

Innovare nella Pubblica Amministrazione: profili etici, normativi e manageriali

Gaetana Natale*

Il tema dell'innovazione nella pubblica amministrazione rappresenta una questione di grande momento che tocca diversi profili nodali attinenti al funzionamento della macchina amministrativa. Non si tratta solo di migliorare le tecnologie o i processi: siamo dinanzi ad una sfida più complessa che impone una revisione profonda e strutturale di alcune categorie chiave. Tra queste, spiccano i concetti di fiducia, risultato, efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione. Innovare, quindi, non significa soltanto introdurre nuove tecnologie o semplificare i procedimenti. Innovare significa ridefinire il modo in cui intendiamo questi valori e richiede di dare vita a una nuova assiologia, cioè ad un nuovo sistema di attribuzione valoriale e di significato ai principi richiamati, così da renderli adeguati alle esigenze del presente.

Il volume *“Innovare nella Pubblica Amministrazione: profili etici, normativi e manageriali”*, curato dalla Professoressa Paola Adinolfi e dal Professor Paolo Tartaglia Polcini, costituisce uno strumento utile per riflettere sulla trasformazione in atto e, in un certo senso, ne rappresenta un vero e proprio “indice rivelatore”. Esso richiama, tra l'altro, un concetto che è stato sottolineato anche dal Ministro dell'Università e della Ricerca, Anna Maria Bernini, durante un'importante occasione istituzionale: l'inaugurazione dell'anno accademico 2023-2024 presso una rinomata università romana, la LUMSA. In quell'occasione, il Ministro ha messo in luce come, rispetto agli anni '90 e 2000, in cui la tendenza era quella di promuovere un modello di specializzazione settoriale e verticale, oggi si rende necessaria una visione completamente diversa. Non è più sufficiente concentrarsi su competenze iper-specializzate e isolate, ma occorre abbracciare un'idea di “contaminazione dei saperi” finalizzata a favorire l'*empowerment* delle competenze trasversali e delle *soft skills*, adottando la massima operativa seguita dai botanici: “Il genio è nell'ibridazione, ossia nella contaminazione dei saperi!”.

Il Dipartimento CIRPA attribuisce grande importanza a concetti fondamentali come il benessere organizzativo, il *change management* e il *trust management*. Si tratta di temi ormai pienamente riconosciuti sia a livello

(*) Avvocato dello Stato e Professore di Sistemi Giuridici Comparati.

Costituisce il presente scritto l'intervento dell'Autrice al Convegno *“Innovare nella Pubblica Amministrazione: profili etici, normativi e manageriali”* tenutosi presso l'Università degli Studi di Salerno in data 15 marzo 2024.

Un ringraziamento alla Dott.ssa Maria Giulia Arciero per la revisione del testo e la redazione delle note.

legislativo che giurisprudenziale. Un esempio concreto è rappresentato dal Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) (1), introdotto con il Decreto-Legge del 2021, che incorpora questi principi all'interno della gestione amministrativa. Un altro riferimento normativo rilevante è l'articolo 7 del Decreto legislativo n. 165 del 2001, che esplicitamente menziona il benessere organizzativo come parte integrante delle responsabilità della pubblica amministrazione.

In questo contesto, il ruolo del dirigente assume una funzione chiave: non è più visto come un mero esecutore di norme, ma come un facilitatore di processi, un attore strategico che contribuisce a ottimizzare l'organizzazione. La "ingegnerizzazione" dei processi amministrativi, ossia la loro strutturazione e ottimizzazione, ha l'obiettivo di generare valore pubblico, migliorando l'efficienza e l'efficacia dei servizi offerti ai cittadini.

Questa nuova concezione dell'organizzazione amministrativa e del *public management* è debitrice delle teorizzazioni in tema di *lean management*, *lean organization* e *lean production* (2) che, seppur applicate inizialmente nelle imprese del settore privato, delineano un approccio essenziale anche per l'azione amministrativa pubblica. Infatti, un'amministrazione snella e flessi-

(1) Il PIAO è stato introdotto dall'art. 6 del Decreto-Legge 9 giugno 2021, n. 80 "*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*". Nella relazione illustrativa al DDL di conversione (Legge 6 agosto 2021, n. 113) è stata messa in evidenza la funzione semplificatrice che il PIAO è chiamato ad assolvere, ivi sottolineandosi, per l'appunto, che lo strumento in questione vuole "*assorbire, razionalizzandone la disciplina in un'ottica di massima semplificazione, molti degli atti di pianificazione cui sono tenute le amministrazioni (ad esempio, il piano triennale dei fabbisogni, il piano della performance, il piano di prevenzione della corruzione ed il piano organizzativo del lavoro agile), racchiudendoli in un unico atto*". Anche il Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, si è recentemente pronunciato sul tema, prima in occasione della formulazione del Parere n. 506 del 2022 sullo "Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante "Individuazione e abrogazione degli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal piano integrato di attività e organizzazione ai sensi dell'articolo 6, comma 5, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113", poi con il successivo Parere n. 902/2022. Nei richiamati pareri è stata espressa una posizione favorevole e complessivamente ottimistica circa l'attuazione dei Piani; tuttavia, è stata manifestata una certa preoccupazione circa il rischio di trasformare questo strumento di semplificazione in un aggiuntivo aggravio burocratico, in un c.d. "*layer of bureaucracy*" ulteriore. Simili considerazioni sono state formulate dagli esperti, si vedano A. CORRADO, *La difficile strada della semplificazione imboccata dal PIAO*, *Federalismi.it*, n. 27/2022 e V. ZANGHERI, *Il benessere delle comunità territoriali e gli strumenti per realizzarlo*, IV Conferenza annuale Icon-S Italian Chapter, "Politica e istituzioni tra trasformazioni e riforme" - Università Bocconi, Milano, 13 e 14 ottobre 2023.

(2) Nel volume di D.T. JONES e J.P. Womack, *Lean thinking: banish waste and create wealth in your corporation*, New York, 1996, sono stati definiti i cinque principi chiavi del *lean thinking* e della *lean organization* che consentono di massimizzare il valore prodotto riducendo, al contempo, gli sprechi e le inefficienze: i. *Value: Define value from the customer's perspective*; ii. *Mapping: Identify all steps in the process to locate waste*; iii. *Flow: Ensure a smooth, uninterrupted flow of value-adding activities*; iv. *Pull: Produce only in response to actual customer demand* and v. *Perfection: Continuously improve processes to reduce waste and increase efficiency*.

bile può meglio realizzare il risultato, esso stesso espressione dell'efficienza e dell'efficacia richieste all'azione amministrativa.

Anche la giurisprudenza, sia amministrativa che della Corte di Cassazione, ha adottato un orientamento che mira a superare l'idea tradizionale della pubblica amministrazione come mero esecutore di una sequenza rigida di adempimenti burocratici. Al contrario, si sta promuovendo una visione più flessibile e creativa dell'amministrazione, che valorizza la capacità di adattarsi e di innovare. Questa nuova impostazione riconosce alla pubblica amministrazione una dimensione "privatistica", nel senso che essa può introdurre varianti e modifiche sul piano organizzativo per migliorare il proprio funzionamento. Tutto questo ha l'obiettivo finale di creare valore pubblico, rispondendo in maniera più efficace e dinamica alle esigenze della collettività.

Dunque, la modernizzazione della pubblica amministrazione passa attraverso un cambiamento culturale e organizzativo che valorizza il benessere, la fiducia e la capacità di innovare. Un insieme di obiettivi che si propone di realizzare assegnando un ruolo più dinamico ai dirigenti e abilitando una maggiore flessibilità nelle prassi operative. Nel contempo, però, il salto digitale impone soprattutto una valorizzazione di alcuni principi che sono stati ricevuti anche dal Nuovo Codice dei Contratti Pubblici (3): il principio del risultato e il principio della fiducia (4).

Qualche anno fa in alcuni convegni parlavo del concetto di *trust worthy*, cioè del recupero della fiducia del cittadino nella pubblica amministrazione, e devo dire che qualcuno avanzava dei sorrisi sarcastici, nell'accezione greca

(3) Già molto è stato scritto in tema di principi generali posti a presidio del Nuovo Codice dei contratti pubblici. Si segnalano, *ex multis*, gli interessanti contributi presenti in R. URSI (a cura di), *Studi sui principi generali del Codice dei contratti pubblici*, Napoli, 2024.

(4) In particolare, la più recente giurisprudenza del massimo organo giurisdizionale amministrativo, si è soffermata sul concetto di risultato e su quello di amministrazione di risultato. Quanto al primo, è stato affermato che "il richiamo alla nozione di risultato integra i parametri di legittimità dell'azione amministrativa con riguardo ad una categoria che implica verifiche sostanziali e non formali, di effettività del raggiungimento degli obiettivi (di merito, e di metodo) oltre che di astratta conformità al paradigma normativo" (Consiglio di Stato, Sez. III, Sent. n. 11322 del 29 dicembre 2023). Del resto, il principio di legalità e il principio di risultato non sono tra loro contrapposti: sempre il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 1924 del 27 febbraio 2024, ha chiarito che "il valore del risultato concorre ad integrare il paradigma normativo del provvedimento e dunque ad "ampliare il perimetro del sindacato giurisdizionale piuttosto che diminuirlo", facendo "transitare nell'area della legittimità, e quindi della giustiziabilità, opzioni e scelte che sinora si pensava attenessero al merito e fossero come tali insindacabili". Il principio di risultato è stato inteso come declinazione del principio di buon andamento. Infatti, come evidenziato dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 2866 del 26 marzo 2024, già prima della positivizzazione del principio di risultato, avvenuta con l'introduzione del Decreto legislativo n. 36 del 2023, si dava per consolidato "il carattere immanente al sistema della c.d. amministrazione di risultato (che la dottrina ha ricondotto al principio di buon andamento dell'attività amministrativa, già prima dell'espressa affermazione contenuta nell'art. 1 del citato d.lgs. n. 36 del 2023 con specifico riferimento alla disciplina dei contratti pubblici)".

“*sarkasmos*” - che significa straziare le carni, perché mi veniva detto: «ma avvocato, questo è il libro dei sogni!».

Ebbene, a distanza di qualche tempo, la centralità di tale aspetto si manifesta con estrema chiarezza ed ha assunto un valore cogente. A ciò ha contribuito l'elaborazione dogmatica dei principi di fiducia e di risultato, intesi come meta-norme con funzione normo-genetica. Oggi il dibattito si è spostato sulla funzione di tali principi e ci si chiede se questi, unitamente agli altri contenuti nei primi 18 articoli del Nuovo Codice dei Contratti Pubblici, siano innovativi ovvero ricognitivi della giurisprudenza. Ci si interroga, inoltre, sulla loro portata: deve intendersi come monodimensionale o presenta una capacità precettiva? Infatti, il ponte tra i valori e le regole concrete sono, appunto, queste meta-norme con funzione normo-genetica, che vedono nel concetto di risultato e di efficienza, o di *outcome result*, un indice rivelatore della legittimità dei provvedimenti amministrativi stessi. E qui, ma l'ho già detto anche di persona all'interessato, la tesi elaborata dal Professor Perongini è illuminante. Perongini cerca di superare la *contradictio* tra principio di risultato e principio di legalità attraverso l'ingresso del primo nella fattispecie normativa che si veste, in tal modo, di legalità (5).

Chiaramente la Corte dei Conti dovrà valutare la realizzazione di questo risultato, e se gli indici rivelatori della legittimità dei provvedimenti sono l'istruttoria e la motivazione, bisognerà che il funzionario, o il dirigente, acquisisca questo livello di *awareness*, di consapevolezza, in relazione al valore del principio di risultato. Quest'ultimo, inteso come concretizzazione dell'interesse pubblico, diventa causa giustificativa del provvedimento. Sul punto, la dottrina amministrativa, anche risalente, è copiosa. Già Federico Cammeo sosteneva che la prefigurazione di un interesse pubblico è sufficiente affinché si possa ritenere valida una causa giustificativa del provvedimento. Detto in altri termini, basta la profilazione di un interesse pubblico

(5) “*In altri termini, il “risultato della esecuzione del contratto” - secondo l'impianto dello schema definitivo - altro non è che l'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera pubblica, all'espletamento del servizio, al conseguimento della fornitura. La realizzazione dell'opera pubblica, l'espletamento del servizio e il conseguimento della fornitura - vale a dire il risultato - diventano elementi della fattispecie normativa, sono inglobati nella norma. Il risultato diventa elemento della fattispecie normativa. In tal modo la distonia fra risultato e principio di legalità appare definitivamente superata*”, così S. PERONGINI, *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici*, in occasione del Convegno “Il contenzioso in materia di contratti pubblici ed appalti nel quadro di un'analisi socio-giuridica”, organizzato dall'Ufficio studi e formazione della Giustizia Amministrativa in collaborazione con il T.a.r. per l'Emilia-Romagna e la SPISA - Università di Bologna, 14 e 15 dicembre 2022. Relazione disponibile a: <https://spec.unibo.it/spisa/it/risorse-online/relazioni-book-contributi/perongini-sergio-il-principio-del-risultato-e-il-principio-di-concorrenza-nello-schema-definitivo-di-codice-dei-contratti-pubblici-pdf.pdf>, spec. p. 6. Id., *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici, Diritto e società*, 2022, pp. 551-569.

a configurare la nozione di interesse legittimo, inteso come interesse qualificato alla legittimità dell'attività amministrativa (6).

Il processo di digitalizzazione, che si sta delineando sempre più chiaramente all'orizzonte, comporta la necessaria evoluzione e il costante adeguamento di altri due concetti, quello di discrezionalità tecnica e quello di discrezionalità amministrativa. Com'è noto, questo processo di digitalizzazione è anche un obiettivo fissato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il Piano è esso stesso al centro delle trasformazioni in atto. La dottrina, a seconda degli aspetti considerati, attribuisce al PNRR sia una valenza normativa che una valenza politica, evidenziandone la rilevanza non solo come misura emergenziale, ma anche come possibile componente strutturale dell'Unione Europea.

Ne è dimostrazione la discussione che ruota attorno al c.d. "momento Hamilton". Si tratta di un dibattito che si sta sviluppando anche a Bruxelles, all'interno delle istituzioni europee, in concomitanza con la nuova configurazione del Patto di Stabilità. Quest'ultimo, nell'ottica assunta dai sostenitori di una maggiore integrazione, dovrebbe condurre all'identificazione di un debito pubblico europeo. In un siffatto contesto, alcuni avanzano l'ipotesi che il PNRR possa trasformarsi da misura temporanea a strumento permanente e strutturale all'interno dell'Unione Europea. Questo potrebbe preludere a un processo di integrazione normativa sempre più ampio, che potrebbe portare, ottimisticamente, verso un'unione fiscale e bancaria europea.

Ma perché si parla di "momento Hamilton"? Alexander Hamilton è stato il primo Segretario del Tesoro degli Stati Uniti e svolse un ruolo cruciale nel consolidare i debiti delle colonie americane, un'azione che facilitò il passaggio verso una federazione unita. Questo parallelo storico è significativo: sebbene l'Europa sia ancora lontana da un simile traguardo, la direzione intrapresa potrebbe indicare un percorso simile di integrazione finanziaria e politica.

Per quanto riguarda l'Italia, il nostro Paese ha richiesto una quantità significativa di risorse, oltre 200 miliardi di euro, ed è l'unico Stato membro ad aver fatto una richiesta così ampia. Questa situazione ci obbliga a riflettere su due aspetti fondamentali. Come è stato evidenziato, una parte di questi fondi è costituita da *grant in aid*, ovvero aiuti a fondo perduto destinati alla realizzazione di riforme strutturali. Tuttavia, un'altra parte di queste risorse sono *loans*, ovvero prestiti che dovranno essere restituiti.

Per questo motivo, diventa essenziale attuare le riforme previste nei tempi prestabiliti dal cronoprogramma. Ed è proprio per evitare rallentamenti e fasi

(6) F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, Rist. con note di aggiornamento, Padova, 1960, *passim*.

d'inerzia nell'attuazione dei progetti ricompresi sotto l'ombrello del PNRR che si torna a parlare di riformare o, financo, di abrogare il reato di abuso d'ufficio (7). In particolare, tra le ragioni che militano a favore dell'*abolitio criminis*, è sovente indicata la c.d. "paura della firma", anche conosciuta come "amministrazione difensiva" o "burocrazia del non fare". Con tali locuzioni si vuole descrivere lo stato d'ansia patito da funzionari e dirigenti, generato dal timore d'incorrere in responsabilità penale, da cui deriverebbero importanti ripercussioni sulla loro attività, che risulterebbe rallentata, pregiudicata e financo immobilizzata (8).

A ciò si aggiunge che, a fronte del nuovo debito contratto dallo Stato, l'attuazione del PNRR è imposta soprattutto da un dovere etico: dobbiamo garantire che la posizione debitoria del Paese non divenga un ostacolo insostenibile per le future generazioni. Solo gestendo e spendendo i fondi per le riforme e i progetti definiti nel PNRR si può incentivare una ripresa economica più solida e sostenibile nel lungo termine.

Digitalizzare, come è stato detto dal Prefetto Esposito, significa anche individuare un nesso logico consequenziale tra l'esercizio della funzione pubblica e il centro di imputazione della responsabilità, il centro di imputazione degli effetti giuridici. Digitalizzare significa introdurre chiaramente il passaggio dall'analogico al *digital first*, e questo anche nell'ambito dei contratti pubblici attraverso il principio *once only*, che si sta evolvendo anche in *win only*. Inoltre, l'introduzione dell'intelligenza artificiale, che è già una realtà, è già futuro, pone il problema di adeguare, con una sorta di attività di ortopedia interpretativa, le categorie giuridiche tradizionali a quelle che sono le specifiche tecniche.

Sappiamo già che la giurisprudenza e il Consiglio di Stato, ma anche la Cassazione, per quanto riguarda gli *smart contracts*, parla di accesso al codice sorgente, invocando l'articolo 22 del GDPR, quindi una procedura non completamente automatizzata, che conserva un centro di imputazione - gli

(7) Lo scorso 25 agosto 2024 - successivamente alla Relazione presentata al Convegno - è entrata in vigore la c.d. Legge Nordio, recante "*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare*". Tra le numerose novelle introdotte, l'art. 1 lettera b) ha abrogato l'art. 323 c.p. Nonostante la dottrina rileva potersi trattare di un'ipotesi di *abrogatio sine integrale abolitione*, per via della quasi concomitante introduzione dall'art. 314 *bis* c.p., rubricato "indebita destinazione di denaro o cose mobili", sono state avanzate preoccupazioni sugli effetti che l'abrogazione potrebbe determinare, in particolare in relazione al rischio di impunità. Sul punto è intervenuta anche la Commissione europea, in occasione del "Rapporto sullo Stato di diritto 2024". Nel Capitolo dedicato all'Italia ha evidenziando che "la nuova legge che abroga il reato di abuso d'ufficio e limita l'ambito di applicazione del reato di traffico di influenza potrebbe avere implicazioni per l'individuazione e l'indagine di casi di frode e corruzione".

(8) Sul punto, v. S. BATTINI, *Abuso d'ufficio e burocrazia difensiva nel groviglio dei rapporti tra poteri dello Stato*, *Giornale dir. amm.*, 2022; B. ROMANO, *La continua riforma dell'abuso di ufficio e l'immobilismo della pubblica amministrazione*, in www.ilpenalista.it, 2020.

human group - che rimane umano. In particolare, sempre in tema di accesso al codice sorgente, il Consiglio di Stato si è pronunciato, con la sentenza n. 2270 dell'8 aprile 2019, adoperando un bilanciamento "Ermessen" tra il principio di trasparenza delle decisioni della Pubblica Amministrazione e le necessarie implicazioni della tutela del diritto di privacy legato al codice sorgente (9). Il Supremo organo giurisdizionale amministrativo, in tale sede, ha riconosciuto che ad alcune condizioni l'utilizzo di una procedura automatizzata deve considerarsi legittimo, oltre che vantaggioso. Tale approccio è giustificato dal fatto che, quando ci si trova di fronte a procedure seriali o standardizzate, una gestione automatizzata permette di giungere a una decisione in tempi più rapidi, favorendo così l'interesse pubblico e rispettando i principi di efficienza e buon funzionamento, come stabilito dall'articolo 97 della Costituzione. D'altra parte, il Supremo Consesso ha sottolineato che "l'utilizzo di procedure robotizzate non può essere motivo di elusione dei principi che conformano il nostro ordinamento e che regolano lo svolgersi dell'attività amministrativa". Pertanto, se è vero che "l'algoritmo, ossia il *software*, deve essere considerato a tutti gli effetti come un atto amministrativo informatico" che si fonda su una "regola tecnica", è altrettanto vero che l'atto così formato e la regola tecnica che esso incorpora, devono soggiacere ai principi fondamentali dell'azione amministrativa, tra cui la trasparenza e la conoscibilità, nonché il pieno sindacato del giudice amministrativo, il quale deve poter valutare "la correttezza del processo informatico in tutte le sue componenti: dalla sua costruzione, all'inserimento dei dati, alla loro validità, alla loro gestione".

Proprio il rilievo che assume il sindacato del giudice amministrativo, in un contesto dove le regole tecniche si fanno parte integrante di quelle giuridiche, mi fa tornare alla memoria una lezione che ho tenuto presso la Scuola Superiore della Magistratura. In quell'occasione, ho posto ai magistrati ordinari questa domanda: «nel momento in cui le pronunzie realizzano la tutela e la concretizzano nell'accesso del cittadino al codice sorgente, per capire come è stato costruito l'algoritmo - che è un *if this then that*, cioè una sequenza di passaggi elementari in un tempo finito, che deve però sposare anche il concetto di valutazione comparativa degli interessi - chi di voi ha mai letto un codice sorgente?». Ebbene, le risposte sono state molto esigue, perché il codice sorgente è un codice alfanumerico. E non è un caso, vedete, che nel nuovo codice dei contratti pubblici, predisposto dalla commissione speciale formata da consiglieri di Stato, ma anche da economisti, sia stato

(9) La controversia che ha dato origine alla decisione riguardava l'impugnazione delle proposte di assunzione derivanti dal piano straordinario di mobilità dei docenti. Per approfondire si rinvia a G. NATALE, *Il processo di digitalizzazione e i suoi riflessi nel diritto. L'evoluzione della digitalizzazione dei contratti pubblici: cosa cambia dal 1 gennaio 2024 con il nuovo Codice dei Contratti Pubblici D.lgs. 36/2023?*, *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 2, 2023, pp. 173-195.

introdotto l'articolo 30 che, nel richiamare la possibilità della pubblica amministrazione di utilizzare algoritmi di intelligenza artificiale, prevede che la tutela del cittadino, e quindi anche quella del centro di imputazione di responsabilità, non si concretizzi solo nell'accesso al codice sorgente ma nell'accesso a tutti gli elementi che concorrono alla formazione della logica algoritmica. Sul punto cito Francesco Decarolis, l'economista della Bocconi, perché mi ha molto colpito (10).

In altre parole, aumenta l'onere istruttorio della pubblica amministrazione e l'algoritmo non esclude quegli istituti partecipativi che realizzano la vera tutela del cittadino. La cosa più importante da tener presente per i centri di imputazione di responsabilità è la competenza della Corte dei Conti. Si tratta di una giurisdizione che indica una maggiore equità, perché la Corte dei Conti può ridurre l'addebito, non prevede l'intrasmissibilità agli eredi e non prevede solidarietà, quindi è una giurisdizione che, sebbene in certa misura rappresenti una spada di Damocle sul funzionario, nell'applicazione concreta, invocando la motivazione e la completa istruttoria quale indici redattori della legittimità del provvedimento, risulta essere una giurisdizione equa. Funzionari e dirigenti amministrativi hanno tutta la mia considerazione perché l'attività di amministrazione attiva è difficilissima e ne sono ben consapevole, svolgendo una esperienza di presidente di un collegio consultivo tecnico. Infatti, si richiede al povero responsabile unico del procedimento di essere addirittura un *project manager*, cioè di possedere una competenza che vede molto spesso protagonisti gli ingegneri votati al diritto. Infatti, si richiede loro di valutare il progetto, di validarlo, tenendo conto dei piani di progettazione di fattibilità tecnica, economica ed esecutiva. In un simile contesto la realizzazione della competenza trasversale si pone ancora più pregnante. Però, ripeto, questo tipo di motivazione legata alla logica algoritmica potrebbe in qualche modo rivelarsi essenziale per individuare questi scenari di innovazione e di imputazione soggettiva.

Certo è che con la digitalizzazione bisognerà cambiare schema mentale, qualcuno dice che serva addirittura "rompere i nostri schemi di verità". Occorrerà sviluppare l'intelligenza, ma non quella artificiale, l'intelligenza umana, cioè non basata sulla logica statistica bayesiana. Perché l'algoritmo è un tipo di intelligenza basata sull'incrocio di dati, ma non è l'*intus legis*, non è leggere dentro il testo e il contesto. Bisognerà sviluppare quell'intelligenza emotiva di cui parla Goleman (11), nonché l'intelligenza multipla di cui parla Gardner (12), poiché questi tipi di intelligenza sono sempre più rilevanti nella

(10) F. DECAROLIS, *Chi ha paura dell'intelligenza artificiale?*, Eco, Italia, 2024.

(11) D. GOLEMAN, *Emotional intelligence: Why it can matter more than IQ for character, health and lifelong achievement*, New York, 1995, *passim*.

(12) H. GARDNER, *Frames of Mind: The Theory of Multiple Intelligences*, New York, 1983, *passim*.

pubblica amministrazione. Allora, la mia voce vuole essere la voce operativa di un Avvocato dello Stato che non rifugge dalla teorizzazione, ma che deve necessariamente tradurre in regole operative il portato delle elaborazioni concettuali e che deve farlo attraverso queste coordinate che vanno ad individuare, come il mio Maestro dice, un nuovo orizzonte di senso. Si tratta, in definitiva, di realizzare un necessario equilibrio tra quelli che sono i punti fermi dell'innovazione tecnologica e quelle che sono la tutela dei diritti, senza dimenticare la tutela dei funzionari della pubblica amministrazione che dovranno affrontare una notevole complessità aggiuntiva.

Proprio lo scorso dicembre è stato approvato il regolamento sull'intelligenza artificiale (13), si era prevista un'approvazione ad aprile, ma è stata anticipata. Molti sono i punti di forza, molti sono anche i punti di debolezza, perché è un tipo di regolamento che comincerà a entrare in gioco anche come strumento interpretativo dei provvedimenti nazionali. Qualcuno dice che l'Europa rischia di diventare un nano tecnologico a fronte di un gigante regolatorio, però, in ogni caso, il regolamento sull'intelligenza artificiale rappresenta una base giuridica importante laddove l'approccio legato alla categoria del rischio potrà individuare i tipi di certificazione per questo tipo di strumento che verranno sempre più utilizzati dalla pubblica amministrazione.

“Abbiamo creato le regole del gioco, ma esiste il campo da gioco?”, qualche acuto osservatore ha domandato.

Il 1° gennaio 2024 dovevano entrare in funzione queste piattaforme certificate e dopo un primo ottimismo, in altri termini, l'ANAC si è affrettata ad adottare delle delibere cercando di far slittare gli affidamenti diretti (14). Non

(13) Per una disamina approfondita del Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale, c.d. “Regolamento sull'intelligenza artificiale”, sia consentito rinviare a G. NATALE, *Intelligenza artificiale, neuroscienze, algoritmi. Aggiornato al nuovo Regolamento Europeo AI Act*, Pisa, 2024, ed alle fonti bibliografiche ivi riportate.

(14) In materia di affidamenti diretti di importo inferiore a 5000 euro, con il Comunicato del Presidente del 10 gennaio 2024, l'ANAC ha fornito le “*Indicazioni di carattere transitorio sull'applicazione delle disposizioni del codice dei contratti pubblici in materia di digitalizzazione degli affidamenti di importo inferiore a 5.000 euro*”. Nel provvedimento l'Autorità consente che si utilizzi per gli affidamenti diretti sottosoglia, fino al 30 settembre 2024, l'interfaccia web messa a disposizione dalla piattaforma contratti pubblici, in quanto reputata “una modalità suppletiva (...) in caso di impossibilità o difficoltà di ricorso alle PAD, per il primo periodo di operatività della digitalizzazione”. Per quanto riguarda gli ulteriori tasselli che compongono il mosaico della digitalizzazione amministrativa, l'ANAC ha recentemente adottato le Delibere n. 262, del 20 giugno 2023, che disciplina l'FVOE, la n. 264, del 20 giugno 2023, in tema di atti, informazioni e dati relativi al ciclo di vita dei contratti pubblici oggetto di trasparenza e la n. 601, del 19 dicembre 2023, che integra e modifica la precedente delibera fornendo ulteriori dettagli sulle modalità di adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti per le stazioni appaltanti e gli enti concedenti di cui al Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (c.d. “decreto trasparenza”). La portata delle Delibere ANAC richiamate, nonché la loro contestualizzazione nel panorama della transi-

scendo nel tecnico, a settembre 2024, s'impone la necessità del Codice Identificativo per Gara (CIG) su alcuni dati essenziali, dato corretto, verificato, che costituisce *data mining*, che costituisce un valore. Ecco, quindi c'è una spinta gentile, però è anche vero che rimane ferma la competenza umana nel definire delle regole del gioco che devono tenere presente anche le nostre capacità cognitive. Perché vedete, il funzionario porrà in essere un processo di digitalizzazione.

Il tutto avviene nel momento in cui alcuni neuroscienziati affermano la necessità della carta come strumento di apprendimento. Sul punto cito, per esempio, il Professore Giuseppe Riva, docente di psicologia clinica. In alcune università si è addirittura tornati al cartaceo, e qualcuno diceva: «ma come?! Abbiamo fatto tanto per digitalizzarci e adesso torniamo indietro?!». Per esempio, in Svezia e in Spagna alcune ricerche scientifiche hanno rilevato che l'utilizzo del cartaceo sviluppa una parte del cervello definita *neurone space*, cioè neurone spazio, che non è un neurone specchio, ma che consente di geolocalizzarci. Questo cosa vuol dire? Che è suffragato il c.d. "effetto Flynn" teorizzato da James Robert Flynn, uno scienziato che dal 1999 al 2009 ha dimostrato come l'uso eccessivo del digitale ci faccia perdere delle facoltà cognitive in base al principio '*don't use it, lose it*', cioè, 'se non usi una competenza, la perdi'. Quanti di noi ricordano che al liceo ricordavamo i numeri di telefono di tutti i nostri compagni di classe e oggi invece *memoria minuitur, nisi eam exerceas*?!

Allora, con questo livello di *awareness*, di consapevolezza della necessità che ormai l'innovazione tecnologica non può essere bloccata ma va indirizzata, va contenuta, si profila innanzi a noi una grande sfida. Questo libro che abbiamo scritto indica una strada nell'approccio empirico di cui parlava il Professor Perongini.

Vi lascio allora con una frase che proprio il pragmatismo americano afferma, nella vita non ci sono problemi ma solo sfide: *no problems, just the challenges!*

zione digitale della P.A., è ricostruita in profondità da G. NATALE, *Il processo di digitalizzazione e i suoi riflessi nel diritto. L'evoluzione della digitalizzazione dei contratti pubblici: cosa cambia dal 1 gennaio 2024 con il nuovo Codice dei Contratti Pubblici D.lgs. 36/2023?*, cit., 2023.