaldo, *Implementazione dei sistemi professionali e competenze per la gestione strategica delle risorse umane nella PA*, in Gargiulo-A. Zoppoli- Ales- Esposito (a cura di), *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme*, DLM, 2024, quad. n. 16 e 17 (il secondo sulla "giovane dottrina");
- Casini, *Il futuro dello Stato (digitale)*, in RTDP, 2024;
- Del Forno, *L'IA per il monitoraggio delle politiche pubbliche*, in Belisario-Cassano, *Intelligenza artificiale per la pubblica amministrazione. Principi e regole del procedimento amministrativo algoritmico*, Pacini, 2023, 4445 ss.;
- De Masi, *Lo Stato necessario*, Rizzoli, 2020;
- Ferrara, *Il sindacalismo nella pubblica amministrazione. Protagonismo, antagonismo e partecipazione*, Giappichelli, 2024.
- Ongaro, Di Mascio, Melis e Natalini, *Reforming public administration in Italy: continuity anche change from 1861 to 2020*, in Astrid, 2024;
- Harari, *Nexus*, Bompiani, 2024;
- Rebora, *Scienza dell'organizzazione. Il design di strutture, processi e ruoli*, Carocci, 2017;
- Simoncini, *Lo Stato digitale. L'agire provvedimentale dell'amministrazione e le sfide dell'innovazione tecnologica*, in RTDP, 2021, p. 521 ss.;
- Torchia, *Lo Stato digitale*, il Mulino, 2023;
- Zagrebelsky, Spataro, Pallante, *Loro dicono noi diciamo*, Laterza, 2024;
- Zappalà, *Dalla digitalizzazione della pubblica amministrazione all'amministrazione per algoritmi: luci ed ombre dell'effetto disruptive sui rapporti di lavoro*, in [federalismi.it](http://federalismi.it) 27/2024;
- L. Zoppoli, *Le fonti del lavoro pubblico: dinamiche recenti e prospettive*, in G. Santoro-Passarelli (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet, 2017.
- L. Zoppoli - P. Monda, *Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in DRI, 2020, n. 2.