SMART CITIES, DIGITALIZZAZIONE E INNOVAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE LOCALE

I NUOVI MODELLI DI SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE COME ESEMPIO DI APPLICAZIONE DEL GOVERNMENT-AS-A-PLATFORM

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTI E ISTITUZIONI

XXXIV CICLO

Sintesi del lavoro

Se è pur vero che il giurista non si deve dimenticare che "la realtà dei fenomeni attinenti allo Stato non è per lui quello che risulta da altre scienze", è altrettanto vero che "la conoscenza della realtà vera gli è indispensabile per comprendere la realtà formale, che l'ordinamento gli presenta"[1]. La costruzione di ponti tra il diritto e le cd. *humanities and social science* in grado di attagliare la ricerca alla multiformità della realtà[2] assume così una rinnovata importanza nell'epoca contemporanea[3]. Sul punto, Alberto Romano ricorda che il diritto consiste nell'assetto di una data società in un dato momento storico, assetto che "acquista giuridicità perché vigente ivi e allora in forza del principio di effettività"[4]. Ciò in quanto il diritto "prima di essere norma, prima di concernere un semplice rapporto o una serie di rapporti sociali, è organizzazione, struttura, posizione della stessa società in cui si svolge e che esso costituisce come unità, come ente per sé stante"[5]. Ed è proprio nel pluralismo delle

---

[1] S (ANTI) ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale,* ed. II, Milano, 1946, 22.

[2] J. ZILLER, *Le futur de l'enseignement et de la recherche en droit administratif,* in J.B. AUBY, (a cura di), *Le futur du droit administratif,* Parigi, LexisNexis, 2019, 123-134.

[3] In questo senso S. CASSESE, *The current state of administrative law,* in J.B. AUBY, (a cura di), *Le futur du droit administratif,* Parigi, LexisNexis, 2019, 3-10.

[4] A. ROMANO, *"L'ordinamento giuridico" di Santi Romano, il diritto dei privati e il diritto dell'amministrazione*, in *Dir. Amm.*, n. 2/2011, 252 ss.

[5] S(ANTI) ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, seconda edizione con aggiunte, Firenze, Sansoni, 1945, 25. Sulla storia della redazione e della pubblicazione del testo, si rinvia a S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione de L'ordinamento giuridico di Santi Romano,* in AA.VV, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno,* vol. I, 1972, 244-283, unitamente all'altrettanto fondamentale contributo di M. FIORAVANTI, *Per l'interpretazione dell'opera giuridica di Santi Romano: nuove prospettive di ricerca,* in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. X, 1981, 169-219.

istituzioni[6] che il diritto evolve, si trasforma, si rinnova. Quando mi accinsi a studiare il diritto amministrativo tedesco, mi colpì la somiglianza fonetica tra le parole *Verwaltung* (amministrazione) e *Verwandlung* (metamorfosi). Una somiglianza tale che talvolta può accadere di riferirsi al diritto amministrativo come al "diritto della metamorfosi" per via di un banale errore di pronuncia. Curioso come questa assonanza linguistica richiami oggi la stretta correlazione tra lo studio dell'amministrazione pubblica e la necessaria risposta al cambiamento – per certi versi rivoluzionario – che le nuove tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni hanno innestato. La metamorfosi, sia nella drammatica visione kafkiana, sia nella più positiva allegoria di Ovidio, rappresenta la "dolorosa consapevolezza di divenire altro da sé" quale unica via d'uscita da una condizione di sofferenza, in cui sia possibile trovare una forma di riscatto[7]. Così anche la pubblica amministrazione del nuovo millennio si trova "in mezzo al guado" tra transizione ecologica e digitale, amministrazione dell'emergenza, mutamenti economici a livello globale, fenomeni migratori, integrazione europea, crisi, nuovi cittadini. Numerosi gli sforzi volti ad adeguare il ragionamento giuridico alle trasformazioni globali, ai nuovi orizzonti che vengono costruiti da nuove economie nascenti, dal cd. "capitalismo della sorveglianza[8]" al mercato digitale, che muovono dalla consapevolezza di un profondo mutamento del ruolo stesso del diritto e dell'etica giuridica, e che scivolano verso l'alveo di quella "società liquida" descritta da Zygmund Baumann[9]. Si è di fronte a un vero e proprio

---

[6] Cfr. S(ANTI) ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, seconda edizione con aggiunte, Firenze, Sansoni, 1945, 176: "*Finora abbiamo stabilito le relazioni tra i vari ordinamenti giuridici considerando le istituzioni in cui essi si concretano ciascuna in sé e per sé, cioè come sfere giuridiche distinte l'una dall'altra, nonostante i rapporti fra essi intercedenti".*

[7] E. VIVEIROS DE CASTRO, *Prospettivismo cosmologico in Amazzonia e altrove,* Quodlibet, Roma, 2019 afferma che «*una particolarità del prospettivismo è quella di proporci una modalità di conoscenza, la metamorfosi, che non spiega e non rassicura, ma mette in questione la nostra capacità di essere al mondo*».

[8] L'espressione "capitalismo della sorveglianza", coniata da Shoshana Zuboff, racchiude in sé due concetti principali: quello di un nuovo capitalismo, innovativo e alternativo a quello industriale dei secoli scorsi; e quello di un nuovo sistema di potere fondato sul controllo del comportamento individuale. In particolare, la Zuboff sostiene che il capitalismo di sorveglianza consiste nel monitorare, analizzare e modificare costantemente il comportamento umano per il profitto dei giganti della tecnologia, che investono in quelli che lei definisce *"mercati comportamentali futuri"*, dove il sapere in anticipo cosa faranno le persone domani o l'anno prossimo diventa un'informazione di enorme valore per chi vuole vendergli un prodotto o un servizio. Da tale concetto si sviluppa un'analisi sociologica circa l'attuale evoluzione del capitalismo verso una logica che permea la tecnologia e la trasforma in azione. Si v. S. ZUBOFF, *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, Public Affairs, 1ma ed., 2019.

[9] Cfr. Z. BAUMAN, *Modernità liquida,* Bari – Roma, Laterza, 2011.

"cambiamento d'epoca[10]" che porta con sé, come ogni fase di transizione, incertezza e instabilità. Le istituzioni sono dunque chiamate a gestire la complessità che tale cambiamento comporta. Il primo sintomo viene acutamente individuato da Jean-Bernard Auby nell'opera *Droit de la Ville*[11]*,* ove l'autore intuisce l'emergere del ruolo centrale delle città nel futuro del diritto amministrativo. La crisi dell'idea di uniformità e del connesso principio di omogeneità del governo e delle funzioni locali verso l'autonomia differenziata costituisce una manifestazione, a livello istituzionale, di questa rinnovata tensione[12]. È chiaro dunque come, in questo contesto, la metamorfosi della p.a. muove da una nuova architettura dei territori, a partire delle autonomie locali. La "dolorosa consapevolezza del divenire altro da sé" si traduce nell'affermazione della Città come nuovo elemento identitario del territorio, in cui la complementarità diviene il fattore comune, e l'autonomia il fattore di differenziazione. La *Smart City* parrebbe dunque affermarsi come nuova forma di organizzazione degli assetti di governo, in grado di riscattare la pubblica amministrazione locale di fronte alle nuove sfide globali, partendo da quella legata alla ineludibile e necessaria digitalizzazione del settore pubblico.

Alla luce di tali considerazioni, il presente elaborato intende fornire un contributo allo studio giuspubblicistico dei concetti di *Smart City,* innovazione e digitalizzazione con specifico riferimento alla pubblica amministrazione locale. Si tenta di delineare i profili del modello di *Smart City* nella prospettiva degli enti locali per affrontare il tema della transizione digitale. Di fronte alle peculiari sfide che la digitalizzazione pone alle autonomie locali è possibile cogliere delle possibilità di innovazione, che partono dall'integrazione delle nuove *Information and Comunication Technologies* (ICTs) all'interno dell'espletamento delle funzioni dell'ente locali e nella garanzia di servizi pubblici innovativi[13]. Di qui l'attenzione per l'approccio del *Government-as-a-Platform,* di cui è possibile

---

[10] A. ZITO, *Dall'epoca del cambiamento al cambiamento d'epoca: il ruolo delle pubbliche amministrazioni nella prospettiva del giurista,* in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2019, 457 ss.

[11] J.B. AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville,* LexisNexis, Paris, 2013, 13.

[12] E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città,* in *Munus,* n, 2/2016, 237.

[13] Sul tema di recente interesse si rimanda, *ex multis,* a M. FROSINI, *Cibernetica, diritto e società,* Edizioni di Comunità, Milano, 1968; M. G. LOSANO, *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto,* Einaudi, Torino, 1969; G. DUNI, *L'utilizzabilità delle tecniche elettroniche nell'emanazione degli atti e nei procedimenti amministrativi. Spunto per una teoria dell'atto amministrativo emanato nella forma elettronica,* in *Riv. amm. Repubbl. It.,* 1978, 407 ss.; A. MASUCCI, *L'atto amministrativo informatico: primi lineamenti di una ricostruzione,* Jovene, Napoli, 1993; S. CIVITARESE MATTEUCCI – L. TORCHIA (a cura di), *La tecnificazione*, vol. IV, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi,* a cura di L. FERRARA E D. SORACE, Firenze University Press, Firenze, 2016; CAVALLO PERIN – D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale,* Giappichelli, Torino, 2020; F. CONSTANTINO, *Anatomia*

scorgere una possibile e concreta declinazione nell'ambito della disciplina dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) e dell'istituto dello Sportello Unico Digitale Europeo (*Single Digital Gateway*).

Nel capitolo primo si intende introdurre l'analisi partendo dalle criticità interpretative ed ermeneutiche che caratterizzano lo studio giuridico delle *Smart Cities,* ove emerge l'assenza di una definizione condivisa e una intrinseca difficoltà nel descriverne le principali caratteristiche. Solo attraverso un approccio innovativo e interdisciplinare diviene possibile scrutare elementi di rilievo. Nondimeno, attraverso un approccio olistico si tenterà di rilevare i caratteri della *Smart City,* intesa quale modello innovativo di *governance* locale. Ciò al fine di inquadrare le politiche europee di coesione territoriale e digitalizzazione, e la flebile disciplina nazionale sulle Comunità Intelligenti.

Nel capitolo secondo si intende approfondire più in dettaglio i riflessi del modello di *Smart City* nell'ambito degli enti territoriali minori. Partendo da una prospettiva di indagine sul ruolo della *governance* locale per la (effettiva) attuazione delle Città Intelligenti all'interno di un assetto multilivello, si guarda alla *Smart City* nella prospettiva delle autonomie locali per affrontare il concetto di Città (partendo dalla vicinanza alla nozione di Comune) ed indagarne la portata innovativa alla luce dei principi di sussidiarietà e differenziazione. Seguirà l'analisi dei caratteri della "*smartness"*, volta non già alla definizione di un concetto di difficile inquadramento, quanto più a cogliere l'impatto giuridico dato da un nuovo paradigma di azione amministrativa. In questo quadro, si indaga il rapporto tra autonomia e innovazione nell'ambito della c.d. *smart governance* per orientare l'analisi circa il "diritto delle Città". Di qui si osserva il lento "slittamento" da un diritto *delle* Città al cd. diritto *alla* Città per evidenziare, successivamente, la rilevanza – di sempre maggiore attualità – della cd. cittadinanza digitale nel quadro delle *Smart Cities*.

Ciò permetterà di delineare, nel capitolo terzo, le sfide della p.a. locale di fronte alla transizione digitale: in seguito alla ricostruzione del quadro entro cui evolve la strategia europea e nazionale, saranno scandagliate le principali azioni dedicate alla digitalizzazione della p.a. locale, con particolare riguardo alla migrazione in Cloud e alla realizzazione della Piattaforma Digitale Nazionale dei Dati (PDND). Questa analisi consentirà di declinare il tema dell'innovazione come "risposta alla complessità" focalizzando l'attenzione sul ruolo delle piattaforme digitali nella pubblica amministrazione locale secondo l'approccio del cd. *"Government-as-a-Platform" (GaaP)*.

dell'amministrazione e innovazione digitale, Jovene editore, Napoli, 2012; S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali,* Cedam, Milano, 2021.

Nel capitolo quarto, si intende applicare l'analisi alle recenti riforme per la digitalizzazione dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) e alla sua evoluzione nel quadro del *Single Digital Gateway* europeo (SDG). In seguito all'inquadramento dell'istituto nell'ambito del recepimento della Direttiva cd. *Bolkenstein,* si esaminano le funzioni del SUAP e i suoi caratteri strategici per individuare alcuni esempi di innovazione di livello organizzativo, come nel caso del SUAP metropolitano bolognese. Seguirà la disamina del procedimento unico di competenza del SUAP nella variante ordinaria e automatizzata, finalizzata a comprendere le possibili spinte innovative di livello procedimentale che potrebbero derivare dall'utilizzo di algoritmi e sistemi di *block-chain* nella prospettiva della semplificazione amministrativa. Di qui l'attenzione all'Agenda per la semplificazione 2020-2026 nel senso della reingegnerizzazione delle procedure per l'accelerazione dei procedimenti complessi (cd. "colli di bottiglia"), con particolare riguardo alla strategia disegnata dal nuovo Allegato tecnico al d.P.R. 160/2010 (regolamento SUAP). Ci si soffermerà, in particolare, sulla trasformazione del SUAP telematico verso la completa digitalizzazione (che comprende le componenti di *front-office,* di *back-office,* di Enti terzi) attraverso il Catalogo del Sistema Informatico degli Sportelli Unici. Infine, si individuano le linee evolutive nell'ambito dello Sportello Unico Digitale europeo.