

## Capitolo 1

# *L'amministrazione pubblica come organizzazione*

---

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le amministrazioni pubbliche quali organizzazioni complesse. – 3. L'amministrazione pubblica dall'*Ancien Régime* allo Stato liberale. – 4. Amministrazione pubblica e *welfare state*. – 5. Crisi dell' 'amministrazione del benessere' e affermazione dell' 'amministrazione di regolazione'. – 6. La traiettoria delle recenti riforme amministrative: dalla diffusione alla crisi del *New Public Management*. – 7. Una nuova frontiera: l'amministrazione digitale. – *Bibliografia*.

### 1. Premessa

L'amministrazione pubblica è una istituzione ed è, assieme, una organizzazione, ossia una stabile e ordinata struttura politico-sociale in cui coesistono e interagiscono persone con ruoli e responsabilità differenti, utilizzando risorse di vario genere (c.d. '**apparato**'), per raggiungere determinati obiettivi. Il fenomeno organizzativo è, quindi, una commistione di statica e di dinamica. L'organizzazione è statica in quanto individua il modo di essere di una certa funzione al fine di conseguire i propri scopi. Ed è dinamica, innanzitutto, perché è funzionalmente collegata ai fini e agli obiettivi che costituiscono la sua missione finale e, poi, perché è necessariamente in divenire, collegata all'esigenza di adeguare la propria forma alle sollecitazioni e ai mutamenti interni ed esterni, dettati dal suddetto legame funzionale.

L'amministrazione pubblica, dunque, dal punto di vista organizzativo, è un **sistema complesso, predisposto per lo svolgimento di compiti preordinati a finalità di interesse pubblico e composto da un corpo di funzionari professionali** (nonché mezzi materiali e finanziari) **distribuiti in una molteplicità di figure soggettive**, che si sottraggono ad una definizione univoca, collegate tra loro secondo modelli relazionali differenti. Tra le figure soggettive devono, innanzitutto, essere richiamate le differenti tipologie dell' 'ente pubblico'. A questo iniziale e variegato insieme di figure, devono, poi, essere aggiunti quei soggetti pubblici che assumono la forma di 'società per azioni a partecipazione pubblica', nonché quegli altri soggetti che, in relazione a determinati ambiti funzionali, sono qualificabili come 'organismi di diritto pubblico'. Infine, sono definibili come pubblici anche taluni soggetti privati allorché siano titolari di pubbliche funzioni.

L'amministrazione pubblica appare, quindi, quale **organizzazione differenziata**,

costituita da una pluralità di soggetti eterogenei, collegati tra loro secondo modelli strutturali differenti, a cui corrispondono, evidentemente, composite modalità di azione: è questa una delle ragioni per cui, più di recente, è utilizzata l'espressione *amministrazioni pubbliche*, volendo proprio significare questa differenziazione e tenere assieme realtà organizzativo-funzionali anche molto diverse tra loro.

In precedenza (cfr. Parte I, capp. 2 e 3) si è visto proprio come, storicamente, il disegno organizzativo e funzionale del settore pubblico proceda verso una sempre maggiore complessità collegata all'assunzione di nuovi compiti a cui ha corrisposto l'individuazione di nuove soluzioni organizzative e nuove modalità di azione: basti qui ricordare il passaggio dal modello ministeriale a quello dell'ente pubblico e dall'ente pubblico alle società partecipate, all'emersione delle Autorità amministrative indipendenti e delle agenzie. Se poi volgiamo lo sguardo verso l'amministrazione territoriale, osserviamo come, nel corso del tempo, all'architettura amministrativa piramidale e centralista del potere statale si sia man mano affiancata quella degli enti territoriali 'minori': sotto questo aspetto, l'idea che Province e Comuni, pur essendo dotati di personalità giuridica propria, fossero considerati alla stregua di 'membra dello Stato', è stata rimpiazzata dall'attribuzione a Regioni ed enti locali di una sempre più ampia autonomia (artt. 5 e 114 Cost.), progressivamente estesa anche ad altre istituzioni (come le università, le scuole, le camere di commercio). A tutto ciò, infine, va aggiunto il sempre più variegato universo dei soggetti privati esercenti pubbliche funzioni nonché, in relazione alla costante ed essenziale presenza nell'amministrazione del *welfare* e della sanità, i soggetti del c.d. 'terzo settore'.

Tutto questo, sotto il profilo dell'organizzazione, pone più di un problema. Tra questi, il primo è certamente rappresentato dalla identificazione dello statuto costituzionale dell'organizzazione amministrativa, il secondo è costituito dalla determinazione del perimetro soggettivo dell'amministrazione pubblica, a cui si collega, direttamente, il terzo problema, quello legato alla individuazione del 'se', 'quando' e 'come' un soggetto giuridico è definibile *amministrazione pubblica*.

Tuttavia, prima di affrontare in maniera specifica questi aspetti, è opportuno tracciare una sintetica ricostruzione dell'evoluzione dei modelli organizzativi.

## 2. Le amministrazioni pubbliche quali organizzazioni complesse

**'Amministrare'** è un sostantivo che individua il 'prendersi cura', in modo concreto e con riferimento a specifiche vicende di vita, attraverso l'organizzazione e la produzione di beni, servizi e attività, di quell'insieme di interessi della società che i pubblici poteri, ossia le istituzioni politico-democratiche, attraverso il procedimento legislativo, hanno qualificato come 'pubblici', in coerenza con lo statuto costituzionale e nel rispetto dei principi dell'ordinamento generale.

L'espressione **'amministrazione pubblica' identifica**, così, l'ente (e talora lo stesso singolo ufficio) **cui è attribuita una specifica competenza che riguarda la collettività e i bisogni della generalità dei consociati**: dunque, quella determinata organizzazione (statale, regionale o locale) titolare di una specifica funzione (ad esempio, quella militare o quella finanziaria) o attività (ad esempio, quella sanitaria o quella

dell'istruzione). Al contempo, **l'amministrazione pubblica costituisce un fenomeno politico e sociale delle moderne società destinato a rispecchiarne la progressiva complessità**, proprio perché il suo compito ultimo è quello di mettere in relazione la politica, da un lato, con la società, dall'altro: la realizzazione delle politiche pubbliche richiede l'intervento di una composita pluralità di organizzazioni con il compito di amministrare le relative decisioni e di tradurre i differenti obiettivi in risultati e conseguenze concrete. Come è stato osservato, l'amministrazione pubblica è «il vettore dell'autorità politica verso la società che si esprime attraverso un'azione di tipo coercitivo: lo Stato dispone, impone, talvolta propone, ma lo fa in virtù di una legittimità [democratica] che lo autorizza a esercitare il comando. L'amministrazione raccoglie il comando che proviene dagli organi elettivi e lo traduce, avendo essa stessa una legittimità [in ragione del principio di legalità] ad esercitare una coercizione, sia per disciplinare comportamenti collettivi, sia per offrire alla collettività beni e servizi» (A. Lippi).

A partire dalla formazione dello **Stato liberale**, ogni potere si manifesta e funziona per mezzo di una propria amministrazione: con l'affermazione di un potere pubblico fondato sulla legge e che trova obbedienza proprio in virtù di essa, in quanto riconosciuta valida da tutti i membri di quella associazione politica che è lo Stato, si impone e diviene indispensabile un apparato amministrativo stabile, durevole e impersonale. **Nessun potere politico può esistere senza un'amministrazione** e la burocrazia prende corpo come amministrazione specifica del potere legale-razionale (F. Girotti).

Se il compito dell'amministrazione pubblica appare storicamente quello di organizzare la società, i mutamenti che, a partire dall'inizio del XX secolo, hanno investito quest'ultima lasciano intravedere sempre più il suo ruolo capillare e diffusivo: non soltanto i cittadini sono accompagnati dall'amministrazione nel corso della loro esistenza, ma la stessa attività economica si svolge in un contesto che non è soltanto quello costituito dal mercato, ma è altresì un ambito amministrativo composto da una variegata serie di autorizzazioni e licenze, incentivi e sovvenzioni, regole e controlli. A tutto ciò deve poi essere aggiunto il fatto che interi settori della società sono stati progressivamente presidiati dall'amministrazione, basti pensare all'istruzione e alla sanità oppure alla previdenza, per non dire dell'ordine pubblico.

È l'esito, quindi, di una opzione ideologica l'affermazione secondo cui sia possibile organizzare la vita dei singoli in modo spontaneo attraverso il mercato. Il mercato, e lo scambio che ne è alla base, decide il prezzo dei beni e servizi che il sistema economico è in grado di produrre, ma da sempre non soddisfa i bisogni degli individui. Innanzitutto, esistono beni per la soddisfazione di bisogni individuali che il singolo individuo non è in grado di acquisire da altro privato nell'ambito del circuito del libero scambio, neppure vendendo i beni di cui dispone (ad iniziare dalla propria forza-lavoro) per procacciarsi i mezzi economici occorrenti. Al tempo stesso, non esistono solo bisogni individuali, ma esistono anche, e per ragioni non contingenti, bisogni collettivi che riguardano una comunità di individui di cui può prendersi cura soltanto un soggetto pubblico, come lo Stato.

La presenza di un'organizzazione pubblica trova la propria giustificazione nella necessità di soddisfare quei bisogni pubblici necessari per garantire stabilità, svilup-

po ed equi rapporti sociali, che il **mercato** non appaga in quanto **strutturalmente organizzato per rispondere alla domanda in relazione alla capacità economica di ciascun individuo**, ma **non ai suoi bisogni**. Vi sono, infatti, beni pubblici che non vengono prodotti dal mercato e vi sono interessi pubblici che non sono soddisfatti dal mercato, non soltanto perché non vi è convenienza economica, ma in quanto quella possibilità è oggettivamente inconfigurabile. Vi sono cioè beni e interessi che riguardano la generalità dei cittadini (ordine, sicurezza, giustizia, difesa militare, istruzione, sanità) nei confronti dei quali non è predicabile un meccanismo di esclusione dal godimento, costruito sul prezzo, di chi intende fruirne. Vi sono, poi, interessi la cui cura richiede un impegno economico-finanziario e temporale (ad esempio, la realizzazione di infrastrutture economiche) a fronte di una gestione complessa e di un incerto ricavo che esortano l'impegno della collettività organizzata attraverso la presenza di un soggetto pubblico. E, ancora, ci sono beni e interessi che pretendono una regolazione pubblica a vantaggio dell'intera collettività.

Tutto questo, a partire dalla vicenda dello Stato liberale, fa della presenza di una amministrazione pubblica un fenomeno costante, a geometria variabile, in relazione alla parabola storica dello Stato contemporaneo.

Sotto un diverso aspetto, l'amministrazione pubblica si colloca così al centro di quei processi che prendono avvio dal sistema politico, con il **passaggio** dall'idea della sua subordinazione al potere politico a quella di un **amministrazione che assume via via un ruolo di intermediazione tra l'autorità politica e i cittadini**. Quale istituzione essa è, quindi, parte del sistema politico, soprattutto allorché la legge le attribuisce il potere di adottare decisioni discrezionali e che quindi, come sappiamo, presuppongono il bilanciamento, la ponderazione e la composizione di interessi in conflitto.

Benché sia sempre presente l'idea che 'amministrare' sia una funzione separata dalla sfera politica (nella quale sarebbero ricompresi esclusivamente le istituzioni e gli organi del circuito democratico, ossia Parlamento e Governo) e come tale titolare di compiti meramente esecutivi delle norme e degli indirizzi politici, l'assetto istituzionale è certamente ben diverso. Mentre al soggetto politico compete certamente la responsabilità di decidere *che cosa* deve essere fatto, all'amministrazione è attribuito di decidere il *come* fare, ossia come curare 'in concreto', ovvero nella singola fattispecie, quel certo 'interesse pubblico di genere'. D'altronde, la stessa attribuzione di una quota di **'potere discrezionale'** all'amministrazione finisce per assegnare alla stessa il potere di ponderare e comporre quegli interessi (pubblici e privati) che si confrontano in una determinata vicenda di vita, che non possono essere composti in astratto da quella stessa legge che attribuisce quella certa quota di potere. In tal senso, la **funzione amministrativa**, latamente intesa, **è sempre funzione di governo**, a prescindere dalle forme giuridiche che essa possa assumere (cfr. cap. 2, § 9).

Il problema diviene quello (cfr. Parte I, cap. 6) di garantire un assetto istituzionale, e dunque anche burocratico-organizzativo, ispirato sia al principio di legalità che alla giustiziabilità del potere pubblico, così da affermare l'effettività dello statuto costituzionale dell'amministrazione e, dappresso, il rispetto dei principi generali dell'ordinamento. Una esigenza tanto più avvertita allorché il sistema amministrativo ha cessato da tempo di essere una entità monolitica per divenire un organismo

articolato in relazione tanto al disegno organizzativo (e quindi allo stesso personale e alle dotazioni finanziarie e materiali assegnate), quanto alle funzioni attribuite, che alle attività necessarie per svolgere la missione conferita a ciascun ufficio ed ente.

Questo complicato sistema organizzativo, oltre a generare saperi specialistici che consentono la produzione dei risultati attesi, determina un'articolata differenziazione organizzativa. Nell'odierna società complessa, non abbiamo più una amministrazione compatta ('la pubblica amministrazione'), ma una molteplicità di soggetti, forme e modelli organizzativi e, quindi, una eterogenea varietà di **amministrazioni pubbliche** che danno vita ad un vero e proprio '**arcipelago**' (S. Cassese). Questa immagine richiama in maniera efficace l'idea di un **sistema caratterizzato da un insieme 'irregolare' di apparati morfologicamente distinti tra loro, ma reciprocamente funzionalizzati al perseguimento di un fine di interesse generale**. Questi apparati obbediscono a regole differenti (pubbliche, private, ibride), che talora hanno condotto a ridefinire il **diritto amministrativo** quale **diritto delle amministrazioni pubbliche**, dove l'accento cade tanto sulla differenziazione organizzativa e funzionale dei soggetti destinatari della sua regolazione, quanto sulla ibridazione della disciplina applicabile in relazione all'esercizio della funzione.

Sotto un diverso profilo, tutto questo incide sullo stesso **perimetro del 'diritto amministrativo'**, perché esso non è più esclusivamente il diritto dei soggetti pubblici ovvero del potere pubblico, ma diventa la disciplina destinata a regolare l'azione preordinata alla realizzazione dei fini individuati come pubblici in applicazione dei relativi paradigmi disciplinari, dello statuto costituzionale e dei principi generali. Il diritto amministrativo, dunque, quale diritto dell'interesse pubblico, nell'ambito del quale l'individuazione dei soggetti non è legata alla loro classificazione *a priori*, ma avviene piuttosto in ragione della funzionalizzazione della loro attività al perseguimento di un interesse qualificato dalla legge come pubblico (cfr. cap. 3, §§ 3 ss.).

### 3. *L'amministrazione pubblica dall'ancien régime allo Stato liberale*

L'idea di '**amministrazione pubblica**' quale **specifico istituzione** è del tutto estranea all'epoca medioevale, caratterizzata da un assetto in cui legiferare, amministrare e giudicare erano tra loro confuse e per lo più considerate unitariamente. Intesa quale istituzione, essa ha una storia più recente che coincide con il processo di costruzione dello **Stato moderno**, la cui edificazione ha visto, tra l'altro, l'**ascesa** e il **consolidamento di un peculiare apparato amministrato: quello burocratico**. Quale organizzazione istituzionalizzata essa fa la sua apparizione tra il XVI e il XVII secolo, epoca in cui la figura del sovrano tende a coincidere con quella dello Stato, assumendo via via su di sé le molteplici funzioni statali. Questo processo conduce alla costituzione di una cerchia di amministratori (i c.d. 'ministri', la cui radice latina *minister* indica, appunto, il loro ruolo di 'servitori') che, in posizione di assoluta subordinazione gerarchica rispetto al sovrano, forniscono a quest'ultimo quelle competenze necessarie per rendere concrete le sue scelte.

L'apparato amministrativo è la condizione necessaria affinché il potere politico del sovrano assoluto possa affermarsi, consolidarsi e riprodursi. L'azione ammini-

strativa si caratterizza quale compartecipazione all'esercizio dell'autorità sovrana, confondendosi con quest'ultima, ed è sostanzialmente riconducibile a quella necessaria ad acquisire i mezzi e gestire le funzioni indispensabili al mantenimento del potere regio: le prime forme di organizzazione pubblica riguardano infatti la struttura militare, quella finanziaria e quella giurisdizionale. A sua volta l'organizzazione amministrativa tende a diffondersi in maniera uniforme sull'intero territorio, mediante la costituzione di apparati periferici, i cui vertici sono legati al centro da un rapporto di delega o di rappresentanza, costituendo così una vera e propria relazione gerarchica.

Nello **Stato assoluto**, quindi, l'amministrazione non appare dotata di propri caratteri strutturali autonomi rispetto all'autorità sovrana e tende a **coincidere con l'organizzazione del potere politico del sovrano**: si tratta, in sostanza, di un apparato legato da vincoli di subordinazione con il sovrano, un modello connotato dalla omogeneità politico-istituzionale tra il sovrano e il personale impiegato nell'amministrazione. Fin tanto che il soggetto titolare del potere politico ha conservato l'intera responsabilità sia della formulazione delle regole generali (funzione legislativa), sia della loro applicazione nei singoli casi concreti (funzione esecutiva), l'amministrazione, quale funzione specifica, è rimasta sullo sfondo del sistema istituzionale.

La **connotazione in maniera autonoma dell'attività esecutiva dello Stato** centrale nelle diverse materie di sua competenza, gestita da un corpo di funzionari e secondo regole specifiche e, dunque, la sua individuazione con l'espressione 'amministrazione pubblica', **coincide con l'affermazione dello 'Stato di diritto' e il venir meno della non distinzione soggettiva delle funzioni pubbliche**.

La sua razionalizzazione organizzativa, ma soprattutto la sua istituzionalizzazione, corrisponde alla costruzione dello Stato napoleonico, in cui l'amministrazione, organizzata nei ministeri, assume i tratti specifici del 'corpo burocratico', ossia di una struttura gerarchica e monocratica, caratterizzata dal principio di unicità del comando, cui è preposto del personale scelto in ragione del possesso di competenze tecniche ed impiegato in maniera professionale e continuativa. Essa diviene titolare di funzioni regolate direttamente dalla legge, finendo così per godere di una specifica legittimazione (in forza della quale può pretendere obbedienza dai cittadini), ancorché in posizione strumentale rispetto al potere politico, la cui attività è regolata da un omogeneo corpo normativo (il diritto amministrativo) preordinato a fondare una disciplina speciale (cfr. Parte I, cap. 2, §§ 1 ss.). Nell'ordinamento nazionale questo momento coincide con l'approvazione della legge Regno di Sardegna 23 marzo 1853, n. 1883 (c.d. 'legge Cavour'), diretta al riordinamento dell'amministrazione statale attraverso il recepimento del **modello ministeriale**.

L'**affermazione dello Stato liberale** porta a compimento il modello napoleonico: **l'amministrazione diviene componente essenziale dello Stato**, dando inizio a quel processo di specializzazione funzionale ed organizzativa attraverso il quale si procede all' 'organizzazione' della società e, poi, della stessa economia, senza alcuna soluzione di continuità anche all'indomani della crisi dello Stato liberale e l'affermazione di regimi autoritari.

In questa architettura piramidale e centralizzata dell'amministrazione statale erano inserite anche le Province ed i Comuni che, ancorché dotati di personalità giuridica

propria, erano considerati 'membra dello Stato'. L'organizzazione amministrativa conservava un connotato unitario, anche se finiva per essere distinta in '**amministrazione diretta**' e '**amministrazione indiretta**': la prima collegata direttamente alla persona giuridica Stato, la seconda facente capo agli enti territoriali minori. Al di là di questo, il disegno organizzativo rifletteva l'unità politica del Paese e l'uniformità strutturale del pubblico potere intendeva garantire l'uguaglianza formale dei cittadini, alla quale tuttavia non corrispondeva una loro uguaglianza sostanziale.

La fine del XIX secolo e l'effettivo avvio della costruzione dello Stato liberale segna una prima differenziazione delle forme organizzative con la comparsa dell'azienda autonoma e dell'azienda municipalizzata (legge 29 marzo 1903, n. 103).

Questo processo è avvenuto, come sappiamo, per tappe successive.

Fino a quando i compiti propri dello Stato liberale sono rimasti quelli di assicurare al suo interno l'ordine pubblico, lasciando liberi i cittadini di perseguire i propri interessi, a condizione che la loro attività non pregiudicasse i pari interessi altrui, la sua organizzazione ha conservato i tratti originari. Il mutamento inizia nel momento in cui all'idea di '**Stato minimo**', con compiti essenzialmente d'ordine e di regolazione delle attività economiche e sociali, si sostituisce rapidamente una realtà fatta di incisivi, estesi e diffusi interventi pubblici sia nel campo economico che della riproduzione sociale. Il c.d. 'Stato gendarme' lascia il posto ad uno Stato costretto a prendersi cura di quelle fratture economiche e sociali che caratterizzano da subito il neonato Stato unitario e l'amministrazione pubblica costituisce lo strumento per dare risposta ai **nuovi bisogni individuali e collettivi**: dall'intervento infrastrutturale (ad esempio, strade, canali, ponti) a quello educativo e assistenziale, ai programmi di sicurezza sociale, per neutralizzare il potenziale conflitto di classe. Non solo: lo Stato liberale inizia a farsi imprenditore in settori di importanza strategica, quali la siderurgia, la cantieristica, i trasporti, le comunicazioni. In questo rinnovato panorama, l'elemento organizzativo assume una specifica centralità: la finalizzazione dell'attività amministrativa a scopi di interesse pubblico e l'ampliamento dei compiti non più circoscritti alla difesa e alla sicurezza pubblica, richiede la costituzione di specifiche strutture pubbliche dotate di mezzi specifici, ma soprattutto di personale professionalmente e tecnicamente specializzato. Compaiono così **nuovi modelli organizzativi** a cui si collega un forte sviluppo dell'apparato burocratico.

L'organizzazione ministeriale, incardinata su un rapporto di dipendenza dalla volontà dei soggetti titolari del potere politico e al cui interno è privilegiata la relazione gerarchica, si pone in continuità con le **funzioni di ordine** proprie dell'iniziale concezione dominante dello Stato liberale e accentua gli elementi di unità e regolarità formale dell'azione amministrativa. Al tempo stesso, **l'ampliamento e l'incremento qualitativo e quantitativo delle funzioni 'di benessere'** avvia un mutamento nelle esigenze organizzative e nei modelli in grado di soddisfarle. Man mano che l'intervento pubblico coinvolge nuovi compiti e settori e si pone l'esigenza di soddisfare nuovi interessi economico-sociali, entro il perimetro dell'amministrazione statale (e locale), per un verso, si evidenziano alcuni storici punti di debolezza del tradizionale modello burocratico, in particolare sotto il profilo dell'efficienza amministrativa. Per l'altro, si assiste alla definitiva irruzione dell'azienda autonoma e dell'ente pubblico quale modalità di organizzazione dell'attività pubblica, nonché alla successiva

affermazione, in modo sempre più ampio, di forme organizzative tipiche del settore imprenditoriale privato, quali le società per azioni 'in mano pubblica'. Al modello gerarchico-funzionale tipico dell'organizzazione ministeriale si affiancano, progressivamente, nuove strutture organizzative, specializzate per prodotto o per programma, in cui diventa prevalente il contenuto della prestazione, ossia i risultati e gli effetti sociali dell'attività pubblica.

Questo processo, destinato a subire una forte accelerazione nella seconda metà del XX secolo, condurrà ad una crescita degli apparati in forme tali per cui in Italia (ma il fenomeno ha riguardato più in generale tutti i Paesi occidentali, senza alcuna eccezione) l'amministrazione pubblica diverrà il maggior datore di lavoro e le risorse per il funzionamento dagli apparati pubblici finiranno, in certi momenti, per assorbire circa il 50% del prodotto interno lordo.

#### 4. Amministrazione pubblica e welfare state

Il ritorno della democrazia e il nuovo disegno costituzionale avviano una diversa visione dello Stato e dell'apparato amministrativo, anche se all'indomani della 1948 non si ebbe una coerente e immediata azione di riordino. Il rinvio del disegno costituzionale di costruire un assetto autonomistico dei pubblici poteri, anche in una prospettiva di apertura dell'attività amministrativa alla partecipazione dei cittadini, non impedì che nei decenni immediatamente successivi alla Costituzione maturassero comunque progetti di riforma capaci di esprimere specifiche novità: il riferimento è all'*Ufficio per la riforma burocratica* diretto da Roberto Lucifredi costituito all'inizio degli anni Cinquanta e alla Commissione Medici istituita nella prima metà degli anni Sessanta. I tentativi di riordino dell'assetto organizzativo non diedero, per ragioni diverse, gli esiti sperati, anche se iniziava a maturare l'idea di abbandonare il modello di un'amministrazione centralistica, rigida e uniforme, per affermare l'esigenza di strutture differenziate in funzione dell'attività da svolgere e delle domande della società.

In questa prospettiva, l'innovazione più profonda coincide con la costruzione dello **'Stato del benessere'** o *welfare state* e con la dilatazione delle sue funzioni: il lungo ciclo economico avviato nei 'trent'anni gloriosi' dello sviluppo si sovrappone ad una ininterrotta fase di espansione del *welfare state*. La costruzione dello Stato del benessere segna la definitiva disgregazione della tradizionale organizzazione amministrativa e il passaggio ad una struttura policentrica, frammentata e multilivello, necessaria per affrontare compiti preordinati alla erogazione di servizi e alla garanzia dei diritti sociali. In sostanza, **il pluralismo degli interessi pubblici sollecita il pluralismo istituzionale delle organizzazioni pubbliche** e la sperimentazione di nuove forme organizzative più consone a soddisfare i bisogni legati ai mutamenti della situazione economica e sociale. Ne sono esempi, per un verso, l'attuazione delle Regioni che segna l'avvio di quel decentramento amministrativo predicato dall'art. 5 Cost. e, per l'altro, la costituzione delle unità sanitarie locali per la gestione unitaria della tutela della salute (art. 10, legge 23 dicembre 1978, n. 833).

La pluralità organizzativa e delle forme di azione, la progressiva affermazione della



programmazione come modalità di esercizio del potere politico, lo sviluppo di burocrazie funzionalmente specializzate, la sperimentazione di nuovi assetti organizzativi da parte delle Regioni, l'ulteriore rafforzamento del decentramento attraverso l'ampliamento dei compiti delle amministrazioni locali, le forme di partecipazione nella formulazione e attuazione delle politiche pubbliche, sono tutti aspetti che contrassegnano la nuova organizzazione amministrativa.

I compiti dell'amministrazione pubblica, e più in generale dello Stato, sono sempre meno quelli di rimediare ai fallimenti del mercato nella produzione di beni pubblici. Le nuove politiche pubbliche mirano a garantire l'occupazione, a ridurre le disuguaglianze economiche e sociali (art. 3, co. 2, Cost.), a limitare le situazioni di incertezza attraverso la **definizione di 'programmi di scopo' che mettono capo ad un nuovo metodo di elaborazione delle scelte: quello della 'programmazione'**. L'idea è quella che sia praticabile la definizione, da parte del soggetto pubblico, delle attività e degli interventi e la quantificazione degli obiettivi e dei risultati in relazione alle diverse materie, in modo da offrire al soggetto competente ad assumere la decisione finale una rappresentazione più esauriente possibile delle diverse alternative adottabili.

I nuovi compiti amministrativi dello Stato sociale investono, così, i presupposti stessi dell'organizzazione gerarchica con l'esigenza di ricalibrare le strutture in rapporto ad essi, in maniera tale che la prestazione dei servizi sociali e la gestione delle attività economiche siano in grado di conseguire gli obiettivi economico-sociali predeterminati. In tal modo, si assiste al mutamento delle medesime relazioni strutturali: al modello della 'gerarchia' si affiancano, e più spesso sostituiscono, quelli della 'strumentalità' e dell' 'autonomia'.

##### 5. *Crisi dell' 'amministrazione del benessere' e affermazione dell' 'amministrazione di regolazione'*

Sulle ragioni della **crisi dello 'Stato del benessere'** (e della sua amministrazione), maturata tra la metà degli anni Ottanta e i primi anni Novanta, il dibattito è ancora aperto: ad essa ha contribuito certamente la sua progressiva difficile sostenibilità finanziaria con l'incapacità del prelievo fiscale (e della conseguente spesa pubblica) di sostenere il costo delle politiche pubbliche e dell'apparato amministrativo necessario per la loro attuazione. Ma non soltanto: **la sua crisi si intreccia con l'avvio dei processi di globalizzazione economica, l'aumento delle dimensioni dei mercati, il prevalere di nuove ideologie** che mettono in dubbio la capacità dello Stato di gestire politiche economiche e sociali e ne svuotano gli strumenti di governo. La c.d. 'austerità espansiva', quale politica pubblica applicata ai sistemi economici dei Paesi avanzati per circa quarant'anni, ha poi realizzato impulsi restrittivi di politica fiscale tanto più grandi quanto più i mercati finanziari giudicavano insostenibile l'ammontare dello *stock* di debito pubblico di un Paese, determinando un progressivo taglio dell'intervento pubblico. Questi processi sono, poi, collegati ad un insieme molto profondo di trasformazioni sociali che hanno coinvolto gli stessi compiti affidati alle amministrazioni. Il cambiamento ha investito la domanda collettiva che, pian piano, ha attribuito sempre minore importanza alla provvista dei servizi pubblici tipici del

*welfare state*, ha prodotto il mutamento stesso delle politiche pubbliche, contribuendo, parimenti, a spiegare la trasformazione delle strutture di governo e dell'apparato amministrativo.

**A tutto ciò, non da ultimo, si uniscono le sollecitazioni legate alle rinnovate politiche pubbliche europee** e al processo riformatore che esse mettono in moto: a partire dall'**Atto unico europeo del 1986** e poi, con maggior forza, dal **Trattato di Maastricht del 1992**, si delineano nuovi scenari volti a promuovere radicali interventi di riforma amministrativa. La definizione di parametri di stabilità economico-finanziaria per l'unificazione monetaria, la fissazione di rigorosi vincoli in materia di deficit di bilancio e debito pubblico mentre impone severe misure di risanamento dei conti pubblici, domanda altresì una riorganizzazione efficace ed efficiente dell'apparato amministrativo, tanto maggiore in quei sistemi caratterizzati da una storica debolezza del sistema pubblico.

In questo nuovo contesto storico acquistano sempre più legittimazione non solo i programmi di ridimensionamento del *welfare state*, ma anche quelli preordinati ad un vero e proprio ritiro dello Stato da ampi settori economici e sociali.

La crisi dell'«amministrazione del benessere» mette in discussione il ruolo diretto dell'amministrazione pubblica nella produzione delle politiche pubbliche e ne riconfigura la posizione e l'organizzazione. Tutto ciò, da un lato, conduce al fenomeno della **privatizzazione**, prima 'formale' e poi 'sostanziale', e al trasferimento al settore privato di attività precedentemente svolte dal settore pubblico, spesso in regime di monopolio, nonché ai processi di **liberalizzazione** di attività economiche precedentemente sottoposte al controllo da parte dei pubblici poteri e di esternalizzazione delle funzioni. E, dall'altro, coincide con il differente ruolo assunto dell'amministrazione nell'ambito dei processi di produzione ed esecuzione delle politiche pubbliche. C'è un fenomeno, tra gli altri, che contrassegna questo mutamento: è l'«irrompere» delle **'autorità amministrative indipendenti'** che segnala come la coerenza e l'efficienza delle politiche non sia più di titolarità della tradizionale amministrazione, ma di apparati sottratti (almeno formalmente) al condizionamento della politica, ai quali, d'ora in avanti, verrà attribuita la tutela di parte degli interessi pubblici (ad esempio, basti pensare al ruolo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nell'ambito delle politiche economiche). Non solo: anche laddove la formulazione e l'implementazione delle politiche contempla sempre l'intervento diretto dell'amministrazione pubblica, questa prende una nuova veste in cui il governo della cosa pubblica (il *government*) cede il passo alla mediazione tra gli interessi coinvolti (la *governance*). Lo Stato, e dunque le amministrazioni pubbliche, assumono così una funzione di 'composizione a distanza' dai luoghi in cui le attività sono prodotte e dai processi nei quali i diversi interessi competono.

Se questi mutamenti abbiano o meno prodotto una 'riduzione della sfera pubblica' e, dunque, un'automatica diminuzione del ruolo delle amministrazioni pubbliche è un dibattito ancora aperto. Ciò che invece è certo è che questa evoluzione ha determinato un **cambiamento del ruolo dello Stato e dell'amministrazione pubblica**, una riconfigurazione della sua presenza: il soggetto pubblico non ha smesso di occuparsi di istruzione, sanità, assistenza, ambiente, occupazione, ma è venuto meno (con una diversa intensità a seconda dei differenti ambiti) il suo coinvolgimento

diretto, di produttore (e gestore), per assumere la veste di regolatore dell'attività dei soggetti privati che, nel frattempo, hanno assunto il compito di produrre direttamente quella certa attività. Per certi versi, si potrebbe dire, che il ruolo produttivo è stato ceduto all'esterno e l'amministrazione si è limitata a supervisionare e orientare l'azione di soggetti terzi (imprenditoriali o del 'terzo settore').

Questo insieme di trasformazioni ha segnato profondamente la fine del XX secolo e rappresenta una cesura con il passato molto più netta di quella che ha caratterizzato il passaggio dall'amministrazione liberale a quella del *welfare state*. L'**'amministrazione-gestore'**, che nasce all'alba del Novecento (con le aziende municipalizzate), inizia a consolidarsi nella fase successiva alla crisi del 1929, per estendersi poi a tutto il XX secolo, **lascia il campo all'amministrazione di regolazione**, meno compatta della precedente, più specializzata e ibridata con nuovi valori e meccanismi e rinnovate forme organizzative.

Infine, deve essere sottolineato un ulteriore elemento di novità: **dalla fine degli anni Settanta si accentuano i 'processi di riforma amministrativa' che entrano costantemente nell'agenda di governo**, destinati a caratterizzare ciclicamente il dibattito politico nel corso di tutte le legislature, seppure con esiti differenti e risultati non sempre all'altezza delle aspettative. Trasformare le strutture, innovare i processi di lavoro, modificare l'assetto del personale pubblico, per rimuovere il 'modello tradizionale' dell'apparato amministrativo, diviene l'immediato obiettivo di qualsiasi programma di governo. Lo scopo resta sempre quello di superare un ordine ritenuto inadeguato in una prospettiva di costruzione di un nuovo quadro organizzativo e funzionale, alla ricerca di un'efficienza che resta comunque difficile da misurare, con tutte le conseguenze che un simile approccio è, evidentemente, destinato a produrre su un'organizzazione di per sé complessa, anche per i suoi legami con la sfera politica, ed in cui difficilmente si riesce a riprodurre e rendere effettivo il modello teorico.

## 6. *La traiettoria delle recenti riforme amministrative: dalla diffusione alla crisi del New Public Management*

Il disegno evolutivo appena riassunto sottolinea come i modelli dell'organizzazione amministrativa siano periodicamente caratterizzati da fasi di rinnovamento. Anzi, si può forse affermare che la 'riforma amministrativa' costituisca un fenomeno naturale attraverso il quale il sistema politico interviene su quello amministrativo per cercare di riallineare la struttura e i comportamenti amministrativi alle aspettative che sono riposte nel suo funzionamento. La 'riforma amministrativa' rappresenta, poi, come detto, una costante della recente storia istituzionale: in questa vicenda restano centrali, per la loro capacità di individuare le criticità e le debolezze del sistema amministrativo italiano e per la forza dei rimedi e delle soluzioni prospettate, il **'Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato'**, trasmesso alle Camere alla fine del 1979 dall'allora Ministro della funzione pubblica Massimo Severo Giannini, (c.d. 'Rapporto Giannini') e il **'Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni'**, trasmesso alla Camere nel corso del 1993 dal Ministro della funzione pubblica Sabino Cassese.

La loro importanza è dovuta al fatto che essi, in forme e tempi diversi, aprono una lunga, complessa e non sempre coerente vicenda riformatrice dell'organizzazione amministrativa che copre un intero decennio e che è contrassegnata da molteplici interventi normativi, tanto di carattere generale che settoriale, che hanno progressivamente alimentato un complesso cambiamento: tra gli altri sono da ricordare, oltre ai vari provvedimenti legislativi in materia di privatizzazione degli enti pubblici, il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, sulla razionalizzazione della organizzazione delle amministrazioni pubbliche e la revisione della disciplina in materia di pubblico impiego; i d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, e 7 dicembre 1993, n. 517, sul riordino della disciplina sanitaria e l'aziendalizzazione del sistema sanitario nazionale; il d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali; la legge 15 marzo 1997, n. 59, delega al Governo per il conferimento di funzioni alle Regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione; la legge 15 maggio 1997, n. 127, contenente misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo; il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, che prevede nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche; il d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, sul mercato interno dell'energia elettrica; il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, sul riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche; il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, sulla riforma dell'organizzazione del Governo; la legge 15 luglio 2002, n. 145, sul riordino della dirigenza statale e lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato.

In sostanza, siamo davanti ad uno dei più ampi e profondi processi di riforma dell'amministrazione preordinato a conseguire un mutamento in gran parte degli ambiti del sistema amministrativo, tanto sul piano organizzativo, quanto su quello procedimentale. **I confini del settore pubblico sono stati ripermetrati**, mediante politiche di privatizzazione e di liberalizzazione, **sono state innovate le sue forme organizzative**, con un'ampia introduzione delle 'autorità amministrative indipendenti', l'impiego del modello delle 'agenzie', il ricorso sempre più copioso a forme organizzative tipiche del diritto privato. Mentre dal lato interno dell'organizzazione, si è inteso avvicinare e assimilare il rapporto di lavoro pubblico a quello privato con l'obiettivo di aumentare la flessibilità e la produttività del personale.

In proposito deve essere sottolineato un aspetto. La **Costituzione** raffigura l'amministrazione pubblica come un'**organizzazione complessa**: dai Ministeri (inseriti direttamente nell'organizzazione del Governo: art. 95 Cost.) agli enti del governo territoriale (Regioni ed enti locali: art. 104 Cost.), agli altri enti pubblici, di varia tipologia, collegati ai primi da legami sia strutturali che funzionali. Un'organizzazione complessa che presenta un **elemento comune: tutti questi soggetti pubblici sono disciplinati dal diritto amministrativo** e questo carattere contribuisce a differenziarli da tutti gli altri, prima di tutto perché attribuisce alla legge (e al regolamento) l'individuazione del disegno organizzativo, della distribuzione delle attribuzioni e delle competenze, della disciplina dei rapporti tra uffici, della identificazione tra i diversi uffici di quelli dotati della qualità di organi e così via.

A fianco di questo di per sé complesso disegno organizzativo, il sistema ammini-

strativo comunque conosceva già il fenomeno delle partecipazioni azionarie dello Stato. Esso era, tuttavia, circoscritto ad uno specifico ambito e riguardava le società a partecipazione pubblica operanti quali imprese pubbliche (presenti nel nostro sistema economico fin dagli anni Trenta e poi, diffusosi all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione che ne riconosce la piena legittimità: artt. 41, co. 3, e 42, co. 1, Cost.), integrate nell'ambito dell'allora Ministero delle partecipazioni statali (cfr. cap. 2, § 10, e cap. 3, § 6). Queste stesse imprese pubbliche erano, peraltro, gestite da 'enti pubblici economici', nei quali la disciplina pubblicistica (in materia di organizzazione) conviveva con quella privatistica (in materia di attività). Un sistema complesso, dunque, ma dotato di un proprio equilibrio e di una specifica coerenza.

Le **politiche di privatizzazione** fanno compiere a questo assetto un balzo in avanti: non soltanto gli 'enti pubblici economici' sono stati trasformati in società per azioni a totale o parziale partecipazione pubblica e talora sostanzialmente privatizzate, ma soprattutto la forma della società per azioni è stata assunta da enti pubblici non economici operanti in settori di stretta pertinenza dell'amministrazione statale e la cui attività comporta anche l'esercizio di poteri autoritativi. Talché, **una parte dell'organizzazione demandata all'esercizio dell'amministrazione come funzione di governo ha assunto natura di persona giuridica di diritto privato**. Tutto questo ha costituito un'assoluta novità nel contesto dell'organizzazione amministrativa dando luogo ad una sorta di intercambiabilità tra le figure soggettive.

Il **problema** adesso, come si dirà, attiene alla **compatibilità di queste strutture organizzative privatistiche con i principi costituzionali** che, finora, hanno prodotto «rilevanti deroghe alla disciplina civilistica rese necessarie per il fatto che esse, al di là della loro natura, sono inserite nel circuito della organizzazione pubblica» (V. Cerrulli Irelli).

Quello che ora deve essere sottolineato è il fatto che tutti questi interventi, seppure in forme differenti e talora senza un vero coordinamento politico-strutturale, suggeriscono un esplicito mutamento di prospettiva rappresentato dall'abbandono del tradizionale modello burocratico, costruito prevalentemente sulla relazione gerarchica, a favore di un nuovo approccio manageriale alla organizzazione pubblica capace di trasformare l'amministrazione in azienda e i dirigenti in manager, ispirato, non sempre in maniera lineare, alle teorie del c.d. '*New Public Management*'.

Questa idea, maturata negli ordinamenti anglosassoni, ha trovato successiva applicazione in quelli continentali, compreso quello italiano, anche in forza del sostegno ricevuto dall'ordinamento europeo che, a partire dall'Atto unico europeo del 1986 e poi dal Trattato di Maastricht del 1992, ha individuato in questo modello lo strumento di razionalizzazione e omologazione dei sistemi amministrativi nazionali e la creazione di un sistema amministrativo europeo. La sua introduzione nell'ordinamento nazionale muove, poi, da una specifica valutazione critica del ruolo dell'amministrazione pubblica quale vettore di crescita economica e sociale: i crescenti costi delle amministrazioni, la loro proliferazione organizzativa, gli sprechi di risorse, assieme a comportamenti distorsivi dei funzionari pubblici, hanno finito per addossare la crisi dello sviluppo economico unicamente all'apparato burocratico pubblico e per ricercare la soluzione nel trapianto dei modelli manageriali, tipici dell'impresa privata, nel settore pubblico.

Sul piano applicativo, secondo la concorde ricostruzione, tra i **profili più significativi del 'New Public Management'** è, innanzitutto, da richiamare la disaggregazione delle burocrazie collegata sia al venir meno del modello gerarchico, con la conseguente moltiplicazione delle unità organizzative e l'attribuzione a ciascuna di esse di una specifica 'missione', che al coinvolgimento di soggetti di natura privatistica nello svolgimento dell'attività pubblica e, ancora, alla introduzione della logica contrattuale, sia nei rapporti interni alle organizzazioni amministrative che in quelli tra le organizzazioni amministrative, e alla ri-definizione del destinatario dell'azione pubblica mediante la figura del 'cliente-utente' in luogo di quella di 'cittadino'. Poi, deve essere ricordata l'adozione di strumenti gestionali tipici dell'impresa privata preordinati ad introdurre meccanismi competitivi (nonché di contenimento e riduzione dei costi), e l'«esaltazione» della responsabilità manageriale dei vertici dell'apparato amministrativo, collegata ad una sorta di depoliticizzazione dell'azione pubblica, che ha postulato lo sviluppo di un'attività di programmazione e di controllo strategico da parte degli organi di governo. Infine, va rammentata la definizione di una organizzazione per obiettivi nel cui ambito diviene centrale la prestazione in termini di *performance*, e dove l'attenzione per il 'risultato' tende sempre più ad affiancare e sopravanzare quella riposta nell'aderenza alle procedure. Talché la misura del 'rendimento' dell'amministrazione è data dalla sua capacità di conseguire l'obiettivo assegnato, sia con riferimento alla prestazione del singolo funzionario che alla produzione dell'attività da parte dell'ente, secondo una logica tipicamente imprenditoriale.

**La parabola del 'New Public Management' sembra, oggi, declinare:** i punti di debolezza finiscono per prevalere sui punti di forza. Con la crisi finanziaria del 2008 matura una **duplice nuova consapevolezza: l'insostenibilità della marginalizzazione e del ridimensionamento dell'amministrazione**, della sua organizzazione e delle sue funzioni, in ragione del trasferimento di parti significative di compiti all'esterno, in termini di sussidiarietà e di loro restituzione al mercato e agli operatori economici privati. E, poi, emerge ciò che era stato almeno in parte rimosso, ossia la  **sostanziale non assimilabilità dell'amministrazione pubblica all'azienda privata** e, dunque, l'insopprimibile specificità pubblica in considerazione sia della natura sistemica e universalistica delle funzioni svolte, sia della implicita valenza politica delle decisioni amministrative.

A tutto ciò si sono aggiunte ulteriori osservazioni, a partire da quella secondo cui la frammentazione organizzativa diventa un elemento di rigidità che ostacola quella necessaria collaborazione imposta dalla natura delle politiche pubbliche, i cui obiettivi travalicano i confini dettati dalla ripartizione delle competenze. A sua volta, «l'«esaltazione dei meriti delle tecniche manageriali del settore privato ha delegittimato le burocrazie pubbliche, ha creato le premesse per un'eccessiva compressione e uno svuotamento della loro discrezionalità». Infine, l'esternalizzazione dell'attività pubblica e in primo luogo dei servizi pubblici «come mezzo per raggiungere livelli più alti di efficienza», ha per lo più prodotto «solo un incremento dei profitti per le imprese private mentre sono aumentati i costi, è diminuita la qualità ed è stato recato un serio pregiudizio all'universalità dei servizi pubblici forniti» (F. Di Mascio - A. Natalini).

Le più recenti vicende politico-istituzionali (la pandemia da SARS-COV-2 e, poi,

il Piano nazionale di ripresa e resilienza - PNRR, nonché i riflessi del sopraggiunto conflitto russo-ucraino) hanno ribadito l'**essenzialità del sistema pubblico** quale fattore primario della tenuta socio-economica dell'intero Paese, determinante per garantire la coesione sociale, lo sviluppo economico, i nuovi diritti di cittadinanza, la protezione dell'eco-sistema, con una inevitabile interdipendenza strutturale tra interessi, funzioni, soggetti, modelli organizzativi, procedure, risorse. Non solo: hanno riproposto la centralità del problema del modello di organizzazione amministrativa ed hanno evidenziato i limiti dell'attuale 'arcipelago' organizzativo.

Tutto questo evidenzia come il **problema** sia non la riduzione dei compiti (e di conseguenza, della organizzazione), ma piuttosto la **razionalizzazione organizzativa, finanziaria, procedurale dell'amministrazione**. La sfida diviene quella di rivalutare il ruolo dell'amministrazione quale garante di una irrinunciabile funzione pubblica, dotandola di quegli strumenti idonei a renderla capace di adattarsi ai cambiamenti esterni in un contesto storico sempre più in rapida evoluzione e solcato da profonde trasformazioni. In questo senso sembrano indirizzate alcune delle più recenti riforme a partire da quella che ha riguardato le società per azioni a partecipazione pubblica (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175). D'altronde, anche questa nuova fase continua ad essere caratterizzata da un'antica tensione tra opposte prospettive: quella che riduce lo Stato, e più in generale l'amministrazione pubblica, a soggetto ausiliario rispetto all'iniziativa privata e quella che, viceversa, ne afferma un ruolo centrale. Una tensione che sembra connotare anche il più recente riordino della disciplina dei servizi pubblici locali (d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201).

## 7. Una nuova frontiera: l'amministrazione digitale

I profondi mutamenti più sopra evocati, pongono oggi gli apparati amministrativi davanti ad una **nuova sfida**, quella legata alla **rivoluzione digitale**, destinata a divenire il motore di una radicale trasformazione dell'organizzazione, dell'attività e dei processi delle amministrazioni pubbliche. Tutto questo perché la digitalizzazione sta acquistando un nuovo significato: essa non coincide più con l'introduzione delle c.d. 'tecnologie abilitanti' (ad esempio, l'identità digitale, la firma digitale, la posta certificata, il protocollo informatico), ma con veri e propri **processi di digital-government e di artificial intelligence** che **preannunciano un più ampio ripensamento in chiave digitale sia dell'organizzazione delle singole amministrazioni, sia dell'attività amministrativa**. Invero, la nuova era digitale non pare limitarsi alla importazione di nuovi dispositivi nell'amministrazione pubblica, ma, introducendo nuove competenze nell'intero settore pubblico, produce nuove relazioni innovando le forme dell'azione.

In questa prospettiva, una prima conseguenza appare intuitiva: il ricorso all'AI intende agevolare e rendere più efficiente l'attività dell'amministrazione sia nell'attività interna (c.d. '*back office*') che nelle sue relazioni con i cittadini (c.d. '*front office*'). L'uso delle tecnologie è inteso quale importante strumento di riforma e modernizzazione dell'amministrazione pubblica. Come è stato osservato, l'AI «mira a semplificare i rapporti tra amministrazione e cittadini» e richiede «una re-ingegner-

rizzazione dei processi che, da un lato, elimini i passaggi inutili tra gli utenti e le amministrazioni e, dall'altro, riduca le duplicazioni di attività e di controlli attraverso un accentramento dei servizi di supporto comuni a varie amministrazioni (*procurement*, gestione dei sistemi informativi, ecc.)» (Banca d'Italia). Esso è disegnato, quindi, come un'importante leva per la semplificazione e riorganizzazione dei procedimenti, in grado di promuovere anche il coordinamento delle competenze.

Sotto questo aspetto, va ricordato che l'informatizzazione degli uffici pubblici e l'uso di strumenti tecnologici non rappresenta una assoluta novità: l'utilizzo di strumenti telematici, invero, ha trovato un primo riconoscimento formale per effetto della legge 11 febbraio 2005, n. 15, che modificando la legge n. 241/1990, ha previsto che «per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati» (art. 3-*bis*).

Mentre, nel suo originario tenore, la norma in questione sembra indirizzata, soprattutto, a sollecitare l'adozione degli strumenti telematici nell'ambito delle relazioni interne tra amministrazioni pubbliche e tra queste ultime e i soggetti privati al fine di semplificare le modalità di comunicazione, la successiva evoluzione normativa ha previsto una serie di ulteriori misure che prefigurano un processo di vera e propria transizione digitale. Il riferimento è in particolare alla disciplina contenuta nel **Codice dell'amministrazione digitale**, secondo la quale, tra l'altro, la riorganizzazione strutturale e gestionale delle amministrazioni pubbliche, finalizzata al perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione, deve anche avvenire «attraverso il migliore e più esteso utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito di una coordinata strategia che garantisca il coerente sviluppo del processo di digitalizzazione» (art. 15, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, e succ. modif. e integr.).

Questo processo di digitalizzazione, sempre più sollecitato dalle innovazioni tecnologiche nel frattempo intervenute, è stato poi oggetto della più recente disciplina contenuta nella legge 7 agosto 2015, n. 124, e nel d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217, e da ultimo nel d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (conv. con modif. da legge 11 settembre 2020, n. 120) e nel d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (conv. con modif. da legge 29 luglio 2021, n. 108), che nell'ambito della disciplina della *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) hanno previsto una serie di misure preordinate a potenziare la transizione digitale ed avviare la trasformazione digitale dell'amministrazione.

In sostanza, siamo davanti ad una fase storica caratterizzata dalla riorganizzazione strutturale e gestionale dell'amministrazione non soltanto preordinata, ancora una volta, a **rimuovere le inefficienze amministrative**, ma finalizzata a **incrementare la partecipazione e la trasparenza dei processi decisionali**, mediante l'adozione di modelli organizzativi che prevedono lo sviluppo di processi di digitalizzazione, sia nei rapporti interni che esterni. Con una ulteriore conseguenza: l'influenza della digitalizzazione sull'apparato amministrativo non si limita alla sua incidenza sull'organizzazione dei singoli uffici e servizi in cui sono articolate le differenti amministrazioni (statali, regionali, locali), la cui struttura è mutata e continua a mutare con riguardo tanto alle relazioni interne ai singoli apparati che ai rapporti con le altre amministrazioni e con i cittadini, ma determina anche la creazione di nuove struttu-



re amministrative titolari di funzioni idonee ad assicurare, innanzitutto, il «coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione» (art. 117, co. 2, lett. r, Cost.).

Innovazione tecnologica e digitalizzazione ribadiscono così lo stretto collegamento che, potremmo dire, da sempre esiste tra organizzazione amministrativa e produzione dell'attività. E non potrebbe essere diversamente dal momento che entrambe incidono sulle modalità e sui tempi dell'azione amministrativa, intesa tanto come funzione pubblica quanto quale servizio pubblico.

Oggi la sfida che si pone è ulteriore: la capacità dei processi digitali di incidere sulle modalità dell'organizzazione e dell'azione amministrativa è pacificamente ammessa. Più problematica appare la **prospettiva di una digitalizzazione dell'amministrazione pubblica in grado di automatizzare lo stesso processo decisionale**, configurando una **'volontà amministrativa algoritmica'**, una sorta di tecno-amministrazione. Quest'ultima può certamente essere intesa come la più efficace espressione del principio di buon andamento, ma al tempo stesso solleva una serie di questioni, compresa quella della **ineludibilità o meno del contributo umano capace di validare ovvero smentire la decisione automatica**. Profilo che rinvia al possibile conflitto uomo/macchina e fonda l'**ulteriore domanda del 'se' e 'quali' siano i limiti dell'autonomia dell'AI**, tanto più in presenza di fenomeni di autoapprendimento, e se tutto ciò non produca il rischio di una perdita del controllo umano sulle macchine. Come è stato evidenziato il ricorso agli algoritmi «può finire per rappresentare una gabbia digitale in cui restano intrappolati gli individui che perdono la possibilità di influenzare effettivamente l'offerta di servizi pubblici» (D. Di Mascio - A. Natalini). Ed è la stessa Commissione europea ad osservare che se le distorsioni e le discriminazioni rappresentano un rischio intrinseco di qualunque attività sociale ed economica, cosicché il processo decisionale umano non è di per sé estraneo a possibili alterazioni ed errori, «queste stesse distorsioni, se presenti nell'AI, potrebbero tuttavia avere effetti molto maggiori e colpire o discriminare numerose persone in assenza dei meccanismi di controllo sociale che disciplinano il comportamento umano». Tutto questo può manifestarsi soprattutto allorché il sistema di AI 'apprende' nel corso del suo funzionamento: «in tali casi, in cui i risultati non potevano essere evitati o anticipati in fase di progettazione, i rischi deriveranno non da difetti nella progettazione originale del sistema, bensì dagli effetti pratici delle correlazioni o dei modelli che il sistema individua all'interno di un ampio set di dati» (Com[2020] 65 final - *Libro bianco sull'intelligenza artificiale. Un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia*).

È evidente che il tema costituisce un campo privilegiato in cui è destinata a riprodursi la dialettica tra 'apocalittici e integrati'. L'AI preclude, per molti aspetti, l'ingresso della componente umana irrazionale e delle interpretazioni soggettive dei dati nei processi decisionali, ma non può escludere che una decisione sia ritenuta come produttiva di una ingiusta discriminazione, soprattutto laddove l'indice giustificativo di una certa decisione finisca per dover essere costruito a partire dai principi giuridici. Ed è proprio qui che si aprono le maggiori incognite: certo anche la decisione umana può discriminare, ma l'ingiusta discriminazione appare più facilmente identificabile, come insegna l'opera del giudice, soprattutto perché mettere in discussione la scelta compiuta dall'AI potrebbe risultare particolarmente arduo dal

momento che la sua complessità (la molteplicità di algoritmi, l'interconnessione tra loro, la difficoltà e talora l'impossibilità di una loro interpretazione verbale) rende difficile la comprensione del processo decisionale.

Le sconosciute frontiere dell'AI non sollevano semplicemente un nuovo problema etico, ma pongono l'interrogativo attorno alla capacità di governare le applicazioni tecniche della ricerca scientifica, riuscendo a gestirne le conseguenze. Il forte impatto sociale di una siffatta 'rivoluzione' non può che condurre ad affrontare il tema del livello di rischio sopportabile non soltanto per l'individuo, ma per l'ambiente e per la comunità sociale nel suo complesso, dovendo tener conto che il ricorso al calcolo algoritmico estromette per lo più ciò che costituisce l'essenza della 'decisione amministrativa umana' ossia l'opera di mediazione tra norme astratte, valori costituzionali, principi generali e diritto vivente, proiettata verso il futuro e costruita in funzione di sopravvenienze storiche.

## Bibliografia

Sull'amministrazione pubblica quale organizzazione nella prospettiva anche della scienza dell'amministrazione: L.D. WHITE, *Introduction to the Study of Public Administration*, IV edit., New York, The McMillan Company, 1955 (trad. ital. *Introduzione allo studio della pubblica amministrazione*, Milano, Comunità, 1959); H.A. SIMON, *The Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization*, New York, Macmillan, 1947 (trad. ital. *Il comportamento amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 1981); H. ROSENBERG, *Bureaucracy, aristocracy and autocracy. The Prussian experience. 1660-1815*, Harvard, Harvard Univ. Press., 1966 (trad. ital. *La nascita della burocrazia. L'esperienza prussiana (1660-1815)*, Roma, Editori Riuniti, 1968); M. CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963 (trad. ital. *Il fenomeno burocratico. Il significato della burocrazia nelle organizzazioni moderne*, Milano, Etas, 1978); F. HEADY, *Public administration: A comparative Perspective*, Englewood Cliffs, Prentice Hall INC., 1966 (trad. ital. *La pubblica amministrazione: Prospettive di analisi comparata*, Bologna, Il Mulino, 1968); R. FREDDI, *L'analisi comparata dei sistemi burocratici pubblici*, Milano, Giuffrè, 1968; V. MORTARA, *Modelli di comportamento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1968; S. CASSESE, *Burocrazia ed economia pubblica. Cronache degli anni '70*, Bologna, Il Mulino, 1978; F. FERRARESI - A. SPREAFICO (a cura di), *La burocrazia*, Bologna, Il Mulino, 1975; R. MAYNTZ, *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg, C.F. Müller Juristischer Verlag, 1978 (trad. ital. *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1982); G.F. POGGI, *La vicenda dello stato moderno. Profilo sociologico*, Bologna, Il Mulino, 1978; S. CASSESE, *Esiste un governo in Italia?*, Roma, Officina, 1980; F. FERRARESI, *Burocrazia e politica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978; V. MORTARA, *Introduzione alla pubblica amministrazione italiana*, Milano, Franco Angeli, 1981; S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1983; E.C. PAGE, *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*, Brighton, Wheatsheaf Books Ltd, 1985 (trad. ital. *Burocrazia, amministrazione, politica*, Bologna, Il Mulino, 1990); G. FREDDI (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, Nis, 1989; B.G. PETERS, *The Politics of Bureaucracy*, New York, Longman Inc., 1989 (trad. ital. *La pubblica amministrazione. Un'analisi comparata*, Bologna, Il Mulino, 1991); E.P. CERASE, *Un'amministrazione bloccata. Pubblica amministrazione e società nell'Italia di oggi*, Milano, Franco Angeli, 1990; G. CAPANO, *L'improbabile riforma: le politiche di riforma amministrativa nell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 1992; M. FERRANTE - S. ZAN, *Il fenomeno organizzativo*, Roma, Carocci, 1994; Y. MENY - V. WRIGHT (a cura di), *La riforma amministrativa in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1994; B. DENTE, *In un diverso Stato. Come rifare la pubblica amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1995; D. OSBORNE - T. GAEBLER, *Dirigere e governare. Una*

*proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Milano, Garzanti, 1995; L. BIFULCO - O. DE LEONARDIS (a cura di), *L'innovazione difficile. Studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, Milano, Franco Angeli, 1997; E. D'ALBERGO - P. VASELLI, *Un'amministrazione imprenditoriale? Il cambiamento nel sistema pubblico tra apprendimento e ipocrisia*, Roma, Seam, 1997; M. FEDELE, *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*, Roma-Bari, Laterza, 1998; G. MELIS, *La burocrazia*, Bologna, Il Mulino, 1998; B.G. PETERS, *La pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1999; G. SCIULLO, *Alla ricerca del centro. Le trasformazioni in atto nell'amministrazione statale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2000; F. BATTISTELLI (a cura di), *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, Milano, Franco Angeli, 2002; FORMEZ, *L'amministrazione liberale. Appunti di lavoro*, Roma, Formez, 2003; E. GUALMINI, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2003; M. CAMMELLI, *La pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2004; A. LIPPI - M. MORISI, *Scienza dell'amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2005; G. PASTORI, *Amministrazione pubblica (voce del Dizionario di politica, 1976)*, in *Ammin.*, 2005, pp. 203 ss.; B. DENTE, *Amministrazione pubblica (voce del Dizionario di politica, 2004)*, in *Ammin.*, 2005, pp. 217 ss.; G. CAPANO - E. GUALMINI (a cura di), *La pubblica amministrazione in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2006; R. D'AMICO (a cura di), *L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti, metodi*, vol. I (*La pubblica amministrazione e la sua scienza*), vol. II (*Prospettive di analisi per le amministrazioni pubbliche*), vol. III (*La pubblica amministrazione come sistema aperto: la morfologia*), vol. IV (*La pubblica amministrazione come sistema aperto: i processi*), Milano, Franco Angeli, 2006-2008; A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2006; F. GIROTTI, *Amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Roma, Carocci, 2007; L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 2009; F. BASSANINI, *Vent'anni di riforme del sistema amministrativo italiano*, in *Astrid-online.it*, 2010; S.P. OSBORNE (eds.), *The New Public Governance*, London, Routledge, 2010; C. SCARPA - P. BIANCHI - L. BORTOLOTTI - L. PELLIZZOLA, *Comuni S.p.A. Il capitalismo municipale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2010; G. CITRONI - A. LIPPI - S. PROFETI, *Governi privati. Le aziende dei comuni come unità di analisi della democrazia locale*, in *Riv. it. scienza polit.*, 2013, pp. 29 ss.; M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 2015, pp. 985 ss.; S. BOLGHERINI - C. DALLARA (a cura di), *La retorica della razionalizzazione. Il settore pubblico italiano negli anni dell'austerità*, Bologna, Istituto Cattaneo, 2016; M. CAMMELLI, *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure, riforme*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, pp. 9 ss.; F. MASTRAGOSTINO - G. PIPERATA - C. TUBERTINI (a cura di), *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforme*, Bologna, Bononia Univ. Press., 2016; D. SORACE, *Un'idea di amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2016, pp. 451 ss.; B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme. L'innovazione della pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2017; F. DI MASCIÒ - A. NATALINI, *Oltre il New Public Management. Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti*, Roma, Carocci, 2018; F. SARPI, *La regolazione di domani: come adeguare il processo normativo alle sfide dell'innovazione*, in *Riv. it. polit. pubbl.*, 2018, pp. 435 ss.; S. BATTINI - F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, pp. 293 ss.; S. CASSESE, *Cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, pp. 1 ss.; G. VECCHI, *Progettare il passato? I disegni di riforma amministrativa in Italia negli ultimi decenni*, in *Riv. it. polit. pubbl.*, 2019, pp. 383 ss.; G. CAPANO - A. NATALINI (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2020; S. CASSESE, *Lo Stato ad amministrazione disaggregata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, pp. 467 ss.; F.F. PAGANO, *Pubblica amministrazione e innovazione tecnologica*, in *Riv. Gruppo Pisa*, 2021 (3), pp. 84 ss.; A. SANDULLI, *Lo «Stato digitale». Pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, pp. 513 ss.; B. BALBI - L. LANZALACO, *Teoria dell'organizzazione e pubbliche amministrazioni. Le riforme del rapporto fra politica e amministrazione*, in *Quad. scienza pol.*, 2022, pp. 331 ss.; BANCA D'ITALIA, *L'informatizzazione nelle amministrazioni locali*, Roma, Banca d'Italia, 2022; S. CASINI, *Lo Stato (im)mortale. I pubblici poteri tra globalizzazione ed era digitale*, Milano, Mondadori, 2022; S. CASSESE, *Lo Stato in discussione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, pp. 1229 ss.; F. DI MASCIÒ - A. NATALINI, *Pubbliche amministrazioni. Tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca*, Bologna, Il Mulino, 2022; A. LIPPI, *Modelli di amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2022; A. NATALINI, *Come il passato influenza la digitalizzazione delle amministrazioni pubbli-*

*che*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, pp. 95 ss.; A. PAJNO - F. DONATI - A. PERRUCCI (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, 3 voll., Bologna, Il Mulino, 2022; S. PROFETI, *Teoria dell'organizzazione e analisi delle politiche pubbliche. Agende parallele, concetti di confine e (auspicabili) convergenze*, in *Quad. scienza pol.*, 2022, pp. 307 ss.; V. BONTEMPI (a cura di), *Lo Stato digitale nel Piano Nazionale di Riprese e Resilienza*, Roma, Roma Tre-Press, 2022; E. CHITI - B. MARCHETTI, *L'impiego di sistemi di intelligenza artificiale nelle pubbliche amministrazioni italiane: prove generali*, in *Astrid-online.it*, 2022; F. FAINI, *Intelligenza artificiale e regolazione giuridica: il ruolo del diritto nel rapporto tra uomo e macchina*, in *Federalismi.it*, 2023; S. PALUMBO, *La transizione digitale della pubblica amministrazione italiana nella prospettiva europea. Considerazioni alla luce del Piano nazionale ripresa e resilienza*, in *Dir. econ.*, 2023, pp. 164 ss.; L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna, Il Mulino, 2023.