

# L'amministrazione pubblica nell'era digitale

*a cura di* Angelo Lalli

*con prefazione di* Marcello Clarich



**Giappichelli**

## Prefazione

È opinione comune che gli sviluppi dell'intelligenza artificiale stanno modificando (o forse alterando) non solo il rapporto uomo-macchina, ma anche quello uomo-uomo. Alcuni denunciano nel medio lungo termine scenari addirittura apocalittici.

Se, per dirla con Remo Bodei, il verbo (logos) si è fatto macchina<sup>1</sup>, nel senso che l'uomo sta perdendo il monopolio della conoscenza e delle decisioni razionali non guidate dall'uomo stesso, il diritto non può restare insensibile. Occorre infatti predisporre strumenti volti a governare e normalizzare gli sviluppi dell'intelligenza artificiale al fine di salvaguardare e riaffermare la centralità della persona umana nell'ecosistema digitale.

Quest'ultima è la prospettiva unificante, indicata nell'introduzione del curatore del volume, che analizza, da una pluralità di punti di vista, i problemi con i quali si deve confrontare sempre di più in questa fase di rapidissima evoluzione tecnologica la pubblica amministrazione.

Grava su di essa il compito di far fronte a queste sfide sia nella veste di utilizzatrice delle nuove tecnologie nell'interesse proprio e degli utenti dei servizi, sia in quella di regolatore degli strumenti digitali e degli operatori di mercato in funzione di protezione dei diritti e interessi dei cittadini esposti a rischi inediti del tecno-umanesimo.

L'antologia di scritti qui presentata offre un'ampia panoramica delle trasformazioni indotte nella pubblica amministrazione dalla cosiddetta *forth revolution*, che, in generale, molto più delle precedenti rivoluzioni, cambia i paradigmi fondamentali sui quali si regge la stessa conformazione delle relazioni economiche e sociali.

Si dice spesso, per esempio, che i dati personali di miliardi di persone (*big data*), raccolti e trattati grazie alle nuove tecnologie, spesso gratuitamente e con consensi prestati spesso in modo disattento costituiscono il "nuovo petrolio" del quale dispongono pochi grandi operatori. Grazie ad algoritmi sempre

---

<sup>1</sup> Cfr. R. Bodei, *Dominio e sottomissione. Schiavi, animali, macchine*, Bologna, 2019, 297 e 321.

più sofisticati i *big data* raccolti consentono di profilare le opinioni e le preferenze degli individui non solo a scopi commerciali, ma anche per finalità politiche ed elettorali.

Evidenti sono dunque i rischi derivanti dall'assenza di una regolazione pubblica adeguata e che riguardano diritti fondamentali della persona (come in particolare la *privacy*), la concorrenzialità dei mercati, gli stessi lavoratori (si pensi a Uber e ad altre piattaforme), ma anche il funzionamento dei sistemi democratici. La stessa sovranità degli Stati viene messa in discussione da quella che è stata definita, con un ossimoro, "sovranità privata" di imprese a dimensione planetaria<sup>2</sup>.

In questo contesto, il diritto e soprattutto il diritto pubblico devono predisporre contromisure efficaci e sempre più spesso sono costretti a rincorrere una realtà in rapidissima evoluzione che richiederebbe invece reazioni tempestive da parte delle istituzioni nazionali e sovranazionali.

Sollecitato a intervenire è anzitutto il legislatore, com'è accaduto di recente in sede europea con il *Digital Markets Act* volto a integrare gli strumenti anti-trust rivelatisi incapaci di contenere il potere di mercato dei cosiddetti *Big Tech* o con la proposta di regolazione dell'intelligenza artificiale. La regolazione deve superare sempre più la dimensione territoriale dei singoli Stati o addirittura di comunità di Stati come l'Unione europea e ciò al fine di colmare i "*regulatory loops*" e di limitare il fenomeno dell'arbitraggio regolamentare.

Ma la stessa pubblica amministrazione deve raccogliere la sfida della digitalizzazione e non a caso il Piano nazionale di ripresa e resilienza dà un forte impulso in questa direzione prevedendo che il 27% delle risorse sia destinato alla transizione digitale.

L'utilizzo delle nuove tecnologie, oltre a rendere i rapporti con i cittadini e gli utenti più semplici, immediati e trasparenti, può migliorare i processi organizzativi, istruttori e decisionali delle pubbliche amministrazioni grazie alle possibilità offerte dall'intelligenza artificiale.

Il lettore troverà in definitiva in questo volume chiavi di lettura indispensabili per interpretare l'ecosistema digitale.

Roma, 10 ottobre 2022

Marcello Clarich  
Ordinario di diritto amministrativo  
Sapienza Università di Roma

---

<sup>2</sup> Cfr. J.E. Cohen, *Between Truth and Power. The Legal Constructions of Informational Capitalism*, Oxford, 2019, 131 e seg.

## Introduzione

Il libro raccoglie gli scritti di studiosi, universitari e rappresentanti di Istituzioni pubbliche nazionali e internazionali, sull'impatto che le tecnologie digitali stanno producendo sulle pubbliche amministrazioni. Esso è stato finanziato con i fondi di concessi, tramite selezione competitiva, dall'Università degli studi di Roma "La Sapienza" per lo sviluppo di una ricerca avente come oggetto più ampio: "*Intelligenza artificiale, pensiero computazionale e diritto: prospettive e problemi nelle attività legislativa e giurisdizionale. Analisi peculiari nel diritto amministrativo e penale*"<sup>1</sup>.

Le nuove tecnologie, dal WEB, alle connessioni 5G, dalla *blockchain*, alla intelligenza artificiale, al metaverso, creano contesti di mercato nuovi, generano nuovi stili di vita, avviano inedite modalità di interazione tra le persone e tra queste e le cose (si pensi all'*internet of things*); in sintesi estrema, consentono a chi ne detiene il controllo possibilità di conoscenza e di azione di ampiezza non immaginabile solo pochi anni fa. Si tratta di cambiamenti radicali, che segnano un'epoca nell'evoluzione del genere umano<sup>2</sup>. Da un lato, le facultà degli esseri umani appaiono amplificate a dismisura, dall'altro, si manifestano nuove e formidabili capacità di aggressione ai diritti fondamentali delle persone per come sono stati concepiti nella tradizione occidentale dall'Illuminismo in poi. In questo contesto, si profila perciò l'esigenza di riflettere sulle conseguenze che le nuove tecnologie determinano sull'effettività dei diritti. Nasce il bisogno di concettualizzare e sancire nuovi diritti funzionali a – tentare di – mantenere inalterate le garanzie fondamentali dell'essere umano per come esse sono state consacrate nei testi costituzionali degli Stati di diritto democratici. Tali testi giuridici e, in senso più ampio, tutta la speculazione giuridica che ci precede, hanno come presupposto e orizzonte di significato le dinamiche proprie del vecchio mondo analogico. L'era digitale è caratterizzata da problemi tutt'affatto diversi e peculiari che non si lasciano governare con i ri-

---

<sup>1</sup> Progetti di ricerca – Progetti medi, anno 2018 – prot. RM118164364A64E9.

<sup>2</sup> Y.N. Harari, *Homo Deus, Breve storia del futuro*, (traduzione di M. Piani), Milano, Bompiani, 2018.

medi e gli istituti tradizionalmente approntati dagli ordinamenti. Il diritto è quanto mai in affanno nel voler governare queste evoluzioni rapide e incessanti. Esse sono sospinte dalla forza dell'innovazione, a sua volta alimentata dalla tensione espansiva dell'economia di mercato. L'unica regola che sembra imporsi su tutto e su tutti è quella della tecnica. Questa si manifesta sempre più come l'autentica struttura dominante su tutte le altre forze della storia<sup>3</sup>; struttura dominante, ma non limite. La tecnica, nell'era digitale, non tollera limiti che non siano ad essa intrinsecamente connaturali. Tutto ciò che *tecnicamente* si può fare si farà. È proprio l'assenza del concetto stesso di limite che contrassegna il fenomeno della tecnica attuale e che pone, in modo drammatico ed inedito, il problema della tutela giuridica delle persone. Il mondo delle regole vede progressivamente svanire il sostrato di valori condivisi sui cui dovrebbe poggiare e che ne dovrebbe assicurare l'effettiva capacità di incidenza.

Nondimeno l'esigenza di governare la società resta e il diritto non può non raccogliere la sfida. L'amministrazione pubblica nell'era digitale gioca più parti in commedia. Essa, come tutti noi, subisce l'evoluzione tecnologica e ne è condizionata; tuttavia, spesso se ne serve per svolgere le proprie funzioni; infine, tenta di esercitare nei suoi confronti l'essenziale funzione di regolazione. Questa esigenza profonda non può essere ignorata dal giurista e impone di ripensare discipline e categorie conoscitive sia dell'organizzazione, sia delle funzioni della pubblica amministrazione.

Nel volume sono raccolte riflessioni che mettono in luce diverse questioni nelle quali l'amministrazione pubblica si presenta a volte nella veste di utilizzatore degli strumenti digitali, altre volte in quella di regolatore degli stessi e delle molteplici dinamiche socio-economiche da essi attivate. I temi affrontati sono, pertanto, eterogenei, di rilievo generale e settoriale.

Obiettivo di questa antologia è offrire una visione articolata e approfondita delle singolari tematiche viste da diversi punti di osservazione.

Il testo si apre con lo studio di Barbara Boschetti che osserva come l'era digitale comporti: "... una sfida di design non solo tecnologico, ma etico-politico-normativo fondamentale, di rilievo costitutivo e costituzionale, attraverso cui il sistema giuridico-istituzionale può/deve farsi carico degli effetti di rottura che la rivoluzione digitale ha sin qui prodotto e via via produrrà, anche, e soprattutto, sul piano dell'esperienza umana e delle istituzioni cui questa ha dato vita" e propone l'innovativo concetto di "government as a platform" considerato come strumento euristico della nuova realtà. Si avvia con ciò un'importante riflessione che è prevedibile sarà centrale negli studi giuridici del prossimo futuro.

Segue lo studio di Enrico Carloni che tratta il tema del principio giuridico

---

<sup>3</sup> E. Severino, *La tendenza fondamentale del nostro tempo*, Milano, Adelphi, 1988.

della trasparenza alla luce delle sollecitazioni derivanti dall'applicazione delle intelligenze artificiali – declinato al plurale – ai processi decisionali della pubblica amministrazione. Con le sue parole, osserviamo che “... *La trasparenza conosce dunque nuove sollecitazioni che derivano dall'evoluzione tecnologica, ed in particolare ora dall'affermarsi di dinamiche di decisione rette da algoritmi e intelligenze artificiali (AI), ma proprio in questo contesto il principio mostra bene la sua pervasività e il paradigma la sua capacità di espandersi, mutando le forme ed i modi delle sue manifestazioni per continuare a tutelare gli interessi (alla garanzia, al controllo, alla partecipazione) cui è preposto*”. Si propone in tal modo un dovuto aggiornamento di una tematica centrale nella legislazione amministrativa degli ultimi decenni.

Claudio Contessa sviluppa il tema della modernizzazione e della digitalizzazione della PA in relazione agli impulsi degli Ordinamenti sovranazionale e osserva in conclusione che: “*Con l'approvazione del PNRR nazionale (2021), poi, gli impulsi provenienti dall'ordinamento UE sullo sviluppo del processo di digitalizzazione delle PP.AA. nazionali hanno assunto un carattere ancora più accentuato e – sotto alcuni aspetti – semplicemente determinante*”.

Silvia Coppari affronta il tema della definizione di un quadro regolatorio a garanzia della concorrenza e a tutela degli utenti, relativamente alla rilevazione degli indici di ascolto. Questi, come noto, costituiscono i parametri di orientamento dei mercati della pubblicità su tutte le piattaforme comunicative. Una tale peculiare esigenza si manifesta, spiega l'autrice: “... *ancora di più oggi, in una realtà che, con l'affermarsi e il progressivo espandersi della 'sfera digitale', ha radicalmente cambiato e innovato le modalità di accesso ai contenuti audiovisivi da parte degli utenti, affrancando questi ultimi da una logica di esclusiva fruizione lineare e in chiaro, determinata da un palinsesto a orari prestabiliti e veicolata da un unico mezzo (la radio o la televisione), e consentendo ai medesimi di 'creare il proprio palinsesto', ovvero di accedere ai contenuti tramite una pluralità di devices e nei tempi e nei luoghi dagli stessi scelti*”. In tale nuovo scenario è necessario comprendere in che modo le nuove forme di erogazione e di accesso ai servizi media dell'era digitale incidano sul settore delle comunicazioni attraverso il mercato della raccolta pubblicitaria.

Enrico De Giovanni accende un faro sulle recenti normative in materia di digitalizzazione della pubblica amministrazione, adottate per accompagnare il PNRR. Nota l'autore che: “*Il 27% delle risorse totali del Piano nazionale di ripresa e resilienza sono dedicate alla transizione digitale: da un lato sono previsti interventi per le infrastrutture digitali e la connettività a banda ultralarga, dall'altro quelli volti a trasformare e innovare la Pubblica Amministrazione (PA) in chiave digitale*”. Partendo da questa constatazione, si sviluppa l'approfondimento esegetico della cornice normativa che guiderà una delle missioni di maggior impatto del Piano nazionale.

Jan Kleijssen illustra le pionieristiche iniziative del Consiglio d'Europa in materia di regolazione dell'intelligenza artificiale nel momento in cui viene utilizzata per la prestazione dei servizi pubblici da intendersi in senso ampio.

Nicoletta Rangone propone uno studio articolato sulle questioni giuridiche che si generano dall'applicazione dell'intelligenza artificiale ai processi organizzativi, istruttori e decisionali della pubblica amministrazione. La situazione presenta vantaggi e svantaggi che sono analiticamente discussi. Chiarisce l'autrice sul punto: "... *Ed invero, se l'intelligenza artificiale nel processo decisionale consente di ridurre il 'rumore' (noise), vale a dire la 'variabilità' ingiustificata nei giudizi umani su situazioni identiche, può essa stessa essere il veicolo attraverso il quale sono perpetrate 'le storture e le imperfezioni che caratterizzano tipicamente i processi cognitivi e le scelte compiute dagli esseri umani' (garbage in, garbage out)*". Segue quindi la prospettazione di criteri per valutare il legittimo uso dell'intelligenza artificiale da parte dell'amministrazione pubblica.

Nel mio scritto ho cercato di proporre una prima lettura del c.d. *Digital Market Act* ovvero il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le Direttive 2019/1937/UE e 2020/1828/UE (regolamento sui mercati digitali), approvato il 18 luglio 2022. Nell'articolo si sostiene che la regolazione in esame sussidia la disciplina *antitrust*, ma ne eccede obiettivi e strumenti per la tutela dei diritti delle persone, anche eventualmente in contrasto con l'efficienza economica.

Arianna Moreschini illustra la proposta di regolazione dell'intelligenza artificiale della Commissione europea, discutendola in relazione alle strategie sul settore che si stanno seguendo negli Stati Uniti d'America e in Cina. L'autrice, pur riconoscendo le positività della proposta, nondimeno ne vede i limiti: "*La proposta, tuttavia, lascia non poche perplessità. Ci si chiede se i requisiti richiesti dalla proposta saranno realmente sostenibili, dal punto di vista delle risorse umane e tecnologiche delle amministrazioni, o se queste saranno sostanzialmente costrette a rivolgersi a terzi. In altri termini si pongono i problemi legati all'esternalizzazione dei sistemi. Inoltre, non meno importante è il rischio di frammentazione interpretativa e di applicazione, e di coordinamento con altre discipline settoriali. Ci si riferisce ad esempio ai casi di rinvio agli stati membri per specifici interventi o all'interpretazione della definizione di sistema di intelligenza artificiale*".

Alessandra Sanelli illustra la questione di quale normativa e quali modelli di amministrazione fiscali siano adeguati per governare le transazioni in cripto-valute che stanno crescendo in misura esponenziale. Secondo l'autrice, i *policy maker* si trovano di fronte a un dilemma: "... *Oltre alla difficoltà di rincorrere un fenomeno per sua natura variegato e complesso, oltre che estre-*

*mamente mutevole, il ritardo normativo riflette anche la necessità di bilanciare la protezione dai potenziali rischi dei crypto-asset con la volontà di non ostacolare l'innovazione quale fattore di crescita*". L'indagine svolta offre al lettore lo stato dell'arte dell'attuale dibattito sull'inquadramento fiscale e sulle possibili modalità di tassazione dei *crypto-asset*.

Serena Stella illustra le prassi decisionali dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nei mercati digitali, sia in applicazione della disciplina della concorrenza, sia nell'applicazione delle discipline a tutela del consumatore.

Dopo aver segnalato la tendenza attuale alla convergenza nell'*enforcement* dei differenti plessi normativi, l'autrice rileva: "... *Quanto finora detto risulta ancor più evidente con riguardo alle problematiche connesse alla nuova economia digitale basata sulla raccolta e l'utilizzo dei dati degli utenti, in cui le condotte illecite si collocano al confine tra tutela della concorrenza e tutela del consumatore*". Lo scritto prosegue spiegando puntualmente la *ratio* delle più rilevanti decisioni dell'Autorità.

Irene Tagliamonte introduce il tema di quale vigilanza sia più adeguata per governare la cosiddetta finanza decentralizzata. Essa consiste, secondo le sue parole: "... *nel complesso delle attività finanziarie svolte in modo automatizzato tramite particolari protocolli e applicazioni tecnologiche, le 'Dapp', anziché tramite l'intermediazione di operatori autorizzati, come banche, imprese di investimento e gestori di fondi. Le Dapp sono software; la peculiarità risiede nell'essere codificate ed eseguite su registri distribuiti tra una pluralità di partecipanti a una rete*". Il testo illustra le prospettive regolatorie internazionali, dell'Unione europea e segnala le questioni aperte.

Pur nella eterogeneità degli argomenti trattati e nella naturale e vitale diversità di approcci e di sensibilità, dagli scritti emerge il tratto comune dell'esigenza profonda di affermare la centralità della persona umana nell'ecosistema digitale. La pubblica amministrazione è avvertita – e studiata – come istituzione fondamentale degli ordinamenti democratici degli Stati di diritto costituzionale per promuovere lo sviluppo tecnologico e, al tempo stesso, contenerne gli esiti pregiudizievoli a carico delle persone. È la caratteristica tipica dell'approccio culturale europeo alle nuove tecnologie e, come tale, esprime la cifra distintiva della regolazione europea, strutturalmente incentrata sul primato della persona, che la identifica e distingue nel panorama globale.

Roma 25 luglio 2022

Angelo Lalli





## Capitolo Primo

# La transizione della pubblica amministrazione verso il modello *Government as a platform* \*

SOMMARIO: 1. Il modello *Government as a platform* (GaaP) come obiettivo del decennio digitale. – 2. Il modello *as a platform*: le sfide delle piattaforme-infrastruttura. – 3. Le sfide (anche dogmatiche) del modello *GaaP*: dall’infrastrutturazione dell’amministrazione pubblica all’amministrazione *come* infrastruttura? – 4. L’infrastrutturazione dell’amministrazione come paradigma delle strategie di ripresa e resilienza e del diritto delle transizioni. – 5. L’interoperabilità come canone (infrastrutturale/relazionale/funzionale) per l’amministrazione *as a platform*. – 6. Infrastrutture digitali per l’amministrazione *as a platform* (1). – 7. Infrastrutture digitali per l’amministrazione *as a platform* (2). – 8. Scenari regolatori per il modello *GaaP*: dall’infrastrutturazione attraverso il diritto all’infrastrutturazione del diritto.

## 1. Il modello *Government as a platform* (GaaP) come obiettivo del decennio digitale

La transizione digitale, una delle grandi rivoluzioni che attraversano il nostro tempo (la cd. *forth revolution* di cui parla il filosofo Luciano Floridi<sup>1</sup>),

---

\* Barbara Boschetti, Professore ordinario di diritto amministrativo, Università cattolica del Sacro Cuore di Milano.

<sup>1</sup> L. Floridi, *La rivoluzione dell’informazione*, Torino, Codice edizioni, 2012. Si vedano, inoltre, M. Durante, *Potere computazionale. L’impatto delle ICT su diritto, società e sapere*, Sesto San Giovanni, Meltemi, 2019, 37, il quale sottolinea come la riconfigurazione dell’ambiente sia anche epistemica e della conoscenza; M. Ferraris, *Documanità. Filosofia del nuovo mondo*, Città di Castello, editori Laterza, 2021, vi-vii e *passim*, il quale sottolinea come la rivoluzione tecnologica sia “molto più radicale (rispetto a quelle politiche e ideologiche, ndr) giacché non dipende dalle credenze delle persone, bensì dal funzionamento infaticabile delle macchine” e come tale rivoluzione consenta l’“incremento vertiginoso della possibilità di registrare, comparare e profilare la mobilitazione dell’umanità, ossia il capitale di atti che gli umani compiono nel mondo”. Di qui il termine rivoluzione documediale a livello regolatorio, anche *de jure condendo*, l’impatto ri-ontologizzante è riconosciuto espressamente dal Digital

investe tutta la pubblica amministrazione, il ruolo stesso delle istituzioni e i meccanismi democratici e partecipativi. La portata del cambiamento atteso è ben delineata, nei suoi tratti essenziali, dalla Bussola digitale 2030, il documento con cui la Commissione europea fissa gli obiettivi e i punti cardiali per il decennio digitale: non solo la digitalizzazione dell'intera vita democratica e dei servizi pubblici<sup>2</sup>; ma un vero e proprio cambio di paradigma “*nel modo in cui i cittadini, le pubbliche amministrazioni e le istituzioni democratiche interagiscono, garantendo l'interoperabilità a tutti i livelli di governo e tra i servizi pubblici*”<sup>3</sup>. Si tratta di realizzare un nuovo ecosistema digitale antropocentrico, retto da un insieme di principi digitali fortemente radicati nel diritto europeo, destinato a riscrivere la geografia dell'essere e fare amministrazione, secondo il modello *government as a platform (GaaP)*<sup>4</sup>.

---

Compact 2030, dalla proposta di regolamento del parlamento europeo e del Consiglio sul Mercato unico dei servizi digitali (Digital Services Act) che riforma la Direttiva 2000/31/CE, del 15 dicembre 2020 Com(2020)825 final, 2020/0361 (CoD), memorandum esplicativo. Cfr. anche la proposta di regolamento del parlamento europeo e del Consiglio sull'intelligenza artificiale (Artificial Intelligence Act), Com(2021)206 final, 21 aprile 2021, relazione, 1. Sugli scenari ri-ontologizzanti del capitalismo della sorveglianza, S. Zuboff, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Roma, Luiss University Press, 2020 (2019).

<sup>2</sup>In adesione al principio digital first Cfr. Digital Compass 2030, cit. ove si afferma: “nonostante il crescente ricorso ai servizi pubblici online, si tratta spesso di servizi di base, ad esempio la compilazione di moduli”. Questo il quadro che emerge anche dal Rapporto Istat 2018 sull'innovazione digitale nelle amministrazioni locali, cit. per un approfondimento, si rinvia a B. Boschetti, M. Condorelli, *L'emergenza sanitaria come acceleratore dell'innovazione digitale nelle Amministrazioni locali: il caso del Comune di Milano*, in *Rapporto sul Futuro e l'innovazione dell'Amministrazione pubblica – FuturAP*, 2021, 91 ss., disponibile all'indirizzo <https://www.unicatt.it/amministrazione-innovazioneamministrativa-e-gestione-strategica-dei-servizi-pubblici-online-il-rapporto-futurap-2021>.

<sup>3</sup>C.E., Comunicazione al parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “Una bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale”, Com(2021) 18 final, 9 marzo 2021. per una sintesi della strategia digitale europea e dei suoi principali elementi si rinvia a <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-servicesact-package>.

<sup>4</sup>All'interno della linea evolutiva che va sotto il nome di eGovernment, mGovernment, e, in senso più limitato, amministrazione 4.0. Sul cui concetto cd. pubblica amministrazione 4.0 si rinvia a D.U. Galetta, J.G. Corvalán, *Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *Federalismi.it* (<http://www.federalismi.it>), 3/2019 (6 febbraio 2019), 1 ss. A. Mascolo, *Il nuovo piano triennale per l'Informatica nella p.a.: alla ricerca di una roadmap per una Amministrazione 4.0*, in [www.irpa.eu](http://www.irpa.eu), Osservatorio sullo Stato digitale.

Per un inquadramento dell'impatto ecosistemico impresso dalla digitalizzazione all'esperienza amministrativa, B. Boschetti, *Transizione digitale e amministrazione (eco)sistemica*, in *SPPC*, 2021, 2, 53; specificamente, sul modello GaaP, Tim O'Reilly, *Government as a platform*, cit., ove l'A. afferma: “*Looking around the world, we can see a different approach*

Questa trasformazione radicale della pubblica amministrazione è un tassello fondamentale per il successo della transizione digitale *made in Europe*<sup>5</sup>: sia per il ruolo esemplare che la pubblica amministrazione è chiamata a svolgere nella promozione dei principi e dei diritti digitali europei, sia perché, in questa transizione, essa può essere motore di innovazione<sup>6</sup>. Da questo punto di vista, la transizione verso il modello *GaaP* offre anche una opportunità straordinaria per sperimentare, a partire dal settore pubblico, ecosistemi digitali capaci di innovare e ri-orientare il futuro dell'amministrazione e delle istituzioni, unitamente a quello della *platform economy* e della *platform society*<sup>7</sup> e, più in generale, dell'era digitale.

Una sfida di *design* non solo tecnologico, ma etico-politico-normativo fon-

---

*emerging. One of cross-government platforms that are beginning to break down organizational silos, save money and change the types of services that can be delivered to the public*". L'A. ritiene che il modello *government as a platform* possa essere applicato ad ogni possibile ruolo del governo in una società. Per una definizione, si v. Harvard Kennedy School, Ash center for democratic governance and Innovation, *Playbook: government as a platform*, a cura di R. Pope, Novembre 2019, disponibile on-line [https://ash.harvard.edu/files/ash/files/293091\\_hvd\\_ash\\_gvmnt\\_as\\_platform\\_v2.pdf](https://ash.harvard.edu/files/ash/files/293091_hvd_ash_gvmnt_as_platform_v2.pdf): "The term 'Government as a Platform' is used to refer to the whole ecosystem of shared APIs and components, open-standards and canonical datasets, as well as the services built on top of them and governance processes that (hopefully) keep the wider system safe and accountable" R. Pope, Novembre 2019, disponibile on-line [https://ash.harvard.edu/files/ash/files/293091\\_hvd\\_ash\\_gvmnt\\_as\\_platform\\_v2.pdf](https://ash.harvard.edu/files/ash/files/293091_hvd_ash_gvmnt_as_platform_v2.pdf). Per un approfondimento sulle iniziative del Governo inglese, si rinvia all'indirizzo <https://gds.blog.gov.uk/category/government-as-a-platform/>; cfr. anche. H. Kubicek, R. Cimander, H.J. Scholl, *Organizational Interoperability in E-Government: Lessons from 77 European Good-Practices Cases*, Berlino, Springer, 2011, 23.

<sup>5</sup> Per le basi giuridiche nel diritto europeo si rinvia, *retro*, nota 1.

<sup>6</sup> Dichiarazione di Berlino sulla *Digital society and value-based digital government*, 8 dicembre 2020 (riunione del Consiglio dell'Unione europea durante Presidenza tedesca), ove si afferma: "*We acknowledge the public sector as an essential element for the European Single Market and a driving force for new and innovative technological solutions for public services and societal challenges. Public authorities at all levels must lead by example to strengthen the tenets of the European Union by adopting the following cornerstone principles in the digital sphere*". In dottrina, sulla nuova alleanza e sul ruolo abilitante della p.a., S. Cassese, *Amministrazione pubblica e progresso civile*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2020, 141; M. Clarich, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2020, 158; Id., *Istituzioni, nuove tecnologie e sviluppo economico*, in *Collana Università degli studi suor Orsola Benincasa – lezioni magistrali*, n. 79, Napoli, editoriale scientifica, 2017; M. Mazzucato, *The entrepreneurial State, De-bunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem press, 2013, trad. it., *Lo Stato innovatore*, Roma-Bari, Laterza, 2018. Sull'esperienza inglese della GovTech Catalyst M. Simoncini, *Lo Stato digitale. L'agire provvedimentoale dell'amministrazione e le sfide dell'innovazione tecnologica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 2, 542.

<sup>7</sup> José van Dijck, Thomas Poell, Martijn de Waal, *Platform Society. Valori pubblici e società connessa*, Edizione italiana a cura di G. Boccia Artieri e A. Marinelli, Milano, Guerini Scientifica, 2019.

damentale, di rilievo costitutivo e costituzionale, attraverso cui il sistema giuridico-istituzionale può/deve farsi carico degli effetti di rottura che la rivoluzione digitale ha sin qui prodotto e via via produrrà, anche, e soprattutto, sul piano dell'esperienza umana e delle istituzioni cui questa ha dato vita<sup>8</sup>. Si tratta di un passaggio chiave per la resilienza del diritto, e nel diritto<sup>9</sup>, che richiede che la rivoluzione digitale sia presa sul serio, rifuggendo dal dilemma tra approccio utopistico e distopico verso la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica; così come dall'illusione di una assoluta linearità, di un parallelismo, con le altre esperienze umane e sociali<sup>10</sup>, della possibilità di una mera traslazione costituzionale, anziché di un vero e proprio *costituzionalismo digitale* che rifletta la struttura (eco)sistemica, relazionale e orizzontale dell'ambiente digitale<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> C. Moreira, D. Fergusson, *The trans-Human Code. How to program your future*, Greenleaf Group LLC, 2019, il quale sottolinea il rischio di una obsolescenza della specie umana in assenza di una corretta ri-localizzazione dell'umano e della sua identità nell'ambiente digitale. L'identità digitale esiste solo all'interno delle piattaforme che forniscono l'accesso e non è nella disponibilità soggettiva della persona. L'essere umano è oggi un prodotto delle tecnologie perché le piattaforme ci vendono già come se fossimo semplici oggetti di consumo. La neutralizzazione di questo modello di business è una priorità assoluta e si devono mettere in atto tutte le regole necessarie per impedire questa forma spinta di monetizzazione dei comportamenti e dei sentimenti dell'essere umano. Solo in un modello Blockchain di decentralizzazione può cambiare e decentralizzare i controlli di accesso.

<sup>9</sup> Per una definizione del concetto di resilienza nel diritto: art. 2, Reg. UE n. 241/2021. Per una prima analisi e per l'impatto sulla normatività e sull'amministrazione, B. Boschetti, M.D. Poli, *The pandemic curvature of democratic space/time. A legal perspective*, in D. Palano, *State of emergency. Italian democracy in times of pandemic*, Milano, Vita e pensiero, 2022, capitolo 2; G. Napolitano, *Il diritto amministrativo dalla pandemia alla resilienza*, in *Giornale dir. amm.*, 2/2021, 145-150.

<sup>10</sup> In proposito, interessante la giurisprudenza della Corte suprema americana sulla estensione a Internet della nozione di marketplace of ideas, utilizzata in relazione al Primo emendamento (a partire da *Abrams v. United States*, 1919): sul punto, in particolare, *Riley v. California*, 573 US 373 (2014). Per un commento, A. Lamparello, *The Internet is the New Marketplace of Ideas: Why Riley v. California Supports Net Neutrality*, in *25 DePaul J. Art, Tech. & Intell. Prop. L.* 267 (2015), disponibile all'indirizzo <https://via.library.depaul.edu/jatip/vol25/iss2/2>, dove l'autore afferma: "Although Riley was a Fourth Amendment case, the Court's reasoning reflects a fundamental truth: the world has changed, and to protect basic civil liberties, the law must change as well". Sull'utilizzo strumentale del primo emendamento, come fondamento della libertà d'impresa, da parte delle big social platform companies, S. Zuboff, *Il capitalismo della sorveglianza*, cit., 115 ss.

<sup>11</sup> O. Pollicino, *Judicial protection of Fundamental Rights on the Internet. A road towards Digital Constitutionalism?*, Oxford, Hart Publishing, 2021 e letteratura ivi richiamata; O. Pollicino, con R. Conti, F. de Stefano, *L'algoritmo e la nuova stagione del costituzionalismo digitale: quale sfida per il giurista (teorico e pratico)?*, in *Giustizia insieme*, 15 aprile 2021, <https://www.giustiziainsieme.it/it/attualita-2/1671-l-algoritmo-e-la-nuova-stagione-del-costituzio>

In questa prospettiva, la scommessa sulla buona pubblica amministrazione, sulla pubblica amministrazione come risorsa, ormai entrata a far parte della narrativa/narrazione politico-istituzionale (post)pandemica<sup>12</sup> – e verso cui convergono molti degli investimenti e riforme del Piano nazionale di ripresa e resilienza (di seguito, PNRR<sup>13</sup>) – si fa ancora più decisiva e delicata. Se i dati macroeconomici ci dicono che perdere questa scommessa significherebbe ridurre in modo significativo il potenziale di crescita associato alle strategie di ripresa e resilienza complessivamente messe in atto a livello Paese<sup>14</sup>, la posta in gioco è molto più alta e va ben oltre gli orizzonti temporali, quantitativi e qualitativi del PNRR e dello stesso Next Generation EU: certamente, ben oltre gli obiettivi assegnati al lungo e affannoso percorso di digitalizzazione della pubblica amministrazione italiana<sup>15</sup>.

---

nalismo-digitale-quali-le-sfide-per-il-giurista-teorico-e-pratico. Cfr. anche A. Simoncini, *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, in R. Cavallo Perin, D.-U. Galetta (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica*, cit., 1 ss.; sul diritto ad una buona amministrazione, D.-U. Galetta, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (il procedimento amministrativo fra diritto UE e tecnologie ICT)*, *ibidem*, 85 ss. Sul livello al quale questa progettualità, e i suoi principi, può essere definita, si v. M. D'Alberty, *Diritto amministrativo e principi generali*, in M. D'Alberty (a cura di), *Le nuove mete del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2010, 67 e 70, dove afferma: “i legislatori costituzionali e ultranazionali, più discosti dalle influenze politiche di parte sono più legittimati a disporre in materia di principi. Per quel che riguarda il diritto amministrativo, i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione sono stati posti in Italia dalla Carta costituzionale (art. 97) come valori condivisi che non pongono problemi di condizionamenti politico-ideologici”. M. Simoncini, *Lo Stato digitale. L'agire provvedimentale dell'amministrazione e le sfide dell'innovazione tecnologica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 2, 529 (sostenibilità giuridica dell'automazione algoritmica).

<sup>12</sup>Sul significato negativo che il termine narrazione e narrativa ha recentemente assunto, Dizionario Treccani, <https://www.treccani.it/vocabolario/ricerca/narrazione/>. Sia consentito rinviare a B. Boschetti, M.D. Poli, *The pandemic curvature of democratic space/time. A legal perspective*, in D. Palano, *State of emergency*, cit.

<sup>13</sup>Il PNRR, con tutti i bandi e strumenti di attuazione, è disponibile al sito: <https://italiandomani.gov.it/home.html>. Sulla natura del PNRR, M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, luglio 2021, in [www.astrid-on-line.it](http://www.astrid-on-line.it) e in *Corriere giuridico* n. 8-9/2021, 1025 ss.

<sup>14</sup>Piano nazionale di ripresa e resilienza, capitolo IV, disponibile all'indirizzo <https://italia.domani.gov.it/content/dam/sogei-ng/documenti/PNRR%20Aggiornato.pdf>. Si v. però, J.E. Stiglitz, J.-P. Fitoussi, M. Durand, *Beyond GDP. Measuring What counts for Economic and Social performance*, in OECD, 2020, trad. it., *Misurare ciò che conta*, Torino, Einaudi, 2021; M. Sandel, *La tirannia del merito. Perché viviamo in una società di vincitori e di perdenti*, Milano, Feltrinelli, 2022.

<sup>15</sup>Con riferimento alla portata trasformativa epocale del Green Deal europeo, E. Chiti, *Managing the ecological transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, 59, 19-48, 2022. Si v. inoltre B. Boschetti, *Oltre l'art. 9*

Al tempo stesso, però, appare evidente che, proprio per l'accelerazione che le strategie di ripresa e resilienza imprimono alla transizione digitale della pubblica amministrazione, sull'onda di quanto già avvenuto per causa di forza maggiore durante la pandemia da Covid-19<sup>16</sup>, è necessario interrogarsi se quanto si sta facendo per la digitalizzazione della pubblica amministrazione è (tutto) quanto serve per garantire la transizione del sistema amministrativo e istituzionale, democratico, verso il modello *government as a platform* e, più ancor, a far fronte alle sfide, anche antropologiche, che questa transizione pone. In questa indagine dovranno tenersi in considerazione tutti i tasselli attraverso cui va componendosi la via europea verso la transizione digitale e le indicazioni che cominciano ad emergere nella dimensione internazionale, anche in relazione alla digitalizzazione del voto e della vita democratica<sup>17</sup>.

## 2. Il modello *as a platform*: le sfide delle piattaforme-infrastruttura

Il modello *GaaP* costituisce una trasposizione, sul piano dell'attività di governo, democratico-istituzionale e amministrativa, del cd. *platform model* che è alla base della *platform economy*<sup>18</sup> e della *platform society*<sup>19</sup>.

---

della Costituzione: un diritto (resiliente) per la transizione (ecologica), in fase di referaggio per la Riv. trim. dir. pubbl. comp., 2022, n. 2.

<sup>16</sup> Anche a livello di Unione europea: si v. Bruxelles, 26.1.2022 Com(2022) 27 FINAL Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa alla definizione di una dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali. In letteratura, D.U. Galetta, *Technological Transition in response to COVID. Scattered Thoughts on the possibility of a (Technological) transition to a Digitalized Public Administration in Italy, with the help of the Recovery and Resilience Plan*, in CERIDAP, 4/2021, <https://ceridap.eu> (16 novembre 2021), 154 ss.

<sup>17</sup> Si rinvia al par. 8.

<sup>18</sup> La letteratura in argomento è sconfinata: tra i molti, P. Belleflemme, M. Peitz, *The economics of platforms. Concepts and strategy*, in CUP, 2021; A. Gawer, *Platform, Markets, and Innovation*, (Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2011); I. Wladawsky-Berger, *The Rise of the Platform Economy*, in Wall Street Journal, February 12, 2016, <https://blogs.wsj.com/cio/2016/02/12/the-rise-of-the-platform-economy/>; R. Fishman, T. Sullivan, *Everything We Know about Platforms We Learned from Medieval France*, in Harvard Business Review, March 24, 2016, <https://hbr.org/2016/03/everything-we-know-about-platforms-we-learned-from-medieval-france>. Superamento Api economy, network model?; E. Lehrer, Andrew Moylan, *Embracing the Peer-Production Economy*, in National Affairs, No. 25 (Fall 2014), <https://www.nationalaffairs.com/publications/detail/embracing-the-peer-production-economy>; P. Minardi, Kellyn Blossom, April Mims, Matt Kiessling, Michelle Peacock, Steve DelBianco, "How the Peer-to-Peer Economy Can Help Put America Back to Work", panel presentation, NetChoice, 2017, <https://netchoice.org/library/peer-to-peer/>; I. Murray, *How*

Sebbene il modello non sia riducibile alla sua dimensione tecnologica<sup>20</sup>, è senz'altro vero che esso si fonda sulle, o quantomeno sfrutta le, potenzialità offerte da una serie di tecnologie che ri-definiscono l'ontologia delle relazioni e, dunque, di mercati e contesti sociali: tra queste, la connettività mobile; la *big data analytics*, il *machine learning* e l'intelligenza artificiale; i sensori o reti IoT; le piattaforme di sviluppo intuitive; le tecnologie distribuite, le API<sup>21</sup>; il cloud.

In virtù di questo, le piattaforme non sono dunque semplici *marketplace*<sup>22</sup> o *social place*, ossia luoghi in cui si riflettono strutture/istituzioni economico-sociali. Si può dire, piuttosto, che esse determinano le strutture economico-sociali con cui interagiscono<sup>23</sup> e si pongono come architetture con proprie caratteristiche tipizzabili, o comunque differenziali rispetto ad altri network-makers (tra queste, la coesistenza di componenti dal design stabile o variabile<sup>24</sup>), capaci di dare vita, attraverso il digitale, a ecosistemi complessi<sup>25</sup>. Di

---

*Ridesharing Platforms Help the Economy*, in *Competitive Enterprise Institute Blog*, December 14, 2016, <https://cei.org/blog/how-ridesharing-platforms-help-economy>.

<sup>19</sup> J. van Dijck, T. Poell, M. de Waal, *Platform society. Valori pubblici e società connessa*, in *Quaderni di Sociologia* [Online], 84 – LXIV | 2020, online, 6 settembre 2021, <http://journals.openedition.org/qds/4313>, trad. it., *Platform Society. Valori pubblici e società connessa*, Milano, Guerini Scientifica, 2019, con introduzione di G. Boccia Artieri, A. Marinelli; M. Castells, (1996) 2002, *La nascita della società in rete*, Milano, Egea; Id. (2001) 2002, *Galassia Internet*, Milano, Feltrinelli; R. Stella, C. Riva, C.M. Scarcelli, M. Drusian, *Sociologia dei new media*, Novara, Utet Università, 2018; B. Wellman, L. Rainie, *Networked: The New Social Operating System*, Milano, Guerini Scientifica, 2012.

<sup>20</sup> M. Sorice, *La società-piattaforma. Perché il pensiero unico domina la sfera pubblica*, in *OpenLuiss*, 4 marzo 2021 Sull'importanza dell'ingegneria sociale nel processo di platformixation: si pensi alle filter bubbles, dinamiche di polarizzazione determinate dall'uso di algoritmi che appunto filtrano le informazioni, creando sub eco-sistemi digitali.

<sup>21</sup> Le API (application programming interface) permettono di aprire e condividere le interfacce di programmazione, e quindi consentono di integrare, in modo trasparente per il cliente, l'offerta di tutti gli attori della piattaforma digitale.

<sup>22</sup> A. Hagiù, J. Wright, "Marketplace or Reseller?" *Management Science*, Vol. 61, Issue 1 (January 2015), 184-203, [https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/14358172/hagiù,wright\\_marketplace-or-reseller.pdf?sequence=1](https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/14358172/hagiù,wright_marketplace-or-reseller.pdf?sequence=1).

<sup>23</sup> Per una analisi delle piattaforme come mercati, si veda C. Berg, S. Davidson, J. Potts, *Byzantine Political Economy*, in *Medium*, October 24, 2017, [https://medium.com/@crypto\\_economics/byzantine-political-economy-de25bf8f047e](https://medium.com/@crypto_economics/byzantine-political-economy-de25bf8f047e).

<sup>24</sup> A platform architecture is "...a modularization that partitions the system into (1) a set of components whose design is stable and (2) a complementary set of components which are allowed – indeed encouraged – to vary. The combination of stability and variety is accomplished via 'stable, yet versatile' interfaces, which govern the interactions of components". Così C. Baldwin, C.J. Woodard, in *The architecture of platforms: a unified view*, 2009, DOI: 10.2139/ssrn.1265155, 41. [https://www.researchgate.net/publication/228207063\\_The\\_Architecture\\_of\\_Platforms\\_A\\_Unified\\_View](https://www.researchgate.net/publication/228207063_The_Architecture_of_Platforms_A_Unified_View).



questi ecosistemi complessi, in molti settori, le istituzioni pubbliche fanno già parte, interagendo con imprese e individui e altre istituzioni pubbliche e private. Non è un caso che proprio gli ecosistemi siano alla base del ripensamento delle politiche pubbliche contenuto nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione<sup>26</sup> e che, per il tipo di impatti prodotti dalla rivoluzione digitale (e non solo), la dimensione ecosistemica offra oggi un angolo visuale indispensabile per la comprensione dei mutamenti in atto nella pubblica amministrazione<sup>27</sup>.

Ebbene, la consustanzialità tra piattaforma e ecosistema complesso, che per essa è creato, è centrale: è alla base della nozione di piattaforma quale “architettura digitale programmabile, progettata per organizzare interazioni tra utenti [...] orientata alla raccolta sistematica, al trattamento algoritmico, alla circolazione e alla monetizzazione dei dati degli utenti”<sup>28</sup>; consente, inoltre, di assumere i *network effects* associati alla piattaforma e i caratteri degli ecosistemi come parametro di valutazione (successo) e qualificazione<sup>29</sup>.

Sulle finalità e i valori delle piattaforme si tornerà in seguito. Preme qui sottolineare che le piattaforme sono tra loro integrabili e possono dare vita a veri e propri *ecosistemi di piattaforme*, mossi o retti da *piattaforme-infrastruttura*, ossia da piattaforme che svolgono una serie di *servizi infrastrutturali*<sup>30</sup> per l'ecosistema di piattaforme, assumendo il ruolo di veri e propri *gate-keepers*<sup>31</sup>. Proprio in quanto agiscono come *gate-keeper*, le piattaforme-infrastruttura sono potenzialmente responsabili di “*significant network effects*”<sup>32</sup>, anche di tipo

<sup>25</sup> G. Boccia Artieri, A. Marinelli, *Introduzione* a J. van Dijck, T. Poell, M. de Waal, *Platform Society. Valori pubblici e società connessa*, cit., 15.

<sup>26</sup> Agid, Piano 2019-2022.

<sup>27</sup> B. Boschetti, *Transizione digitale e amministrazione (eco)sistemica*, cit.

<sup>28</sup> J. van Dijck, T. Poell, M. de Waal, *Platform society. Valori pubblici e società connessa*, cit., 27.

<sup>29</sup> A. Hagi, J. Wright, *Multi-Sided Platforms*, in *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 43 (Spring 2015), 162-174, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2794582](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2794582); sul carattere distribuito o accentrato del ledger e dell'economia, C. Berg, S. Davidson, J. Potts, *Byzantine Political Economy*, in *Medium*, October 24, 2017, in <https://medium.com/@cryptoeconomics/byzantine-political-economy-de25bf8f047e>; in senso critico M. Mazzucato, *Contrastare il feudalesimo digitale*, in <https://www.project-syndicate.org/commentary/platform-economy-digital-feudalism-by-mariana-mazzucato-2019-10/italian>.

<sup>30</sup> Tra i servizi infrastrutturali troviamo: motori di ricerca e browser, data server e cloud computing, social networking, servizi e-mail e messaggistica istantanea, pubblicità on-line, app store, servizi di identificazione, sistemi di pagamento, servizi geo spaziali di navigazione, data analytics, eccetera”.

<sup>31</sup> Tuttavia, sono in uso altre definizioni: piattaforme con “strategic market status”, “bottleneck power”, o “structuring digital platforms”.

<sup>32</sup> La definizione “platforms with significant network effects” è quella entrata nel diritto eu-

escludente<sup>33</sup>. Come sottolineato dalla Commissione europea, le piattaforme-infrastruttura toccano interessi pubblici che vanno ben oltre considerazioni *antitrust* o di tipo economico, di tutela del mercato unico europeo, e richiedono una risposta regolatoria adeguata, differente e ulteriore rispetto ai meccanismi di *ex post antitrust enforcement* che stanno al centro della proposta di *Digital Service Act*, così come anche rispetto alla sola tutela dei dati<sup>34</sup>.

Il modo in cui le piattaforme-infrastruttura interagiscono con altre piattaforme, anche di settore, è altamente dinamico e volatile, sicché lo status di piattaforma non è definibile *ex ante* e una volta per tutte, ma alla luce di un processo di piattaformaizzazione<sup>35</sup>. Questo solleva questioni giuridiche di base,

---

ropeo al fine dell'applicazione dell'*ex ante* regulatory instrument di cui al Digital Service Act (cfr. Platforms with Significant Network effects acting as Gatekeeper Impact Assessment Study, [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12418-Pacchetto-relativo-alla-legge-sui-servizi-digitali-strumento-normativo-ex-ante-di-piattaforme-online-molto-grandi-che-fungono-da-filtri\\_it](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12418-Pacchetto-relativo-alla-legge-sui-servizi-digitali-strumento-normativo-ex-ante-di-piattaforme-online-molto-grandi-che-fungono-da-filtri_it); negli stessi termini CE, Communication on Shaping Europe's Digital Future, 19 febbraio 2020, [https://ec.europa.eu/info/publications/communication-shaping-europes-digital-future\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/communication-shaping-europes-digital-future_en). Vi rientrano le "online platforms, i.e. digital services that facilitate interactions via the Internet between two or more distinct but interdependent sets of users", including "online marketplaces, app stores, search engines, social media and platforms for the collaborative economy". In letteratura, Z. Geogeva, *The Digital Markets Act Proposal of the European Commission: Ex-ante Regulation, Infused with Competition Principles*, in <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/digital-markets-act-proposal-european-commission-exante-regulation>.

<sup>33</sup>In letteratura, Lina M. Kahn, *Amazon's Antitrust Paradox*, in *Yale Law Journal*, 2017, 712 ss., sull'inadeguatezza del diritto antitrust a fronteggiare le nuove forme di monopolio. Si confrontino anche J. Tirole, "Market Failures and Public Policy", *Nobel Memorial Prize*, in *Economic Sciences Lecture*, 2014, [https://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/2014/tirole-lecture.pdf](https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2014/tirole-lecture.pdf); B. Stone, *The Upstarts: How Uber, AirBnB, and the Killer Companies of the New Silicon Valley Are Changing the World* (New York: Little, Brown and Company, 2017); J-C. Rochet, J. Tirole, *Platform Competition in Two-Sided Markets*, in *Journal of the European Economic Association*, Vol. 1, No. 4 (June 2003), 990-1029, <http://www.rchss.sinica.edu.tw/cibs/pdf/RochetTirole3.pdf>; D. Zuluaga, *Platform for Debate: Antitrust and the Challenge of Regulation for Online Platforms*, in *European Policy Information Center*, June 2017, <http://www.epicenternetwork.eu/wp-content/uploads/2017/06/Platform-for-Debate.pdf>; nella letteratura italiana, il bel volume di S. Mannoni, G. Stazi, *Sovranità.com, Potere pubblico e privato ai tempi del cyberspazio*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021.

<sup>34</sup>Significativo l'effetto Bruxelles prodotto a livello di accordi internazionali dal General data Protection Regulation (Reg. UE n. 679/2016) – su cui Anu Bradford, *The Brussels effect*, Oxford, in *OUP*, 2020, trad. it., *Effetto Bruxelles*, Milano, Franco Angeli, 2020 – e l'impatto che questo modello anche sul diritto europeo per il mercato digitale. Sull'insufficienza dell'approccio alla protezione dei dati in termini di riservatezza, M. Ferraris, *Documanità. Filosofia del nuovo mondo*, cit.

<sup>35</sup>Significativo che l'*ex ante regulatory instrument* previsto dal diritto europeo per le *platforms with significant networks effects* preveda anche un percorso valutativo per attestare, sulla base di standard quantitativi e qualitativi, il ruolo di gatekeeper di una piattaforma, ossia il suo essere piattaforma infrastruttura. Si rinvia, *retro*, nota 32.

ma non banali, legate alla individuazione dell'assetto proprietario (e dunque, di tassazione e responsabilità), al modello di *business* e/o comunque di creazione di valore, alle condizioni di utilizzo da parte delle diverse categorie di utenti. Se si scende, poi, sul piano dei processi che stanno alla base della definizione stessa di piattaforma e del suo successo come modello – quelli di datificazione, mercificazione e selezione/curatela – emergono alcuni tratti contraddittori: una struttura gerarchica con logiche di funzionamento *top-down* dietro un volto paritario e di *empowerment* del consumatore; una forte impronta aziendale per servizi che si propongono come ad alto valore sociale e di condivisione<sup>36</sup>; una sola apparente neutralità a coprire valori e principi anche di stampo ideologico; una località con ricadute globali<sup>37</sup>. Ovviamente, anche in queste contraddizioni vi sono differenze significative tra piattaforme.

In vista della transizione della pubblica amministrazione, e dell'intera vita democratica, al modello *GaaP*, le evidenze e le criticità legate agli ecosistemi di piattaforme e alle piattaforme-infrastruttura non solo conservano tutta la loro validità, ma richiedono di essere ulteriormente approfondite e declinate attraverso la lente pubblicistica, per comprendere gli impatti sugli ecosistemi istituzionali e di amministrazione e, quindi, sul sistema democratico-costituzionale, con i suoi valori, principi e regole. Questa consapevolezza è necessaria per attivare quella fase di design etico-politico-normativo, di rilevanza costitutiva e costituzionale, che deve andare in parallelo, accompagnare, la transizione del sistema istituzionale e amministrativo verso il modello *as a platform*. Un design che deve andare ben oltre quanto già oggi emerge dalle carte sui principi e diritti per l'ambiente digitale e ai tasselli della strategia europea per il decennio digitale<sup>38</sup>.

A una scala più operativa, ma non meno centrale per la tenuta del sistema democratico e dell'auspicata centralità dell'umano e dell'utente nello scenario digitale, dovranno individuarsi i meccanismi operativi e organizzativi per i nuovi ecosistemi amministrativi digitali e le modalità di raccordo con la dimensione fisica dell'essere e fare amministrazione (che la digitalizzazione trasforma, ma non elimina).

---

<sup>36</sup>G. Eckhardt, F. Bardhi, *The Sharing Economy Isn't About Sharing at All*, in Harvard Business Review, January 28, 2015, <https://hbr.org/2015/01/the-sharing-economy-isnt-about-sharing-at-all>; R. Botsman, R. Rogers, *What's Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*, New York, Harper Business, 2010.

<sup>37</sup>P. Huitari, K. Järvi, S. Kortelainen, J. Huhtamäki, *Winner Does Not Take All: Selective Attention and Local Bias in Platform-based Markets*, in *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 114 (January, 2017), 313-326 <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0040162516302475>.

<sup>38</sup>Si rinvia al par. 8.

### 3. Le sfide (anche dogmatiche) del modello *GaaP*: dall'infrastrutturazione dell'amministrazione pubblica all'amministrazione come infrastruttura?

La transizione verso il modello *GaaP* porta in primo piano, entro l'universo istituzionale e amministrativo, la dimensione infrastrutturale, con la forza ri-ontologizzante e ri-definitoria insita nei processi *as a platform* e nella rivoluzione digitale. Inutile dire, per quanto già anticipato (*retro*, par. 2), che la digitalizzazione della pubblica amministrazione, nella misura in cui garantisce la creazione e messa a disposizione di piattaforme e tecnologie capaci di infrastrutturare l'ambiente amministrativo e istituzionale – in altre parole, di alcuni *building blocks* condivisi<sup>39</sup> – è parte essenziale della transizione verso il modello *GaaP*.

L'infrastrutturazione è da tempo (correttamente) individuata come priorità del processo di trasformazione e riforma della pubblica amministrazione, in quanto vista (l'infrastrutturazione) come condizione necessaria ad assicurare la piena interoperabilità tra pubbliche amministrazioni e tra le loro basi informative, ma anche, tra queste e i diversi attori degli ecosistemi delle politiche pubbliche<sup>40</sup>. Questa auspicata interoperabilità tra livelli di governo e tra servizi pubblici richiede, appunto, una nuova *service-oriented architecture*<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Per una comparazione su alcune iniziative nazionali verso il modello *GaaP*, si rinvia a – <https://www.capgemini.com/2020/03/three-perspectives-on-government-as-a-platform/>. Per il Regno Unito, <https://gds.blog.gov.uk/category/government-as-a-platform/>; per l'Olanda, <https://www.nldigitalgovernment.nl/>; [https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital\\_Government\\_Factsheets\\_Netherlands\\_2019\\_0.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Government_Factsheets_Netherlands_2019_0.pdf); per la Germania, <https://www.preventionweb.net/national-platform/germany-national-platform>; per la Francia, [service-public.fr](https://www.service-public.fr), [https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital\\_Government\\_Factsheets\\_France\\_2019.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Government_Factsheets_France_2019.pdf), <https://www.internetjustsociety.org/cosmonaut/egovernment-in-france>; per la Finlandia, la [Suomi.fi](https://www.suomi.fi), per un approfondimento sul caso finlandese <https://www.globalassets/julkaisut/digital-finland-framework.pdf>, [https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital\\_Government\\_Factsheets\\_Finland\\_2019.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Government_Factsheets_Finland_2019.pdf); <https://www.oecd.org/gov/innovative-government/embracing-innovation-in-government-finland.pdf>; <https://core.ac.uk/doi/pdf/289290445.pdf>.

<sup>40</sup> A. Sandulli, *Pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche*, in *RTDP*, 2021, n. 2, 513.

<sup>41</sup> La *service-oriented architecture* sviluppata da Amazon nasce per ovviare alle disfunzioni della originaria piattaforma organizzata, appunto, per servizi. Per un approfondimento, si v. Tim O'Reilly, *Government as a platform*, in *Mitpressjournal*, 2010, vol. 6, disponibile on-line ([https://watermark.silverchair.com/inov\\_a\\_00056.pdf](https://watermark.silverchair.com/inov_a_00056.pdf)), 26, ove l'A. osserva: "In the context of government as a platform, the key question is what architectures will lead to the most generative outcome. The goal is to design programs and supporting infrastructure that enable 'we the people' to do most of the work". Sull'organizzazione tradizionale per *silos*, cfr., per tutti, S.

Le argomentazioni a sostegno sono molteplici e variano al variare dell'agenda politica e della narrativa politico-istituzionale del momento: oggi sembrano senz'altro prevalere le ragioni della buona pubblica amministrazione<sup>42</sup>, capace di assorbire al proprio interno tanto l'esigenza di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, con nuove economie di scala e il superamento dell'organizzazione a *silos*<sup>43</sup>; quanto quella, ormai ineludibile, di semplificazione del rapporto con i destinatari di essa secondo il principio del *once only*, che spinge verso la reingegnerizzazione di procedimenti e processi decisionali<sup>44</sup>; ancora, in linea con il più ampio processo di cambiamento dell'economia e della società, l'esigenza di passare ad una regolazione e politiche pubbliche fondate sui dati (*evidence-based*), dunque, capaci di rispondere in modo migliore e dedicato a bisogni e aspettative di singoli, comunità e imprese<sup>45</sup>; infine, l'esigenza, in relazione all'amministrare e all'amministrazione, di un nuovo approccio ecosistemico e *per ecosistemi*<sup>46</sup>, così come ri-definiti delle trasformazioni dell'economia e della società e del ruolo, in essi, delle istituzioni<sup>47</sup>.

---

Cassese, *Amministrazione pubblica e progresso civile*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 1, 2020, 141, ove si ricorda: “Giannini e Barbara, in preparazione della Costituzione, proposero, sull'esempio franco-inglese, l'amministrazione per servizi, ma si preferì quello che Leopoldo Elia ha definito *continuismo*”.

<sup>42</sup>La buona amministrazione “riflette un principio generale del diritto dell'Unione, applicabile agli Stati membri quando attuano tale diritto”. Così Corte giust., sent. 10 febbraio 2022, in causa C-219/20 cit., punto 37. In letteratura, B. Boschetti, B. Celati, *La buona amministrazione*, Ricerche di Laboratorio futuro, Istituto Toniolo, settembre 2022, in corso di stampa; A. Travi, *Pubblica Amministrazione. Burocrazia o servizio al cittadino?* Milano, Vita e pensiero, 2022; G. Napolitano, *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 611 ss.; D.U. Galetta, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche amministrazioni dal Piano nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare*, in *Federalismi.it*, 9 marzo 2022, 112.

<sup>43</sup>W. Sheridan, T.B. Riley, *Comparing e-Government vs. e-Governance*, in *Geospatial World*, 2010, 1.

<sup>44</sup>Ci si riferisce al principio del *one stop shop* di cui alla Direttiva 123/2016/CE. Per un approfondimento, B. Boschetti, *La de-strutturazione dei procedimenti amministrativi. Nuove forme adattative tra settori e sistemi*, Pisa, ETS, 2018, 181. Sul collegamento tra *once only* e interoperabilità, D.U. Galetta, *Public Administration in the Era of Database and Information Exchange Networks: Empowering Administrative Power or Just Better Serving the Citizens?*, in *European Public Law*, Vol. 25(2), 2019, 175. La reingegnerizzazione dei procedimenti è prevista come riforma abilitante dal PNRR, parte II. Per ulteriori sviluppi in relazione al rapporto tra interoperabilità dell'infrastruttura e principio del *once only*, si rinvia al par. 5.

<sup>45</sup>OECD (2020), *Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences*, in *OECD Public Governance Reviews*, Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/86331250-en>.

<sup>46</sup>Si veda, *retro*, nota 4.

<sup>47</sup>Sulla nascita dell'amministrazione di accompagnamento, anche progettuale, B. Boschetti,

Il legame tra la dimensione infrastrutturale e la buona amministrazione – che la transizione *as a platform* (e digitale) rende ineludibile e, per il nostro Paese, non procrastinabile<sup>48</sup> – è anche una, forse tardiva, riscoperta della centralità della dimensione organizzativa della pubblica amministrazione di cui all’art. 97 della Costituzione per l’inveramento dei principi di buon andamento e l’imparzialità di cui all’art. 98<sup>49</sup>. Insomma, come già da tempo sottolineato dalla dottrina, il buon andamento racchiude e investe tutta l’esperienza amministrativa e lega il risultato esterno alla dimensione interna<sup>50</sup>: infatti, “il modo in cui i poteri si intersecano e si integrano condiziona i risultati dell’azione”, ed è appunto all’azione amministrativa che il principio del buon andamento si riferisce.

Questo approccio non sminuisce l’importanza dell’organizzazione, e, più in generale, della dimensione infrastrutturale: al contrario, obbliga l’ordinamento giuridico a farsi carico del buon andamento a partire dalla dimensione organizzativa e, oggi, infrastrutturale. Si pensi, alla figura del responsabile del pro-

---

*Ecosistemi culturali (e giuridici) per la cura della città*, in *Rapporto della Fondazione Ambrosianum. Ripartire: il tempo della cura*, Milano, Franco Angeli, 2021; C. Franchini, *L’intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021. Per un parallelo con la progettualità dell’essere persona, G. Alpa, *Il diritto di essere se stessi*, Milano, La nave di Teseo, 2021. Come carattere del diritto delle transizioni, si rinvia al par. 4. Sulla centralità della dimensione organizzativa/infrastrutturale amministrativa per la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, Corte costituzionale 242/2019, par. 2.3.

<sup>48</sup> Per un quadro di riferimento aggiornato, B. Marchetti, *Amministrazione digitale*, in *Enciclopedia del diritto. Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, 75 ss. Sui ritardi e l’inattuazione del sistema italiano, B. Boschetti, *Transizione digitale*, cit. e bibliografia ivi richiamata; G. Duni, *L’amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nell’evoluzione telematica*, Milano, Giuffrè, 2008. Il ritardo del sistema amministrativo italiano è fotografato dai documenti europei: Commissione UE, Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell’Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell’Italia, 20 maggio 2021, Doc. COM/2020/512 final, in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1591720698631&uri=CELEX%3A52020DC0512>.

<sup>49</sup> G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, Cedam, 1968, Sintetico è invece, secondo Berti, il buon andamento perché in esso si esprime tanto l’aderenza alle norme organizzative, quanto la funzionalità dell’amministrazione rispetto ai poteri in cui si distingue e si qualifica l’organizzazione, 91. Questa prospettiva è esplicitamente ripresa da D.U. Galetta, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche amministrazioni dal Piano nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare*, in *Federalismi.it*, 9 marzo 2022, 112.

<sup>50</sup> Scrive D.U. Galetta, in *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione*, cit., 2022, 57-58: “In un contesto di vera amministrazione digitale (la c.d. pubblica amministrazione 4.0) il responsabile del procedimento dovrebbe, cioè, farsi garante, anzitutto, del rispetto di quei principi di equità ed imparzialità nella fase istruttoria del procedimento cui fanno riferimento sia l’art. 41 della Carta dei diritti UE che l’art. 97 della nostra Costituzione”.

cedimento (figura, peraltro, destinata ad un ruolo centrale nell'amministrazione digitalizzata<sup>51</sup>), alla disciplina sul ritardo, ma anche in istituti, quali quello del conflitto di interessi<sup>52</sup>, in cui è possibile toccare con mano come la dimensione organizzativa sia plasmata e/o resa malleabile in funzione, appunto, della garanzia del buon andamento dell'amministrazione. Lo stesso fa il PNRR nel porre la dimensione organizzativa e infrastrutturale al cuore della riforma integrale della pubblica amministrazione e delle istituzioni. Sul punto si tornerà di seguito (*infra*, par. 4).

Il legame tra dimensione infrastrutturale e buona amministrazione ha consentito – e tutt'ora consente – di far emergere, e porre in primo piano, anche una nuova dimensione dell'organizzazione, di tipo oggettivo e non soggettivo, quale *coordinazione*, più o meno complessa, di poteri e di attività capaci di ripercuotersi, appunto, “sugli aspetti sostanziali dell'azione amministrativa”<sup>53</sup>. Il processo di apprendimento del fatto organizzatorio, che tradizionalmente muove dall'analisi del soggetto collettivo e dalla valorizzazione delle sue strutture in relazione alla formazione della volontà dello stesso, è così sovvertito, in nome del primato organizzatorio dell'azione amministrativa e delle sue strutture (potere e procedimento). Per questa via, quella del buon andamento, diviene possibile – come magistralmente è stato fatto – pensare all'amministrazione *come organizzazione*, fatto organizzato (potere e procedimenti) e fatto organizzante (nella dimensione esecutiva a valle dell'atto e di intervento nella economia e società attraverso piani, concessioni/autorizzazione, enti o imprese). Quasi paradossalmente, grazie a questo approccio integrale al fatto organizzatorio<sup>54</sup>, si svela una pluralità di modi di essere dell'organizzazione: innanzitutto, un'organizzazione di poteri (in relazione alla funzione e al procedimento), quindi, un'organizzazione di uffici (in relazione all'atto) e di funzionari (in relazione all'imputazione per le conseguenze dell'atto).

Ebbene, la multidimensionalità del fatto organizzatorio, che va di pari passo con la sua portata integrale, capace cioè di abbracciare ogni forma dell'amministrare e dell'amministrazione, si rivela di straordinaria attualità oggi, per la comprensione del processo di infrastrutturazione amministrativa e di quella amministrazione-infrastruttura che lo scenario GaaP svela e pone come

---

<sup>51</sup> D.U. Galetta, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione*, cit., 2022, 116.

<sup>52</sup> Per tutti, G. D'Angelo, *Conflitto di interessi ed esercizio della funzione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2020.

<sup>53</sup> G. Berti, *La pubblica amministrazione*, cit., 89 e 371, dove scrive: “già il determinarsi del potere è un fatto organizzatorio”.

<sup>54</sup> G. Berti, *La pubblica amministrazione*, cit., 370, da cui correttamente si fa discendere “integrale giuridicizzazione del movimento che, dall'iniziale sollecitazione di un potere, perviene alla distribuzione delle conseguenze di esso”.

orizzonte di transizione di medio termine. È del resto significativo che la *coordinazione* – che sta alla base della impostazione teorica dell’amministrazione *come organizzazione* e che definisce l’organizzazione sin dal momento della produzione degli effetti giuridici – trovi continui rimandi e sviluppi nella costruzione *as a platform* e nelle riflessioni per il decennio digitale: si pensi all’interoperabilità, alla portata infra-strutturante delle piattaforme, all’essenza del processo di piattaformaizzazione, alla centralità della funzione nell’ambiente relazionale (e non cosale<sup>55</sup>) della società plasmata dalla rivoluzione digitale (imperiata sulle cosiddette 3 “c”: coordinamento, cooperazione e collaborazione).

È insomma evidente come non ci si possa accontentare di una acritica, tantomeno descrittiva<sup>56</sup>, qualificazione della dimensione infrastrutturale *as a platform* come mero fatto organizzatorio, senza preoccuparsi di ri-definire il concetto di organizzazione e il suo rapporto con quello di piattaforma-infrastruttura; senza riflettere sul valore organizzatorio della piattaforma-infrastruttura e sul rapporto tra quest’ultima e altri elementi dell’esperienza amministrativa a cui è possibile attribuire un valore organizzatorio (in primis, come si è detto, la funzione, con le figure del potere e del procedimento); ancora, senza interrogarsi sulla possibilità di stabilire una continuità (teorico-giuridica) tra l’amministrazione *as a platform* e l’amministrazione *come organizzazione* (fatto organizzato e, a sua volta, organizzante), ovvero se, in essa, si determini un riposizionamento del fatto organizzatorio, dei vari modi di essere dell’organizzazione, e, più ancora, del giuridico (in quanto, ad esempio, si giunga alla conclusione che essa assorbe a sé ogni fatto organizzatorio e il connesso valore giuridico<sup>57</sup>).

Per affrontare le sfide dogmatico-regolatorie aperte dal processo di digitalizzazione e *piattaformizzazione* dell’amministrazione e dell’ecosistema istituzionale può allora essere utile individuare alcune fondamentali dimensioni d’indagine:

---

<sup>55</sup> Floridi, Finocchiaro, Pollicino, *Il sole 24ore*, 5 gennaio 2022, p. 16. “Concettualmente, si tratta di passare dalla sostanza (dei valori), alla funzione (delle procedure). È un percorso in perfetta armonia con una visione molto più relazionale e meno “cosale” della società”.

<sup>56</sup> Sulla diversa nozione di coordinamento sostenuta da Bachelet *et al.*, G. Berti, *La pubblica amministrazione*, cit., nota 28, 90; P. Calandra, *Il buon andamento dell’amministrazione pubblica*, in AA.VV., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Milano, Giuffrè, 1987, I, 157.

<sup>57</sup> Sull’istituzionalismo (processuale) di Santi Romano e sulla totale giuridicizzazione del reale che ad essa consegue, M. Croce, A. Salvatore, *La forza trasformativa dell’impolitico. L’istituzionalismo di Maurice Hauriou e Santi Romano*, in *Giorn. di storia costituzionale*, 2021, 239-254. Sui diversi approcci istituzionalistici e neoistituzionalistici, M.L. Tarantino, *Istituzionalismo e neoistituzionalismo. Questioni e figure*, Milano, Giuffrè, 2010.



(a) *infrastruttura e forme organizzatorie*: se i *bulding blocks* condivisi dell'infra-struttura digitale esaltano la dimensione funzionale, di processo e di relazione, e il suo valore organizzatorio, plasmando a cascata l'"organizzazione" in senso stretto, fatta di strutture, apparati e centri di competenze, è vero però che essi sono portatori di un autonomo valore organizzatorio e ri-ontologizzante, per ciò stesso funzionale, che richiede di essere sistematizzato, regolato e valorizzato a fini di re-ingegnerizzazione della macchina amministrativa;

(b) *infrastruttura e forme relazionali*: l'interno ed esterno della pubblica amministrazione vengono saldati attraverso la dimensione infrastrutturale digitale aprendo ad uno scenario e ecosistemico e *per ecosistemi*<sup>58</sup>, ma anche, appunto, *per piattaforme*, entro cui può (e deve) prendere forma l'organizzazione in termini di coordinamento, cooperazione e collaborazione (l'amministrazione non basta a se stessa per il raggiungimento dei fini pubblici<sup>59</sup>);

(c) *infrastruttura e forme del reale*: è necessario assicurare un coordinamento tra la dimensione digitale della pubblica amministrazione, e delle politiche pubbliche, e quella fisica, piano con il quale continuerà a misurarsi (a di-

---

<sup>58</sup> Come si è già avuto modo di dimostrare B. Boschetti, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo*, cit. la logica (eco)sistemica ha già fatto ingresso nel diritto amministrativo, specie nel diritto dei singoli sistemi/settori di amministrazione, consentendo vere e proprie operazioni di intelligenza regolatoria, che sfruttano le sinergie tra segmenti di azione amministrativa, la sequenzialità dei processi, la condivisione di basi documentali e informative entro i singoli sistemi di amministrazione, con l'effetto di de-strutturare (eliminare, anche) le tradizionali infrastrutture giuridiche del fare amministrazione, prima tra tutte quella procedimentale, e di ridisegnare lo spazio amministrativo e di relazione con l'amministrazione. Ebbene, queste forme di intelligenza regolatoria sono solo alcuni assaggi dei cambiamenti che verranno, l'inizio di un processo di transizione verso l'amministrazione (eco)sistemica, che trova nella transizione digitale e nel modello GaaP un fattore di accelerazione senza precedenti Cfr. anche S. Civitarese Matteucci, L. Torchia, (a cura di), *La tecnificazione*, vol. IV, in L. Ferrara, D. Sorace, (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze, Firenze University Press, 2016. Come sottolineato dal Digital Compass 2030, questo percorso parte dalle pre-condizioni abilitanti per cittadini e imprese: ossia, accesso a una connettività sicura e a prezzi abbordabili, acquisizione delle competenze digitali di base (che dovrebbero diventare un diritto per tutti), identità digitale universale, dotazione di altri mezzi che insieme consentano di partecipare a pieno alla vita democratica, economica e sociale di oggi e di domani, ai servizi pubblici. Cfr., sul tema, B. Boschetti, *Sulla responsabilità per danni delle autorità di vigilanza (Banca d'Italia e Consob)*, in *Giur. comm.*, 4, 2021, 741 ss. A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico normativo?*, in *Federalismi.it*, 28 luglio 2021, ove si sottolinea come l'attuazione del PNRR avverrà prevalentemente attraverso decreti-legge e decreti delegati, sulla base di un indirizzo politico programmato attraverso le 6 missioni del PNRR.

<sup>59</sup> Esplicitamente, con riferimento alla sostenibilità, CE, *Strategy for financing the transition to a sustainable economy*, Com(2021)390 final, del 6 luglio 2021.

spetto del principio *digital first*) sia l'organizzazione, sia, in modo via via più marginale ma con nuove finalità (si pensi al ruolo dei facilitatori e mediatori nei processi decisionali), la relazione con l'amministrazione e tra amministrazioni, nonché, soprattutto, la fruizione di molti dei servizi essenziali alla tutela delle libertà e al soddisfacimento dei diritti dei cittadini;

(d) *infrastruttura e forme dogmatiche*: dinanzi alla pervasività del percorso di infrastrutturazione, con la sua estensione prospettica all'intera vita democratica, con il suo impatto ri-ontologizzante, è necessario avviare un percorso di rinnovamento altrettanto pervasivo e radicale di istituti, categorie e regole del diritto costituzionale e amministrativo. Una logica prettamente lineare, transitiva, di istituti, categorie e regole al digitale rischia di rivelarsi fallace: a questo monito non sfugge neppure il riconoscimento, che si pone, appunto, in perfetta continuità con la tradizione giuridico-costituzionale moderna, del primato dell'uomo e dell'umano quale principio cardine per il decennio digitale. In uno scenario privo di invarianti, infatti, assumere la persona come mero a-priori da tutelare giuridicamente nella dimensione digitale secondo schemi noti significa, in realtà, tradire l'umano, eludendo l'orizzonte del transumano e la necessità di fissarne il Codice<sup>60</sup>.

#### **4. L'infrastrutturazione dell'amministrazione come paradigma delle strategie di ripresa e resilienza e del diritto delle transizioni**

Se la prospettiva della transizione verso il modello *as a platform* aiuta a svelare la natura e portata ri-ontologizzante di cui è portatrice la dimensione infrastrutturale, il processo di infrastrutturazione dell'amministrare deve essere guardato anche attraverso la lente delle strategie di ripresa e resilienza (post)pandemiche e delle grandi transizioni in atto, quali vere e proprie forme di ingegneria giuridica-istituzionale infrastrutturanti.

La dimensione infrastrutturale è, infatti, al centro delle strategie di ripresa e resilienza contenute nel PNRR, e nel diritto ad esso collegato, ben al di là di quanto necessario alla digitalizzazione della pubblica amministrazione. Al tempo stesso, in una prospettiva più ampia che abbraccia il decennio digitale e i suoi obiettivi, la dimensione infrastrutturale è parte essenziale di una strategia politico-regolatoria funzionale al completamento delle grandi transizioni in atto: quella digitale, ma anche quella ecologica e culturale/cognitiva ad esse collegata.

---

<sup>60</sup>N. Lupo, *Il parlamento e la sfida della digitalizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 2, 501 ss. (altri utili riferimenti sul tema della democrazia diretta alla nota 8 a p. 506, volumi di Gentile, Cassese e Weale, Gantagalli e Pallante; L. Casini, *Lo stato nell'era di Google. Frontiere e sfide globali*, Milano, Mondadori, 2020).

Di seguito, saranno sinteticamente richiamate alcune delle forme e modalità attraverso cui le strategie di ripresa e resilienza e il diritto delle transizioni contribuiscono all'infrastrutturazione dell'amministrazione e delle istituzioni.

Innanzitutto, come si è detto, la digitalizzazione della pubblica amministrazione costituisce solo uno dei tasselli di una complessiva trasformazione della pubblica amministrazione – la D del nuovo del cd. nuovo alfabeto della PA – che abbraccia tanto la dimensione funzionale (semplificazione e re-ingegnerizzazione dei processi), quanto organizzativa, a partire dal capitale umano (accesso, competenze, formazione): due dimensioni cui può essere riconosciuta una portata, appunto, ristrutturante, ma, al tempo stesso, infrastrutturante<sup>61</sup>.

In secondo luogo, secondo la logica impressa dalla *Resilience and Recovery Facility*, la dimensione infrastrutturale è assunta come “soluzione” per assicurare l'attuazione delle riforme e le transizioni previste dal PNRR: con questo obiettivo si prevedono regimi semplificati<sup>62</sup>, investimenti (in particolare, in tecnologie essenziali alla infrastrutturazione della pubblica amministrazione), risorse economiche<sup>63</sup>, personale e/o strutture “a termine” di supporto per la pubblica amministrazione<sup>64</sup>, il tutto in vista del raggiungimento delle *milestones/targets* del PNRR, a mo' di garanzia di risultato. La transizione (compresa l'attuazione della legge che ne è parte integrante) diventa, dunque, essa

---

<sup>61</sup> Per una ricostruzione, si rinvia a B. Boschetti, M.D. Poli, *The pandemic curvature of democratic space/time. A legal perspective*, cit.; cfr. anche S. Cassese, *Il governo legislatore*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 27(5), 557-55; L. Fiorentino, *Il piano di ripresa. Un'occasione per cambiare l'amministrazione*, in *Giorn. dir.*, 2021, 27 (6), 689-690.

<sup>62</sup> A parte le misure di semplificazione veicolate dal d.l. n. 77/2021, cit., si vedano, da ultimo, le misure contenute nel d.l. 30 aprile 2022, n. 36, cd. decreto PNRR 2: in particolare, artt. 7, 23 e ss. (in materia di transizione energetica), 31 (in materia di proroga di accordi quadro e convenzioni delle centrali di committenza in ambito digitale), 32 (in materia di rafforzamento dei servizi digitali), 33 e ss. (contenenti “ulteriori” misure abilitanti per il PNRR).

<sup>63</sup> Il principio “non arrecare un danno significativo” si basa su quanto specificato nella “*Tassonomia per la finanza sostenibile*” (Reg. UE 2020/852) adottata per promuovere gli investimenti del settore privato in progetti verdi e sostenibili nonché contribuire a realizzare gli obiettivi del Green Deal. Costituisce un pilastro della Resilience and Recovery facility (Reg. UE n. 241/2021) e del PNRR (richiamato anche nei decreti-legge di attuazione, a partire dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77, cit. Sottolinea l'importanza della messa a disposizione delle risorse economiche in relazione a riforme e investimenti della p.a., D.U. Galetta, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione*, cit. 175).

<sup>64</sup> Si vedano, da ultimo, le misure contenute nel d.l. n. 36/2022, cit.: in particolare: art. 11, sul potenziamento delle strutture regionali; art. 12, sul potenziamento della SNA; artt. 16-17 sul potenziamento dei ministeri; art. 36 sul potenziamento dell'unità per la semplificazione. Analoghe misure di potenziamento erano contenute anche nel d.l. n. 152/2021: in particolare, capo V. Il potenziamento delle strutture va di pari passo con norme di agevolazione delle assunzioni (contenute, oltre che nel d.l. n. 81/2021 anche in decreti successivi: così, ad esempio, gli artt. 9 e 10 del d.l. n. 36/2022).

stessa, un servizio da garantire. Questo approccio è sintetizzato nella formula *migration (e transition) as a service*, che il PNRR sposa<sup>65</sup>.

Infine, è significativo che lo stesso PNRR, sempre secondo la logica della *Resilience and Recovery facility*, sia accompagnato da un apparato organizzativo e infrastrutturale atto a garantirne la *governance*: in particolare, il coordinamento e il raccordo di tutti i livelli di governo, nonché di tutti gli altri soggetti pubblici e privati coinvolti, entro il ciclo complessivo di attuazione e monitoraggio. Un contenuto obbligato dei Piani di ripresa e resilienza (Reg. UE n. 241/2021), che, peraltro, ha costituito oggetto specifico di valutazione da parte della Commissione. Ebbene, questo apparato di *governance* integra e completa, da un lato, le strutture di governo e gli apparati amministrativi esistenti, dall'altro, l'apparato di *governance* per la transizione digitale, che il PNRR stesso ha contribuito a modellare e sviluppare<sup>66</sup>.

A bene vedere, dunque, la centralità della dimensione organizzativa e infrastrutturale costituisce un tratto caratteristico della digitalizzazione della pubblica amministrazione, ma, più in generale, di questa stagione di riforme, tanto da permeare le strategie regolatorie, da definirne lo stile e le modalità operative.

In proposito, è possibile parlare di un *diritto delle transizioni*, i cui elementi sono specificamente adattati per curvare un intero ecosistema, o singole parti di esso, verso meta obiettivi di cambiamento di medio-lungo orizzonte, delineati in via anticipata attraverso un complesso intreccio di atti e documenti di varia natura e matrice<sup>67</sup>. In funzione di questo meta-fine, il diritto delle transizioni valorizza i piani di medio-lungo periodo (si pensi al PNRR), crea schemi normativi pronti all'uso e sempre adattabili e combinabili con elementi economico/finanziari e organizzativi per il raggiungimenti di specifici targets; va-

---

<sup>65</sup> Il modello *migration as a service* è esplicitamente richiamato nel PNRR con riferimento alla transizione al cloud da parte dei Comuni (p. 93), con riferimento alla transizione a l'eprocurement (p. 74).

<sup>66</sup> In dottrina, B. Boschetti, *Dalle riforme alla governance. La pubblica amministrazione nel PNRR*, in *Pandora Rivista*, 2021, n. 2, 158 e già B. Boschetti, *Transizione digitale e amministrazione (eco)sistemica*, in *SPPC*, 2021, 2, 53 e riferimenti bibliografici in nota; M. Macchia, *La governance del Piano di ripresa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 27(6), 733-741. Per i riferimenti normativi, a parte le norme contenute nel d.l. n. 77/2021, che contengono l'ossatura della governance del PNRR, si vedano gli artt. 33, sul nucleo PNRR stato-regioni, nonché l'art. 36-ter, che dispone l'integrazione della cabina regia PNRR con una rappresentanza delle regioni, del d.l. n. 152/2021; art. 31, d.l. n. 36/2021 che istituisce la struttura per le politiche spaziali e aerospaziali (sotto il Capo IV transizione digitale).

<sup>67</sup> Per una ricostruzione, in relazione al meta obiettivo della transizione ecologica, B. Boschetti, *Oltre l'art. 9 della Costituzione: un diritto (resiliente) per la transizione (ecologica)*, in fase di referaggio per la *Riv. trim. dir. pubbl. comp.*, 2022, n. 2.

lorizza appunto, entro di sé e lungo tutto il percorso della sua attuazione, la dimensione organizzativa e infra-strutturale, generando nuovi apparati di *governance*, ma anche, e soprattutto, di governo e amministrazione, secondo un approccio *as a service*, di accompagnamento dell'amministrazione nel percorso di cambiamento, di integrazione tra attori pubblici e privati secondo una logica per ecosistemi e/o di collaborazione<sup>68</sup>.

A questi caratteri risponde certamente, forse in modo particolare, il diritto della transizione digitale (come quello per altre transizioni e per lo stesso PNRR). Lo dimostra la dimensione della *governance* per la transizione digitale, la sua integrazione nelle strutture di governo e di *governance* del PNRR, la particolare attenzione che è data all'accompagnamento delle strutture amministrative nel percorso verso la transizione digitale secondo il richiamato approccio *as a service*, il nuovo regime per gli acquisti ICT<sup>69</sup>, la centralità delle tecnologie infra-strutturanti e la previsione di servizi e strutture di supporto al loro sviluppo<sup>70</sup>, il raccordo tra digitalizzazione e re-ingegnerizzazione procedimenti e processi<sup>71</sup>. Di questo salto culturale sono chiara espressione anche l'investimento nella crescita delle competenze digitali di base fuori e dentro la PA.

---

<sup>68</sup> Per una ricostruzione dei caratteri del diritto delle transizioni, B. Boschetti, M.D. Poli, *The pandemic curvature of democratic space/time. A legal perspective*, cit. Per i riferimenti normativi, si rinvia, *retro*, alla nota 64.

<sup>69</sup> Su questo era già intervenuto l'intero Titolo primo e l'art. 31 (in relazione a Sogei s.p.a. come *Innovation procurer broker*) del d.l. n. 76/2020, la cui filosofia è ora stata anche agli acquisti ricadenti nell'ambito di attuazione del PNRR (art. 53, d.l. n. 77/2021). Ulteriori interventi di facilitazione degli acquisti ICT sono contenuti nel d.l. n. 152/2021 (artt. 7 e 27) e n. 36/2022 (art. 27 ss.). La semplificazione degli acquisti ICT (in realtà, un nuovo mercato regolato per gli acquisti ICT che costituisce un elemento della *governance* per la transizione digitale) è una delle strategie della politica nazionale digitale, contenuta nel Piano per l'innovazione 2025 (punto A7) e ora nel PNRR, il quale prevede una specifica linea di riforma che prevede la creazione di una *white list* di fornitori certificati, un percorso di "fast track" per gli acquisti ICT, un servizio che includa la lista dei fornitori certificati e consenta una selezione/comparazione veloce e intuitiva. Si segnala che il Consiglio dei Ministri del 30 giugno 2021 ha approvato un ddl di riforma del Codice appalti. Sottolinea la necessità di plasmare la disciplina degli appalti per favorire l'innovazione digitale con il coinvolgimento di SMESs e Start-up, la Commissione europea nel SWD "Connectivity", cit. In dottrina, per tutti, G.M., Racca, *La digitalizzazione dei contratti pubblici: adeguatezza delle pubbliche amministrazioni e qualificazione delle imprese*, in R. Carvallo Perin, D.-U. Galetta, *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, cit., 321 ss.

<sup>70</sup> In particolare, per la transizione *cloud* e, più in generale, per l'attuazione del PNRR, secondo quanto previsto dall'art. 11, d.l. n. 77/2021 e, per i profili di reclutamento delle task force locali, il d.l. n. 82/2021.

<sup>71</sup> Si v. PNRR, parte II, p. 51-52. Questa re-ingegnerizzazione riguarda anche la giustizia. In dottrina, M.L. Maddalena, *La digitalizzazione della vita dell'amministrazione e del processo*, in *Foro amministrativo*, 2016, 2535 ss.

È, dunque, con questo duplice orizzonte, che occorre guardare all'attuale percorso di infrastrutturazione e piattaformaizzazione della pubblica amministrazione (e della vita democratica): da un lato, infatti, si vanno creando i *building blocks* per i nuovi ecosistemi di amministrazione 4.0, ma anche, l'ossatura, lo scheletro, la base infrastrutturale digitalizzata, su cui si fonda la transizione al modello *as a platform*; dall'altro, in parallelo, va crescendo una dimensione infrastrutturale generata dal diritto delle transizioni, che ridefinisce la *governance* in modo funzionale alle grandi transizioni.

L'uno e l'altro di questi percorsi infra-strutturanti, aiutano a comprendere la reale portata della dimensione infrastrutturale per l'esperienza democratico-istituzionale e delle sfide che attendono il diritto (e la scienza giuridica).

## **5. L'interoperabilità come canone (infrastrutturale/relazionale/funzionale) per l'amministrazione *as a platform***

Il cuore del modello GaaP è la piena inter-operabilità dei livelli di governo e dei servizi in modalità digitale: non a caso, l'interoperabilità è uno dei principi chiave del diritto dell'amministrazione digitale<sup>72</sup> e ne costituisce altresì canone etico di condotta<sup>73</sup>, sin dal design e sviluppo dell'infrastruttura digitale. Questa interoperabilità totale – in quanto abbraccia tutti i governi di governo (compreso quello europeo), tutte le dimensioni e i segmenti del fare amministrazione, le diverse platee di soggetti che in queste dimensioni e segmenti interagiscono – ridisegna lo spazio amministrativo ed imprime ad esso una

---

<sup>72</sup> In quanto spinge alla condivisione e al riuso di soluzioni all'interno dell'ecosistema infrastrutturato, anche verso il settore privato e in ottica trans-frontaliera (e addirittura globale) – in questo orizzonte il principio è interpretato già nella Dichiarazione di Tallin sull'eGovernment, punto 5, disponibile all'indirizzo <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration> –, così come al mantenimento di un carattere aperto, sperimentale, adattativo. È chiaro che in questa prospettiva l'interoperabilità diviene motore per una continua ridefinizione della relazionalità dell'ambiente digitale infrastrutturato. Per le ricadute dogmatico-regolatorie, infra par. 8.

<sup>73</sup> Art. 12 CAD, che identifica l'interoperabilità come principio dell'amministrazione digitale; art. 13-*bis* CAD (introdotto dall'art. 32, comma 4, d.l. n. 76/2020), ove si identifica l'interoperabilità come principio di condotta tecnologica per l'amministrazione digitale; art. 54 del TUPI (integrato dall'art. 4, d.l. n. 36/2022) che introduce l'obbligo per il Codice di condotta di una sezione dedicata al corretto utilizzo delle tecnologie informatiche e dei mezzi di informazione e social media da parte dei dipendenti pubblici, anche al fine di tutelare l'immagine della pubblica amministrazione. Per assicurare la permeabilità dei principi etici, il Piano per l'innovazione 2025 (A017) individua anche un *ethical label* che promuova la riconoscibilità e la circolazione di soluzioni digitali conformi ai principi etici.