



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

CORSO DI DOTTORATO DIRITTO PUBBLICO, INTERNAZIONALE ED
EUROPEO

Curriculum di diritto costituzionale e amministrativo

Ciclo XXXVI

DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO E
SOVRANAZIONALE

TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

**I piani e i programmi nel diritto amministrativo. Una teorica
generale, nella prospettiva della digitalizzazione della
pubblica amministrazione**

IUS/10

Candidato

MATTEO PALMA

R12970

Tutor:

Prof. GABRIELE BOTTINO

Coordinatore del dottorato:

Prof.ssa FRANCESCA BIONDI

a.a. 2022/2023

*A chi ha custodito
e continua a custodire i miei silenzi*

SOMMARIO

INTRODUZIONE

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | I piani e i programmi nel diritto amministrativo italiano e nell'attività delle amministrazioni pubbliche | I |
| 2. | Piano della ricerca | XIV |

CAPITOLO PRIMO

I PIANI E I PROGRAMMI ALL'INTERNO DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI GENERALI

- | | | |
|------|---|----|
| 1. | I piani e i programmi quali procedimenti amministrativi per la cura di interessi generali | 1 |
| 2. | Le dimensioni dei provvedimenti amministrativi generali | 9 |
| 2.1. | L'asse "Parlamento-Governo-Amministrazione": il rapporto tra atti normativi e atti precettivi | 9 |
| 2.2. | L'asse "Governo-Amministrazione": la natura del potere, politico o discrezionale, espresso nei provvedimenti amministrativi generali. La qualificazione dei piani e i programmi quali atti di alta amministrazione. La possibile qualificazione alla stregua di norme interne | 16 |
| 3. | Gli atti amministrativi generali nella giurisprudenza | 31 |
| 4. | Le insufficienze dei tentativi proposti e i possibili "punti di ripartenza": la discrezionalità quale "elemento politico" | 40 |

CAPITOLO SECONDO

LA PROGRAMMAZIONE COME STRUMENTO DI GOVERNO DELL'ECONOMIA

- | | | |
|------|--|----|
| 1. | La programmazione come scopo: l'esperienza paradigmatica del "Piano Pieraccini". | 47 |
| 1.1. | La programmazione nella Costituzione e i primi tentativi di pianificazione | 47 |
| 1.2. | La legge 27 luglio 1967, n. 685 | 52 |
| 2. | La programmazione come tecnica giuridica: il modello della programmazione settoriale | 62 |
| 2.1. | La programmazione regionale | 62 |
| 2.2. | La programmazione contrattata e i suoi strumenti | 69 |

CAPITOLO TERZO

LA PROGRAMMAZIONE COME TECNICA GESTIONALE

1.	Il passaggio dal governo dell'economia alla governance dell'economia	83
2.	La dirigenza pubblica nel ciclo delle programmazioni	86
3.	Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (P.I.A.O.)	97

CAPITOLO QUARTO

IL PIANO TRIENNALE PER L'INFORMATICA

1.	L'Agenzia per l'Italia Digitale: organizzazione e funzioni	103
2.	Il "ciclo politico" del Piano Triennale per l'Informatica	115
2.1.	L'Agenda digitale europea	122
2.2.	L'Agenda digitale italiana	129
3.	I Piani Triennali per l'Informatica Pubblica	134
4.	Il "ciclo amministrativo" del Piano Triennale per l'Informatica pubblica	137

CONSIDERAZIONI FINALI

BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

RINGRAZIAMENTI

INTRODUZIONE

Sommario. I. I piani e i programmi nel diritto amministrativo italiano e nell'attività delle amministrazioni pubbliche; II. Piano della ricerca.

1. I piani e i programmi nel diritto amministrativo italiano e nell'attività delle amministrazioni pubbliche

Il lavoro di ricerca ha come oggetto lo studio dei procedimenti di pianificazione nell'ambito del diritto amministrativo, con una particolare attenzione al processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione. Di recente la letteratura scientifica, anche sollecitata da alcune pronunce giurisprudenziali, ha rivolto a tale fenomeno sempre maggiori attenzioni.

Dopo gli studi seminali sull'ingresso dell'informatica nella pubblica amministrazione, l'approvazione del codice dell'amministrazione digitale¹ e l'introduzione dell'art. 3bis nella legge 7 agosto 1990, n.241 hanno indotto la dottrina a interrogarsi sulla natura giuridica del documento informatico² e, in particolare, dell'atto amministrativo elettronico³ quali

¹ Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

² MASUCCI A., *Il documento amministrativo informatico*, Maggioli, Rimini, 2000.

³ MASUCCI A., L'atto amministrativo elettronico: primi lineamenti di una ricostruzione, Jovene, Napoli, 1989; Documento informatico e sottoscrizione elettronica: la nuova normativa del T.U. sulla documentazione amministrativa tra direttiva europea e specificità italiana, in Riv. It. Dir. pubbl. com., 2, 2004, 541 ss.; DUNI G., L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nella evoluzione telematica, Giuffrè, Milano, 2008. Più di recente, sull'evoluzione della digitalizzazione nell'ambito della pubblica amministrazione e del suo diritto si vedano MASUCCI A., Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici on line. Lineamenti del disegno normativo, in Dir. pubbl., 1, 2019, 117 ss.; CARDARELLI F., L'uso della telematica, in SANDULLI M.A. (a cura di), Codice dell'azione amministrativa, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 509 ss.; LOSANO M.G., La lunga marcia dell'informatica nelle istituzioni italiane, in, pp. XXIII ss.; MARCHETTI B., Amministrazione digitale, in Enc. dir., Tematici, Vol. III, Funzioni amministrative, Giuffrè, Milano, 2022, 75 ss.

epifenomeni del più generale processo di «*tecnificazione*» della pubblica amministrazione⁴. Nella digitalizzazione, in particolare, sono state intraviste significative declinazioni del diritto ad una buona amministrazione⁵, non senza prospettare la necessità di ripensare, contestualmente, istituti e soggetti tradizionali del procedimento amministrativo per garantire un impiego delle nuove tecnologie coerente, effettivo ed efficace⁶. In questo solco si inseriscono così anche quegli studi che ricostruiscono rapporti di causalità tra il diffondersi di nuove tecnologie nell'organizzazione dei pubblici uffici e l'affermarsi di nuove funzioni amministrative⁷ o, comunque, di evidenti mutamenti nello svolgimento di compiti tradizionalmente svolti dalla pubblica amministrazione. Per un verso, alcuni autori si sono concentrati sulle opportunità offerte dalla possibilità di sviluppare nuovi servizi⁸, rendere più efficiente i servizi resi dalla pubblica amministrazione alla collettività grazie all'impiego di

⁴ Il riferimento è all'importante volume curato CIVITARESE MATTEUCCI S., TORCHIA L. (a cura di), *La tecnificazione*, in FERRARA L., SORACE D. (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Vol. IV, Firenze University Press, Firenze, 2016.

⁵ GALETTA D.U., *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (Il procedimento amministrativo, fra diritto UE e tecnologie ICT)*, in CAVALLO PERIN R., GALETTA D.U. (a cura di), *Il diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, pp. 85 ss.

⁶ GALETTA D.U., *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal PNRR e problemi ancora da affrontare*, in *Federalismi.it*, 7, 2022; *Il procedimento amministrativo come strumento di organizzazione e le conseguenze legate all'uso delle ICT*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2023, 289 ss.

⁷ CARULLO G., *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2018

⁸ Teorizza la possibilità di configurare la stessa pubblica amministrazione quale piattaforma di servizi CARULLO G., *La pubblica amministrazione quale piattaforma di servizi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, subordinandola tuttavia al previo invero di un paradigma di "amministrazione aperta". Sul punto si veda anche ROSSA S., *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali. Il processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e il ruolo dei dati aperti*, Wolterskluwer, 2022

algoritmi e dei big data già in possesso degli apparati pubblici, nonché i rischi derivanti da un rovesciamento, già avvenuto, degli equilibri nel potere conoscitivo - inteso quale capacità di estrarre valori informativi dal patrimonio informativo pubblico⁹ - a beneficio di oligopoli privati e a scapito dei soggetti pubblici¹⁰. Soffermandosi proprio sullo stretto rapporto tra attività conoscitiva e capacità decisionale altri hanno approfondito gli aspetti giuridici rilevanti nella fase istruttoria derivanti dall'ampliamento delle capacità tecniche delle amministrazioni pubbliche, presupposto fondamentale della legittimità dell'azione provvedimento¹¹. Per un altro verso, invece, altri hanno sostenuto che se l'interconnessione - quale costante integrazione di informazioni, informatica e comunicazioni - «agevola lo sviluppo delle relazioni e rende i sistemi economici, sociali ed istituzionali maggiormente efficienti e performanti» è anche vero che «li espone, dall'altro, a numerosi pericoli, dato che la vita quotidiana di ogni cittadino, l'economia nazionale e la sicurezza stessa degli Stati sono ormai indissolubilmente legati alla stabilità e alla sicurezza del cyberspazio»¹². Questo nuovo contesto geopolitico richiederebbe, secondo tale dottrina, l'esigenza di individuare una vera e propria nuova funzione pubblica nella «attività di prevenzione, volta a garantire la

⁹ Per questa definizione si veda PONTI B., *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa. I limiti del regime italiano di riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2007, 992 ss.

¹⁰ FALCONE M., *Ripensare il potere conoscitivo pubblico tra algoritmi e big data*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, il quale coglie un punto importante quando afferma che «la quantità e la qualità di conoscenza in possesso di una amministrazione (o di un suo organo) influisce sulle sue relazioni con gli altri soggetti, definendone di fatto i rapporti di forza», 21. Sul doppio standard di legalità ad oggi vigenti nel trattamento dei dati personali offre una riflessione sistematica e approfondita PONTI B., *Attività amministrativa e trattamento dei dati personali*, Franco Angeli, Milano, 2023

¹¹ DI MARTINO A., *Tecnica e potere nell'amministrazione per algoritmi*, Editoriale Scientifica, 2023

¹² URSI R., *La sicurezza nel cyberspazio*, FrancoAngeli, 2023, 7

resilienza del sistema informatico rispetto a potenziali minacce, rappresenta una funzione nuova per la quale si individua un compito pubblico, nel quale regolazione e amministrazione assumono connotati peculiari, e una architettura organizzativa, che si contraddistingue per un modello composito in cui convivono soggetti pubblici dotati di poteri autoritativi e forme di cooperazione con soggetti privati»¹³.

La consapevolezza che il processo di digitalizzazione sia ormai ben avviato e che l'organizzazione pubblica sta già manifestando dei sensibili mutamenti, che richiedono di essere razionalizzati secondo i canoni stabiliti dallo statuto dell'attività amministrativa, costituito dalla sopra richiamata legge sul procedimento amministrativo, ha spinto alcuni autori ad approfondire le garanzie procedurali necessarie ad assicurare che il perseguimento dell'interesse pubblico, mediante il ricorso a nuove tecnologie, non andasse a detrimento della sfera giuridica soggettiva dei privati¹⁴. Il principio di «*legalità algoritmica*»¹⁵, ad esempio, descrive quella pluralità di principi che, in assenza di specifiche norme, sono nel tempo emersi nella giurisprudenza amministrativa per definire i limiti della legittimità delle cd. decisioni algoritmiche¹⁶. La loro incidenza, infatti, sul metodo

¹³ *Ibidem*, 17

¹⁴ In termini, MACCHIA M., *Pubblica amministrazione e tecniche algoritmiche*, in *DPCE Online*, 1, 2022,314 afferma che «*se si vuole assicurare che l'implementazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa - che l'AI promette di assicurare - non sacrifichi le garanzie del giusto procedimento amministrativo, tale processo non può essere affidato alla sola tecnica, ma esige di essere orientato dal diritto*».

¹⁵ CARLONI E., *I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2, 2020, 271 ss.

¹⁶ Più di recente oggetto di studi monografici, per i quali si rinvia a PREVITI L., *La decisione amministrativa robotica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022 che riprende una definizione già impiegata da PATRONI GRIFFI F., *La decisione robotica e il giudice amministrativo*, in CARLEO A. (a cura di), *Decisione robotica*, Il Mulino, Bologna, 2019

dialettico della funzione amministrativa, ha imposto di interrogarsi sui profili di opacità, e sulla ragionevolezza della decisione finale rispetto al caso concreto, richiedendo, rispettivamente, supplementi in termini di partecipazione al procedimento, trasparenza della decisione e garanzie di non discriminazione¹⁷. Parallelamente è emersa la necessità di approfondire il regime di responsabilità della pubblica amministrazione, che nella sua attività decisionale abbia fatto ricorso a tecnologie elaborate e sviluppate fuori dalla sua sfera di influenza, e per le quali, tuttavia, è chiamata a rispondere dei danni verificatisi proprio per una loro cattiva progettazione¹⁸. Valorizzando il principio di stretta legalità, altri autori si sono poi interrogati sulle condizioni giuridiche in presenza delle quali le amministrazioni pubbliche possono ricorrere all'uso di algoritmi¹⁹ e quali effetti questi possano determinare sulla decisione finale in base alla sua natura vincolata o discrezionale. Infatti, la difficoltà di riscontrare ipotesi di discrezionalità pura e la frequenza, al contrario, sempre maggiore, con la quale si rinvencono in un provvedimento amministrativo elementi valutativi ed elementi decisori²⁰, unite alla constatazione che i

¹⁷ Riflette sui limiti dell'automazione GALLONE G., *Riserva di umanità e funzioni amministrative. Indagine sui limiti dell'automazione decisionale tra procedimento e processo*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2023. Sempre sulle garanzie procedurali nei procedimenti amministrativi digitali si veda NASSUATO F., *Legalità algoritmica nell'azione amministrativa e regime dei vizi procedurali*, in *Public Administration facing the challenges of digitalisation*, CERIDAP, fasc. spec., 1, 2022, 150 ss.

¹⁸ Sul punto si veda CAVALLARO M.C., SMORTO G., *Decisione pubblica e responsabilità dell'amministrazione nella società dell'algoritmo*, in *Federalismi.it*, 16, 2019

¹⁹ AVANZINI G., *Decisioni amministrative e algoritmi informatici. Predeterminazione analisi predittiva e nuove forme di intelligibilità*, Editoriale Scientifica, 2019

²⁰ Sul punto si veda TRIMARCHI BANFI F., *Ragionevolezza e razionalità delle decisioni amministrative*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2019, 324 «l'assimilazione della discrezionalità tecnica alla discrezionalità amministrativa è giustificata dal fatto che entrambe comportano giudizi il cui contenuto non si deduce da un

criteri di scelta impiegati dagli algoritmi sono elaborati al di fuori del procedimento amministrativo hanno sollevato forti criticità circa la legittimazione della decisione finale. Non solo, come è stato correttamente sottolineato dagli autori che si sono soffermati su questi profili, tale criticità non emerge tanto dall'incapacità di chiarire o ricostruire il procedimento logico-argomentativo seguito dalla tecnica per addivenire alla decisione nel caso concreto - problema che pure è emerso. Il problema sorge piuttosto quando si consideri - traendone le dovute conseguenze²¹ - che nella discrezionalità esercitata in ogni decisione pubblica «vi è una quota inevitabile di opzione politica, la quale, in quanto tale, non può che rimanere per lo più estranea al trattamento giuridico, avendo il proprio statuto, suoi propri percorsi di valutazione e sanzione, insomma una sua ontologia in parte diversa da quella giuridica; e ciò secondo una certa visione, impedirebbe la decisione amministrativa algoritmica, poiché appunto, le mancherebbe la capacità e la legittimazione per la definizione della sua quota politica»²². E tuttavia, questa considerazione deve semmai condurre alla conclusione che, posta l'immanenza di un quid di politico in ogni decisione

parametro predefinito. Ma all'elemento che accomuna i giudizi dell'uno e dell'altro tipo si accompagna la diversità dell'oggetto dei giudizi medesimi: quelli che sono propri della discrezionalità tecnica vertono sulla qualificazione dei fatti, mentre i giudizi attinenti alla discrezionalità amministrativa vertono sull'assetto da dare» come riportato in FORTE P., *Diritto amministrativo e data science. appunti di intelligenza amministrativa artificiale (aai)*, in *PA. Persona e amministrazione*, 1, 2020, 273.

²¹ Tra le quali anche quella per cui tutto si riverbera immediatamente sui limiti del sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo il quale, se nel tempo, in forza di un'espansione del principio di pienezza della tutela, ha acquisito poteri più incisivi sulla discrezionalità tecnica, trova il suo scrutinio ancora limitato dai confini del corretto esercizio della discrezionalità amministrativa. Cfr. PAOLANTONIO N., *Il potere discrezionale della pubblica automazione. sconcerto e stilemi. (sul controllo giudiziario delle "decisioni algoritmiche")*, in *Dir. amm.*, 4, 2021, 813 ss.

²² FORTE P., *Diritto amministrativo e data science. appunti di intelligenza amministrativa artificiale (aai)*, in *PA. Persona e amministrazione*, 1, 2020, 275.

pubblica, come si fosse in un gioco “a somma zero”, laddove non si rinveniva più la sua determinazione nel momento decisivo puntualmente osservato, si dovrà anticipare l’analisi a una fase di predeterminazione, in cui certamente sarà osservabile un momento politico²³.

La prima ragione che muove il presente lavoro è dunque l’avvertita necessità di contribuire allo studio del processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione collocandolo nella cornice, più generale e problematica, del rapporto tra diritto - il cui statuto è sempre più conteso nella sua autonomia dalle altre tecniche - e politica.

In secondo luogo, in chiave propositiva, si vuole fondare lo studio sulla considerazione che lo sviluppo tecnologico trova la sua prima causa determinante nel sistema economico di produzione, e dell’assetto degli interessi ad esso sotteso, nel quale esso si svolge e, pertanto, da questo riceve gli indirizzi fondamentali da perseguire²⁴. Se si assume questa eterodeterminazione se ne

²³ *Ibidem*, «nel sistema attuale della decisione pubblica umana, la quota politica viene prevalentemente spesa in atti diversi ed antecedenti alla decisione amministrativa, la quale è infatti rimessa ad organi privi di responsabilità politica, in termini ormai talmente pervasivi che persino gli atti un tempo considerati talmente discrezionali da essere tuttora rimessi alla competenza di organi elettivi, quelli dotati di responsabilità politico elettorale dei soggetti pubblici, come i piani urbanistici,, sono oggi tenuti ad essere trattati come decisioni amministrative, e dunque vanno adottati dopo analisi e studi che forniscano set di conoscenze adeguate a consentire una consapevole determinazione», 275. Qui termina la sintonia con l’a., il quale prosegue il discorso nel tentativo di ricostruire in chiave organicista la responsabilità dell’algoritmo o, comunque, la possibilità di ipotizzare una terza forma di organo, diversa da quella monocratica e da quello collegiale, caratterizzata da una “volontà procedimentale”. Conclude comunque per censurare tale ipotesi ostando a ciò un principio personalista che vorrebbe, sempre, accanto «ai controlli della validità giuridica, [...] quelli della sovranità che, è appunto, umana, in tutte le forme che la Costituzione prevede», 289-290.

²⁴ Illumina il tema con considerazioni, probabilmente più attuali rispetto al momento presente di quanto non lo fossero quando furono avanzate, un maestro del primo pensiero operaista quale PANZIERI R. che nel suo seminale

devono considerare, parallelamente, gli effetti economici e sociali che comportano tutti i più rilevanti progressi tecnologici. Nella fase di espansione economica, venuta a determinarsi nel secondo dopoguerra, non mancarono riflessioni in tale direzione da parte dei filosofi che rivolsero la loro attenzione all'introduzione dell'automazione nell'industria automobilistica²⁵. Ma anche negli anni seguenti, la questione delle smagliature, che le rapide accelerazioni tecnologiche comportano nel tessuto sociale, venne avvertita anche dai rappresentanti politici dei principali paesi europei, tra i quali la Francia, dove il Presidente della Repubblica conferì un espresso mandato all'Ispettorato delle finanze per studiare il fenomeno dell'«*informatisation de la société*»²⁶. I relatori conclusero evidenziando la difficoltà di trovare un modello di regolazione, non solo giuridica, del fenomeno condivisibile che mediasse tra le istanze allora in aperto conflitto,

saggio *Sull'uso capitalistico delle macchine nel neocapitalismo*, in *Quaderni Rossi*, 1, 1961, 55 esprime con estremo nitore il concetto per cui «*nella applicazione capitalistica del macchinario, nel moderno sistema di fabbrica [...] di fronte all'operaio individuale "svuotato", lo sviluppo tecnologico si manifesta come sviluppo del capitalismo: "come capitale" e in quanto tale la macchina automatica ha consapevolezza e volontà nel capitalista*» [...] Il processo di industrializzazione, via via che si impadronisce di stadi sempre più avanzati di progresso tecnologico, coincide con l'incessante aumento dell'autorità del capitalista. Col crescere del volume dei mezzi di produzione, contrapposti all'operario, cresce la necessità di un controllo assoluto da parte del capitalista [...] Dunque strettamente connesso allo sviluppo dell'uso capitalistico delle macchine è lo sviluppo della programmazione capitalistica». Per una ripresa aggiornata di tale analisi si veda anche CENGIA A., *La tecnologia come problema politico. Raniero Panzieri e l'analisi marxiana dei processi produttivi*, in *Filosofia politica*, 3, 2019, 494 secondo il quale «*osservare l'atto del produrre diviene un punto di partenza fondamentale per la costruzione di un sapere astratto, ma storicamente determinato*» e che da questa analisi emerge il carattere non neutrale dei processi produttivi.

²⁵ Si veda l'analisi empirica svolta sugli effetti dell'introduzione dell'automazione nell'industria automobilistica da uno degli esponenti della Scuola di Francoforte, POLLOCK F., *Automazione. Conseguenze economiche e sociali*, Einaudi, 1970, passim.

²⁶ Si veda il rapporto curato da NORA, S., MINC A., *L'informatisation de la société*, La Documentation française, éditions due Seuil, 1978

cioè quelle liberali - che secondo, gli autori, proponevano una «*regulation sans project*» - e quelle marxiste - le quali, al contrario, aspiravano a «*des projects sans régulations*»²⁷. La complessità derivava da una «*contradiction fondamentale*» costituita dal fatto che l'«informazione» - si direbbe oggi il «dato» - appare sempre come cellula decentrata e, come tale, è inutilizzabile per la maggior parte delle decisioni. L'informazione «*ne prend de signification qu'au cours de synthèses, où elle confrontée au projet collectif [...] Ceci implique qu'elle apparaisse comme lègitime et efficace; que sa circulation soit institutionnalisée*»²⁸. Su altri fronti, alcuni economisti evidenziavano che al progresso tecnico non sempre corrispondeva un equilibrato sviluppo economico, in quanto la tendenza delle imprese in grado di condurre proficuamente attività di ricerca e sviluppo, tesa «*a una crescente efficienza tecnica, dipende dalla tendenza a produrre a costi via via decrescenti*», consiste «*nella formazione di grandi ed efficienti complessi produttivi ed origina, nei mercati in cui si svolge, situazioni incompatibili con la concorrenza*»²⁹. Anche i giuristi

²⁷ *Ibidem*, 120

²⁸ *Ibidem*, 123

²⁹ SYLOS LABINI P., *Oligopolio e progresso tecnico*, Einaudi, 1972, il quale comunque riconosceva il forte contributo che strutture economiche di rilevanza internazionale avevano apportato all'economia mondiale osservando che «*la grande impresa oligopolistica, considerata individualmente, può essere e spesso è tecnicamente molto più progressiva di un'impresa (necessariamente piccola) operante in concorrenza. Può compiere miracoli addirittura: nei suoi laboratori può far svolgere ricerche di alto livello scientifico [...] per di più può pagare - e in certi casi può avere interesse a pagare - salari elevati*», tuttavia continuava «*l'aspetto problematico per l'economia sociale dei complessi oligopolistici non sta tanto nelle remore al progresso tecnico che questi grandi complessi, individualmente considerati, possono causare [...] il problema che questi complessi originano per l'economia sociale va ricercato fuori di quei complessi stessi o, meglio, fuori della loro organizzazione tecnica. Il problema dipende dalla politica dei prezzi e dei costi che essi perseguono, dipende dal modo con cui viene a svolgersi il processo di distribuzione, per tutti i rami produttivi, dei frutti del progresso tecnico attuato da quei complessi; dipende*

descrissero l'influenza del modo di produzione industriale sulla società e sulle sue istituzioni; in primis, su quella statuale e sui ruoli nuovi e diversi che questa andava assumendo nella società³⁰, rinvenendovene di nuovi, primo tra tutti quello di mediare tra i differenti interessi sociali, che andavano affermandosi quali fini statuali, per il tramite dell'affermarsi dei partiti di massa nelle istituzioni rappresentative e dei sindacati quali interlocutori diretti dell'azione di governo.

A distanza di molti anni da quelle analisi, l'odierna realtà economica induce a ritenere ancora attuali quelle riflessioni. Anche per la Commissione europea, infatti, le piattaforme, massima espressione di quell' "economia della conoscenza"³¹ annunciata a inizio anni 2000, se prima svolgevano «*un ruolo di spicco nella creazione di valore digitale a sostegno della crescita economica futura*»³² più di recente manifestano caratteri disfunzionali all'interno del mercato³³, dal momento che «*a small number of large online platforms increasingly determines the parameters for future innovations, consumer choice and competition*»³⁴. Di fronte al carattere dirompente dell'innovazione

dalle disuguaglianze che questo modo di distribuzione comporta fra le varie parti dell'economia; dipende dalla disoccupazione cronica che, nell'economia complessivamente considerata, scaturisce dall'indebolimento delle forze che riassorbono gli operai resi liberi dalla meccanizzazione», 226

³⁰ Tratta diffusamente il tema FORSTHOFF E., *Lo stato della società industriale*, Milano Giuffrè 2011, ed. italiana curata da MANGIA A.

³¹ Cui fa riferimento anche la più recente Comunicazione della Commissione, *Una strategia europea per i dati*, COM(2020) 66 final, 19.2.2020

³² Comunicazione della Commissione, COM(2016) 288 final del 25.5. 2016, *Le piattaforme online e il mercato unico digitale. Opportunità e sfide per l'Europa*, p. 3.

³³ Per il ruolo delle piattaforme digitali nei mercati internazionali si veda A. Canepa, *I mercanti dell'era digitale. Un contributo allo studio delle piattaforme*, Torino, Giappichelli, 2020

³⁴ Commissione europea, *Inception Impact Assessment, Digital Services Act Package: Ex ante regulatory instrument for large online platforms with significant network effects acting as gate-keepers in the European Union's internal market*, 2.6.2020, 4

introdotta dalle piattaforme e dalla loro crescita incrollata i sistemi di regolazione sperimentati per l'economia classica si sono rivelati inadeguati³⁵ e hanno richiesto numerosi interventi normativi, soprattutto a livello sovranazionale, per tentare di approntare una regolazione in grado di affrontare questi nuovi fenomeni³⁶. Anche a livello nazionale, non sono mancati tentativi di regolazione del fenomeno³⁷ tesi ad ampliare l'ambito oggettivo dei cd. *golden powers*³⁸ per la tutela degli interessi pubblici di rilevanza strategica nazionale nel contesto dei mercati digitali. Per un certo verso, l'intervento nazionale è ancora più eloquente di quello europeo, poiché se il secondo tenta di ristabilire l'ordine dell'economia sociale di mercato nell'irenica prospettiva di neutralizzare gli effetti dirompenti sopra descritti, il primo, al contrario, denuncia, da un lato, la necessità di adoperare strumenti non solo pro-concorrenziali, dall'altro richiama immediatamente gli antichi strumenti statuali di protezioni degli interessi nazionali.

³⁵ In termini si veda AMMANATI L., *I 'signori' nell'era dell'algoritmo*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2021, 381 alla quale si rimanda anche per le precedenti annotazioni dei documenti europei.

³⁶ Si veda la recente approvazione da parte del Parlamento europeo della proposta che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (legge *sull'intelligenza artificiale*). Ma anche la normativa già vigente, ad esempio, il Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (*regolamento sui mercati digitali*)

³⁷ Art. 24 decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, n G.U. 21/03/2022, n.67.

³⁸ Cfr. Decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito con L. 11 maggio 2012, n. 56, in G.U. 14/05/2012, n. 111 recante norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni. Confermano la natura di tali strumenti quali "forme di intervento pubblico" SCARCHILLO G., IMPERIA A., *Golden powers: una terza via per l'intervento pubblico in mercati internazionali strategici*, in *Dir. del comm. int.*, 3, 2023, 591 ss.

Ad ogni modo, allo scopo di questo lavoro, tutte queste riflessioni servono ad attestare che il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione, oltre a essere analizzato nelle sue puntuali manifestazioni, richiede anche di essere intercettato a uno stadio più alto del suo sviluppo, come processo di produzione di valore sociale e, per questo, come oggetto dell'azione dei pubblici poteri³⁹. In altri termini, in una prospettiva costituzionalistica, prima di interpretare - o, comunque, contestualmente - tale processo quale attuazione dei principi di buon andamento e imparzialità occorre anche riconoscerne le matrici economiche, quali precondizioni delle future possibilità, che sono poi quelle di attuazione dei principi fondamentali posti dalla Costituzione stessa. Un'azione democraticamente legittimata delle pubbliche amministrazioni sembra richiedere una previa riflessione sul "posto" della pubblica amministrazione nei mercati digitali che contempli anche la possibilità di regolare quella necessaria

³⁹ Le azioni di appropriazione/divisione/produzione del "prodotto sociale" sono le basi fondamentali di ogni ordinamento economico-sociale e, pertanto, anche le più elementari di un ordinamento giuridico. Era chiaro per SCHMITT C., *Appropriazione/divisione/produzione. Un tentativo di fissare correttamente i fondamenti di ogni ordinamento economico sociale, a partire dal "nomos"*, in *Le categorie del politico*, Il Mulino, 2019, ult. ed., 303: «*progresso e libertà economia consistono nel fatto che le forze produttive divengono libere ed in tal modo si compie un aumento tale della produzione e della massa di beni di consumo che l'appropriazione ha termine e nello stesso tempo la divisione non costituisce più un problema autonomo*». Diventa allora compito dello Stato appropriarsi del "prodotto sociale", prima di poterlo distribuire o redistribuire - come proposto dalla formula regolativa - in quanto «*non può esservi nessun uomo capace di dare ciò che, in un modo o nell'altro, non abbia preso*», *ibidem*, 312. Riprende il saggio LUCIANI M., *La produzione della ricchezza nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2008, il quale si concentra sugli strumenti predisposti dalla Costituzione per guidare la scelta su «*cosa, quanto, come produrre*». Sui mutamenti degli oggetti dell'azione dei pubblici poteri si veda NIGRO M., *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in AMATO G., BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 1984, 835 ss.

«socializzazione»⁴⁰ del prodotto sociale. Se, per le ragioni sopra esposte, essa non può più limitarsi a essere un operatore economico che contribuisce in modo rilevante al sostegno della domanda, allora possono prospettarsi margini di azioni volte a un «governo democratico dell'economia»⁴¹.

Assumendo allora, quale ipotesi di lavoro, che le programmazioni sono, tra i procedimenti amministrativi, quelli che direttamente concorrono a svolgere un'attività di indirizzo politico-amministrativo, in quanto idonei a distribuire competenze e a regolare lo svolgersi dell'attività amministrativa, il presente lavoro intende colmare tale lacuna.

⁴⁰ Di recente si ritrova un interessante impiego di tale termine CORTESE F., *Costituzione e nuovi principi del diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 1, 2020, 355-356 per spiegare che «specificazione della Costituzione amministrativa, nel contesto attuale, procede anche nei nuovi processi di socializzazione indotti dalle innovazioni scientifiche e tecnologiche e nell'affermazione progressiva di public values [...] Il richiamo è strumentale ad evidenziare che — come Rathenau aveva traguardato in una fase di grandissima accelerazione dei processi industriali e di marcata spinta globalizzante delle dinamiche di produzione e di confronto di modelli socio-economici — il futuro del moderno orizzonte democratico, a quel tempo ai suoi primordi, non poteva che risiedere nella ricerca di un livello di sintesi tra Kultur e Zivilisation, tra la "cassetta degli attrezzi" del patrimonio giuridico-culturale e valoriale di tradizionale riferimento e le istanze pressanti di revisione e rivoluzione indotte dalla generalizzata corsa verso il progresso. [...] Un secolo dopo, e dunque oggi, un'ulteriore istanza di socializzazione, almeno dal punto di vista teorico, si ritrova operante su di un piano diverso, nel quale la posta in gioco è, in primo luogo, la gestione funzionale di quelli che — come già definito in altra occasione — possono qualificarsi come processi di giuridificazione progressiva di interessi scientificamente e tecnologicamente condizionati».

⁴¹ Per riprendere il titolo del volume che raccolse gli atti del convegno *Assemblee elettive e organismi pubblici di intervento nell'economia*, promosso dal Centro di studi e iniziative per la riforma dello Stato e dalla Sezione fiorentina dell'Istituto Gramsci, tenuto a Firenze, nel Palazzo dei Congressi il 26-27 aprile 1976. I saggi rilevanti sono molti, con riguardo specifico al tema della pubblica amministrazione si veda RUFFOLO G., *Strutture delle istituzioni e sviluppo democratico. Il nodo della pubblica amministrazione*, 209 ss, in AA. Vv., *Il governo democratico dell'economia*, De Donato, 1976.

2. Piano della ricerca

Nella prima parte della tesi, i procedimenti di pianificazione sono studiati nel contesto degli atti amministrativi a contenuto generale. Lo studio si rivela necessario per un duplice ordine di ragioni. Innanzitutto, su un piano di studio istituzionale, risponde all'esigenza di inquadrare tali procedimenti all'interno delle elaborazioni più condivise circa la classificazione dei procedimenti amministrativi e, così, enuclearne le principali caratteristiche formali. In secondo luogo, in chiave problematica, questa prima analisi consente di evidenziare il problema derivante dalla natura giuridica di tali procedimenti, che prima intercettava il solo crinale della normatività - generando i contrasti, e le relative prese di posizione, circa i criteri per distinguere gli atti normativi (regolamenti) dagli atti amministrativi a contenuto generale (piani e programmi). In un secondo momento, tale analisi si amplia all'ingresso nell'ordinamento giuridico di nuovi soggetti, in particolare le autorità amministrative indipendenti, dei rispettivi atti normativi e della connessa diffusione delle norme tecniche nell'intero ordinamento giuridico. Oltre a un inquadramento istituzionale, il primo capitolo consente di escludere l'utilità di ricorrere a elementi formalistici, per isolare la specificità degli atti amministrativi generali ed evidenzia la necessità di interpretarli quali tipici strumenti discrezionali dell'attività di formazione e attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo.

Il secondo capitolo, muovendo da tale acquisizione, passa ad esaminare le esperienze di programmazione quali modelli di intervento pubblico nell'economia, e quindi di procedimenti di pianificazione idonei alla formazione di un indirizzo politico economico prima globale, poi settoriale. In particolare, viene analizzata l'esperienza di programmazione economica globale

avutasi in Italia nel secondo dopoguerra, la quale si distingue da tutte le altre avutesi perché verificatasi in un determinato contesto economico e politico, che consentì l'approvazione di una legge piano in grado di porsi quale cornice normativa in grado di coordinare tutta l'azione statale nel contesto economico e sociale e, pertanto, qui proposta come "scopo" dello Stato.

Il terzo capitolo, invece, si concentra sulle successive esperienze di programmazione settoriale che si sviluppano nella fase di regionalismo maturo. In questo capitolo, in cui si propone una ricostruzione storica del passaggio dall'uno all'altro tipo di programmazione, si analizzano gli elementi tipici di ciascuna delle due esperienze e si offrono le ragioni che hanno condotto al fallimento della programmazione globale e quelle che hanno portato il consolidamento di quella settoriale sul piano regionale, senza però omettere le criticità in questa presenti.

Il terzo capitolo, proseguendo sull'evoluzione dei procedimenti di programmazione, si sofferma sulla loro evoluzione in senso strategico, e propone di rinvenire la specificità di questo nuovo tipo di pianificazione nell'aver introiettato l'attività di indirizzo politico-amministrativo, rivolgendola non più allo sviluppo della società ma, in prima battuta, agli organi dirigenziali, al fine di approntare le strutture amministrative più utili al consolidamento di un'economia sociale di mercato. In questo senso si evidenzia, pertanto, il mutamento della funzione svolta dalla pianificazione, che non è più quello di organizzare gli apparati e le attività al governo democratico dell'economia o di un suo determinato settore ma, al contrario, di garantire l'efficienza dell'amministrazione, parametrata rispetto alle esigenze emerse nei contesti di competizione privata. In questa sede si esaminano gli interventi normativi che hanno direttamente disciplinato i rapporti tra politica e dirigenza.

Il quarto capitolo, potendo recepire tutti gli elementi disseminati nei capitoli precedenti, si concentra, finalmente, sullo studio dei Piani triennali per l'informatica dell'agenzia titolare del potere di elaborarlo - l'Agenzia per l'Italia Digitale - e ne offre un inquadramento giuridico, impiegando le chiavi interpretative sopra raccolte. Si conclude, dunque, affermando la natura strategica di tali procedimenti, studiandone il rapporto con gli altri procedimenti di pianificazione strategica, registrandone, non senza formulare talune critiche.

CAPITOLO PRIMO

I PIANI E I PROGRAMMI ALL'INTERNO DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI GENERALI

Sommario. 1. I piani e i programmi quali procedimenti amministrativi per la cura di interessi generali; 2. Le dimensioni dei provvedimenti amministrativi generali; 2.1. L'asse "Parlamento-Governo-Amministrazione": il rapporto tra atti normativi e atti precettivi; 2.2. L'asse "Governo-Amministrazione": la natura del potere, politico o discrezionale, espresso nell'atto amministrativo generale; 2.3. L'asse Stato-amministrazione-società: l'atto amministrativo generale e l'attività di indirizzo politico-amministrativo; 3. Gli atti amministrativi generali nella giurisprudenza; 4. Le insufficienze dei tentativi proposti e i possibili "punti di ripartenza": la discrezionalità quale "elemento politico"

1. I piani e i programmi quali procedimenti amministrativi per la cura di interessi generali

L'origine pretoria, l'influenza della dogmatica tedesca, la matrice liberale del diritto amministrativo⁴² hanno determinato una certa

⁴² Per un'analisi attenta ai profili storicistici del diritto amministrativo si vedano GIANNINI M.S., *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, ora in *Quad. Fior. Stor.*, 2, 1973, 218 ss; MELIS G., *La storia del diritto amministrativo*, in CASSESE S., *Trattato di diritto amministrativo*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 2003, 195 ss.; MANNORI L., SORDI L., *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari, 2001; FIORAVANTI M., *Alle origini di una disciplina giuridica: la giuspubblicistica italiana e le sue prime riviste (1891-1903)*, in *Quad. Fior. Stor.*, 16, 1987, 209 ss; CASSESE S., *Crisi e trasformazioni del diritto amministrativo*, in *Gior. Dir. amm.*, 1996, 896; *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2002, 27 ss. Per l'influenza privatistica sul diritto amministrativo si vedano, nonostante siano riferiti all'esperienza francese, AUBY J.B., *La bataille de San Romano. Réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif*, in *AJDA*, 2001, 912 ss., PLESSIX B., *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, Paris, Univ. Paris II, 2003. Più di recente si veda DELLA CANANEA G., MANNONI S.,

disattenzione della dottrina verso il procedimento amministrativo⁴³. All'assenza di una codificazione, infatti, per un

Administrative Justice Fin de siècle. Early Judicial Standards of Administrative Conduct in Europe (1890-1910), OUP, 2021

⁴³ In termini si veda CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano, III ed., 1995, 295 il quale dà atto che «*la giurisprudenza amministrativa ha cominciato ad esaminare in quale misura un "vizio" dell'atto finale; e persino nel distinguere il cosiddetto atto preparatorio, non impugnabile perché non idoneo a ledere interessi, dall'atto finale impugnabile, s'è resa conto che vi era "in nuce" l'ammissione di un'attività sequenziale (atto preparatorio-atto finale)*» ma afferma con chiarezza che il procedimento non esaurisce la sua rilevanza giuridica nell'attività "preparatoria" all'adozione di un provvedimento finale, ma ha un proprio carattere performativo poiché «*è il riflesso, nell'attività, dell'organizzazione [...] insomma il procedimento è il profilo dinamico dell'organizzazione*». Si ricorda che si parla di disattenzione, non di ignoranza dell'argomento, che sarebbe smentita già dagli studi di FORTI, U., "Atto" e "Procedimento" amministrativo, in *Studi di dir. pubblico*, 1937, I, 462, ripreso anche da BENVENUTI F., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, 2, 1952, 118 ss. Per gli studi seminali sul tema e sulle diverse concezioni del procedimento amministrativo, come noto, possono riscontrarsi due macro filoni di pensiero che vedono da una parte impostazioni formaliste/strutturaliste del procedimento (cioè come una concatenazione di atti e operazioni che conduce a un atto terminale produttivo di effetti), tra tutti, SANDULLI A., *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1964, e VIRGA P., *Diritto amministrativo - Atti e ricorsi*, Vol. II, Giuffrè, Milano, V ed., 1999. Dall'altra, autori che lo concepiscono, invece, in modo sostanziale (il procedimento costituisce il contesto nel quale il potere amministrativo si esplica, in cui gli interessi in conflitto sono ponderati per la realizzazione dell'interesse pubblico) o funzionale (il procedimento è il modo in cui la funzione amministrativa si esprime). Qui i canoni sono diversi e possono ricondursi a i) BENVENUTI F., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, 2, 1952, 118 ss, dal quale emerge la concezione del procedimento quale «*forma sensibile della funzione*» o «*differenziarsi del potere*». Ma anche in *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. Dir. Pubb.*, 1950, 100 ss, vi era già stato il primo tentativo di rileggere il procedimento amministrativo in chiave democratica e realistica, alla luce dei nuovi principi costituzionali (v. in particolare artt. 24 e 113 Cost., ma soprattutto 5, 97 e 98 Cost.), spostando l'attenzione dall'atto all'attività. Come evidenzia ABBAMONTE O., *Feliciano Benvenuti fenomenologo del diritto*, in *Amministrare*, 1-2, 2011, 205, l'a. aveva colto che «*concentrando il sindacato sul momento puntiforme dell'atto, in luogo di quello dinamico del farsi dell'attività amministrativa in atto e dunque della funzione, si remava a favore dell'autorità. Vive meglio e più libera, quando il potere si concentra in poche mani ed è signore dei fatti. Sicché, se il sindacato si focalizza invece che sulla realtà, vitale e dinamica, sull'atto dell'autorità che è statico e fissa la regola stabile, solo quel poco che attraverso sintomi emerge dall'atto stesso - in pratica, la 'distrazione' del titolare del potere - potrà dar luogo alla reazione ed alla*

verso, è corrisposta una maggiore attenzione alla tutela giurisdizionale; mentre, per l'altro, la necessità di razionalizzare gli istituti della materia per isolarli dai moti giurisprudenziali ha indotto gli studiosi a ricercare approdi ermeneutici nelle elaborazioni di teoria generale, maturate nel diritto privato dalla dottrina tedesca, con il conseguente disinteresse per i motivi inerenti alla formazione della volontà. Secondo alcune autorevoli ricostruzioni nella legge 7 agosto 1990 n. 241 si esprimerebbero diverse politiche legislative volte ad integrare nell'attività amministrative modelli propri degli altri due poteri dello Stato e, cioè, quello giudiziario - per «*riconoscere la composizione degli interessi nel processo*»⁴⁴ - e quello politico-parlamentare - per dare

sanzione». L'a. conferma peraltro l'origine giurisprudenziale del diritto amministrativo in *Per i diritti dei cittadini. Per un diritto amministrativo paritario*, ora in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2018, 1301, dove si legge che è senz'altro vero che «*il diritto amministrativo sorge, come sistema, per effetto dell'intervento giurisprudenziale*» e che, ciononostante, maggiore attenzione dovrebbe porsi al fatto che esso sorse piuttosto come effetto indiretto della gemmazione dell'amministrazione dal «*corpo confuso entro cui si esercitavano le tre fondamentali funzioni dello Stato*». Per una ripresa critica del pensiero di Benvenuti si vedano MERUSI, F., *Il diritto amministrativo di G.D. (1814) letto da F. Benvenuti*, in *Amministrare*, 1, 2015, SAITTA, F., *Il procedimento amministrativo paritario nel pensiero di Feliciano Benvenuti*, in *Amministrare*, 3, 2011, ii) GIANNINI M.S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, Giuffrè. 1939, *passim*, dove il procedimento emerge quale strumento di composizione di interessi pubblici e privati; iii) NIGRO M., *Decisione amministrativa (voce)*, in *Enc. Dir.*, XI, 1962, 810, nel quale il procedimento è articolazione del processo decisionale. Utili spunti sulla ricostruzione del procedimento amministrativo, assumendo il punto di vista della situazione giuridica sottesa, l'interesse legittimo, e alle tutele da garantire proprio con riferimento alle pianificazioni in *Ma che cos'è questo interesse legittimo? interrogativi vecchi e nuovi spunti di riflessione*, in *Il Foro it.*, 110, 1987, 474. In generale è impossibile offrire una rassegna bibliografica sul procedimento amministrativo, si rinvia pertanto ai più noti manuali e commentari: SANDULLI M.A., *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2023; CLARICH M., FONDERICO G., *Procedimento amministrativo*, Wolters Kluwer, Milano, 2015; CERULLI IRELLI V., *Il procedimento amministrativo*, Jovene, Napoli, 2007

⁴⁴ *Sic ibid.*, 323

«voce»⁴⁵ a categorie sempre più diversificate come interessati, utenti, clienti⁴⁶, in base al potere esercitato o alla capacità

⁴⁵ *Ibid.* Il termine “voce” (“voice”) trova il primo riscontro scientifico nella riflessione del sociologo ed economista HIRSCHMAN A. O. raccolta, insieme ad altri saggi, in *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press., prima trad. it. *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello Stato*, Bompiani, 1982, ora riedito per i tipi del Mulino, 2017, con introduz. di A. PANEBIANCO. L’A. elabora le categorie dell’opzione-uscita e dell’opzione-voce per descrivere i meccanismi mediante i quali i consumatori o i dirigenti di un’azienda comunicano all’organizzazione taluni errori da questa commessi. La prima comporta la riduzione degli acquisti, per i primi, o l’abbandono dell’organizzazione, per i secondi. La seconda, invece, si esprime mediante una protesta formale. In sintesi il meccanismo dell’uscita consiste. Tra gli altri contributi ivi raccolti *Uscita, voce, stato, ibid.*, 190 ss rinviene già negli studi di Rousseau la consapevolezza che «la possibilità di defezionare ha la duplice funzione di disattivare i conflitti e di assicurare un continuo processo di scissione, perpetuando così una situazione in cui lo stato è assente». 192. Applicato alle dinamiche istituzionali contemporanee questo principio porta a considerare che «quando questo meccanismo [la pratica di uscire] per affrontare le controversie o per dar sfogo all’insoddisfazione è facilmente disponibile, il contributo della voce, cioè del processo politico tende a essere e a rimanere limitato». Tuttavia osserva l’A., prendendo ad esempio i conflitti connessi alla discriminazione razziale, «per le differenze di reddito e di ricchezza, la possibilità di “tagliare la corda” è inegualmente distribuita nelle società moderne. Negli Stati Uniti, dove il problema è aggravato dalla discriminazione razziale, l’ineguaglianza nell’accesso all’uscita ha avuto conseguenze terribili». Per un impiego delle due categorie nel dibattito amministrativistico si veda CORSO G., *Il cittadino e l’amministrazione pubblica. Nuove tendenze del sistema italiano*, ora in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2010, 17, dove discute delle varie funzioni del procedimento ma le critica nella parte in cui tendono a ipostatizzare la disciplina del procedimento amministrativo, e così ad estenderla a tutte le tipologie di procedimento. Secondo l’a. il principio democratico collocherebbe le regole del procedimento quali garanzie di quella partecipazione volta alla legittimazione dell’agire pubblico. La “legittimazione tramite il procedimento” (che CORSO ricollega agli studi di LUHMANN), svolgerebbe una funzione analoga al principio di collegialità nel quale HAURIUO M. ravvisava il vincolo della «minoranza alle decisioni della maggioranza sul presupposto dell’accettazione del gioco». Nel fatto che la stessa minoranza non si ritiri dal collegio vi sarebbe conferma dell’accettazione dell’esito della discussione, dinamica questa che CORSO connette all’«exit di cui parla Hirschman, che si contrappone alla voce e alla loyalty», 213. Per un impiego meno sistematico ma comunque rilevante si veda AVERARDI A., *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 4, 2015, 1173 ss. A definitiva conferma dell’impiegabilità del concetto anche nell’ambito giuridico si veda l’uso proficuo che ne fa GUAZZAROTTI A., *Integrazione europea e*

giuridica spiegata⁴⁷. Proprio questa pletora di finalità, tra le quali certamente spicca la necessità di garantire uno statuto minimo ai rapporti tra amministrazione e cittadino - renderebbe possibile riferirsi a “tipologie” in termini solo approssimativi⁴⁸, poiché tanti e tali sono i procedimenti che non sarebbero nemmeno allineate funzione e struttura. Nel tentativo di delineare una razionalità di fondo, allora, pare utile recepire la distinzione tra «*procedimenti strumentali*» - preordinati al funzionamento delle medesime amministrazioni (in particolar modo l'organizzazione, il personale e la finanza) - e «*procedimenti finali*» - volti a regolare attività private o a rendere servizi alla collettività⁴⁹. La visione organicista, tipica della riflessione di inizio novecento, e lo spirito liberale alla base della prima giurisprudenza, hanno

riduzionismo politico, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2020, per leggere l'istituto della cittadinanza europea come uno strumento giuridico utile a « *proporre una cittadinanza europea fondata sull'idea aggregatrice di un popolo europeo, l'UE ha proposto ai cittadini degli Stati membri l'occasione di uscire dalle proprie comunità nazionali per cogliere occasioni di affermazione individuale in primis professionale (ma anche familiare)*». In termini si veda F. De Witte, *Transnational Solidarity and the Mediation of Conflict of Justice in Europe*, in *Eur. Law Journ.*, 5, 18, 2012, 699. In ogni caso, coglie il punto l'interpretazione che GUAZZAROTTI offre dell'opera dell'economista statunitense nella quale: «*attraverso una ricostruzione antropologica delle prassi tribali di uscita dal gruppo come tecnica di soluzione del conflitto, si critica l'ingenuità dell'idea neoliberale (M. Friedman) della superiorità del mercato rispetto alla politica, racchiusa nella libertà del consumatore di passare da un venditore all'altro, quale dispositivo assai più efficiente rispetto alla “goffaggine” del processo politico per rimediare alle rimostranze popolari o esaudirne le richieste*».

⁴⁶ Si vedano sui problemi derivanti dalle diverse qualificazioni dei soggetti privati che interagiscono con la pubblica amministrazione NAPOLITANO G., *Contro la retorica dell'utente* e LAZZARA P., *Consumatori, utenti e risparmiatori nel modello sociale dell'Unione Europea* in MANGANARO F., ROMANO TASSONE A. (a cura di) *Persona ed amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2004.

⁴⁷ La capacità di diritto privato non è mai stata posta in discussione, semmai lo sono stati il regime giuridico sul quale essa si fondano gli atti emanati in virtù di essa e il loro rapporto con il principio di legalità. Sul tema si veda MARZUOLI C., *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1982

⁴⁸ Conformemente si veda CASSESE S., *Le basi cit.*, 326

⁴⁹ *Ibidem*, 345. Per le culture del diritto amministrativo si veda anche CASSESE S., *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 1971

contribuito a che si radicasse la concezione che gli apparati esprimono una sola volontà, sebbene questa sia andata formandosi nel coordinamento di più apparati, come se fossero una sola persona, e che tutto quanto precede tale esternazione è irrilevante. Non solo, che compito primario del diritto amministrativo fosse equilibrare il potere con le libertà⁵⁰ e, quindi, che rilevanza avessero esclusivamente i procedimenti finali, con la conseguente disattenzione verso l'altra tipologia, da parte degli studiosi, per ragioni di metodo, da parte della giurisprudenza, per ragioni di necessità logica. Le critiche alla disattenzione verso tali procedimenti non sono mancate e si indirizzano a tre diversi aspetti individuabili nell'estrema rilevanza che la stessa organizzazione amministrativa, come si approfondirà nel corso del presente capitolo, acquisisce con l'aumentare della presenza dei soggetti pubblici nella vita sociale, e alla diversa e forte attenzione che tali procedimenti ricevono in sede legislativa, in forza della riserva di legge prevista dalla Costituzione, nonché il dato quantitativo, cioè la preponderanza di questi procedimenti nella complessiva attività delle pubbliche amministrazioni. Da ultimo, argutamente è stata sottolineata l'importanza che essi hanno quali criteri per stabilire in concreto i rapporti tra governo e amministrazione, dal momento che

⁵⁰ Sulla funzione del diritto amministrativo quale regolazione del rapporto autorità-libertà si veda, con specifica attenzione al provvedimento amministrativo l'opera curata PERONGINI S. *Stato costituzionale di diritto e provvedimento amministrativo*, in PERONGINI S. (a cura di), *Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione: atti del convegno Salerno, 14-15 novembre 2014*, Giappichelli, Torino, 12 in cui si assume che sotto la vigenza della Costituzione repubblicana il provvedimento amministrativo non esprime «la sintesi dialettica fra autorità e libertà, perché non è più espressione della sovranità [...] il suo impianto sistematico contrasta con l'attribuzione all'amministrazione della sovranità e, quindi, con il conferimento ai suoi atti di una connaturale plusvalenza sugli altri soggetti giuridici. Il provvedimento amministrativo assurge a momento di sintesi dei valori dominanti nell'ambito della Costituzione», più transito dal governo alla governance abbia comportato il superamento della classica dicotomia.

investono spesso il regolamento del potere discrezionale tra organi politici e vertici amministrativi⁵¹. Con riguardo ai procedimenti finali riveste grande importanza, per lo studio che si intende condurre, la categoria dei procedimenti precettivi⁵², cioè quelli diretti a statuire prescrizioni di carattere generale, tra i quali la dottrina pacificamente ricomprende gli atti di programmazione, accomunati da una pluralità non identificata di soggetti destinatari, e, proprio per tale ragione a lungo motivo di dibattito per l'identificazione dei criteri utili a individuarli. Tuttavia, in via introduttiva, occorre illustrare i problemi giuridici connessi al tema degli atti amministrativi generali. Questa operazione è preliminare ed essenziale per comprendere, tra le varie riflessioni che verranno esposte, quali siano gli elementi analitici più rilevanti e quale, tra quelle elaborate, la riflessione più proficua per la prosecuzione dello studio. L'intenzione di individuare i rapporti fondamentali che i piani e i programmi investono, quali provvedimenti amministrativi generali, e, in particolare dei piani triennali per l'informatica, si radica su un doppio ordine di ragioni. Innanzitutto la disattenzione finora mostrata per gli atti di pianificazione delle agenzie

⁵¹ Si veda sul punto CASSESE, S., *Le basi cit.* 345-346, dove si trova anche un'arguta critica a chi «*pretendendo di trarre dalla giurisprudenza amministrativa la sua ispirazione, non si preoccupa neppure di accordare gli oggetti della propria riflessione con quelli propri dell'azione giudiziaria*».

⁵² Nella manualistica, come noto, si rinvengono numerose classificazioni. La più canonica è quella che vede opposti procedimenti ablatori a procedimenti ampliativi, calibrata sull'evoluzione dallo Stato di diritto - cui corrisponde un modello di amministrazione di intervento - allo Stato sociale - caratterizzato da un'amministrazione di prestazione. CASSESE S., *Le basi cit.*, 365, propone un'articolazione più complessa distinguendo procedimenti precettivi, di concessione (per la concessione di usi di utilità riservate), di autorizzazione (per il controllo sull'esercizio dei diritti), di secondo grado (aventi ad oggetto decisioni adottate con precedenti procedimenti), contrattuali (per la produzione di effetti giuridici mediante moduli privatistici). Si veda anche l'attenta classificazione proposta da SANDULLI A., *Il procedimento*, in CASSESE S., *Trattato di diritto amministrativo*, Tomo II, Giuffrè, Milano, II ed., 2003, 1035 ss.

amministrative richiede necessariamente di ricostruire le principali riflessioni maturate nella dottrina sul tema delle pianificazioni in ambito sostanziale, quali istituti di diritto amministrativo, e, quindi con riferimento ai procedimenti amministrativi. Solo in questo modo, infatti, sembra possibile predisporre un apparato concettuale in grado approssimare criticamente l'oggetto specifico dell'analisi. In secondo luogo, per tentare una loro razionalizzazione nell'attività della pubblica amministrazione. Allo scopo, dunque, appare utile ripercorrere le principali riflessioni che hanno avuto ad oggetto i provvedimenti amministrativi generali assumendo ora il punto di vista della *norma*, ora quello dell'*istituzione*, ora quello della *decisione*⁵³. Occorre avvertire che, proprio in quanto "tipi", essi, in un solo momento, dischiudono prospettive di senso del reale e le chiudono, nella misura in cui costituiscono dei «*tagli significanti*» sul reale, poiché, infatti, l'operazione tipizzante comporta necessariamente che il reale non venga colto nella sua totalità, ma sempre come parziale⁵⁴.

⁵³ Il riferimento è evidentemente a SCHMITT C., *I tre tipi di pensiero giuridico*, in *Le categorie del politico*, Il Mulino, Bologna, 247 ss, 1972. Per le connessioni e i riflessi sul diritto amministrativo di questa elaborazione dottrinale si veda ROMANO TASSONE A., *Note sul concetto di potere giuridico*, in *Annali E.C. Messina*, 1981; BENVENUTI L. *La discrezionalità amministrativa*, Padova, 1986, spec. 87 ss.

⁵⁴ Cfr. Approfondisce, in parte smentendola, la svolta istituzionalistica di Schmitt, RAPONE V., *L'istituzione tra decisione e oggettivismo giuridico: Schmitt lettore di Hauriou*, in *Jura gentium*, 1, 2022, 30 il quale offre un fecondo approccio interpretativo alle categorie in parola chiarendo che «*l'attività di costruzione tipologica è considerata intrinseca, imprescindibile ed immanente al lavoro del giurista, così come, d'altra parte, lo è rispetto alla costruzione sociale della sfera normativa. In questo senso, si differenzia radicalmente dai processi di classificazione propri dello storicismo, così come del formalismo, sia filosofico che giuridico, che restano esterni al proprio oggetto*».

2. Le dimensioni dei provvedimenti amministrativi generali

2.1. *L'asse "Parlamento-Governo-Amministrazione": il rapporto tra atti normativi e atti precettivi*⁵⁵.

Il primo asse lungo il quale si possono studiare i provvedimenti amministrativi generale si articola sui rapporti tra i principali titolari del potere normativo. Infatti, l'ammissibilità dei provvedimenti amministrativi generali nel nostro ordinamento è un'acquisizione dottrinale raggiunta solo alla fine degli anni Cinquanta del secolo scorso. In precedenza la fedeltà a un'interpretazione strettamente formalista della teoria della divisione dei poteri dello Stato impediva agli studiosi di riconoscere la possibilità che la pubblica amministrazione potesse partecipare alla funzione normativa. Ciò derivava dall'assunto teorico per il quale vi doveva essere piena corrispondenza tra funzioni affidate ai pubblici poteri e gli atti da questi adottati⁵⁶. Se alle assemblee elettive spettava l'adozione degli atti normativi di carattere generale ed astratto, agli organi esecutivi competeva la cura dell'interesse in concreto. La distinzione tra atti normativi e atti generali, dunque, era considerata di genere e non di specie⁵⁷, dal momento che le potestà esercitate per l'emanazione dei regolamenti era espressione del potere sovrano, a differenza di quello spiegato nell'adozione degli atti amministrativi, che si riteneva fossero sempre particolari, o al massimo plurimi, ed esprimessero poteri "speciali"⁵⁸. In altri termini si era giunti a traslare il principio della

⁵⁵ Intesi quali atti recanti un comando particolare in grado di intervenire in una determinata fattispecie.

⁵⁶ Cfr. GIANNINI M.S., *Il potere discrezionale. Concetto e problemi*, Milano, 1939; cfr. DELLA CANANEA G., *Gli atti amministrativi generali*, Cedam, Padova, 2000, 4 ss

⁵⁷ Per questa sintesi si veda DELLA CANANEA G., *Gli atti cit.*, 5

⁵⁸ Cfr. ROMANO S., *Principii di diritto amministrativo*, Milano, Società editrice libraria, 2, riportato da DELLA CANANEA G., *Gli atti cit.*, 5

divisione dei poteri dal piano politico a quello giuridico, assimilando il potere normativo a quello sovrano⁵⁹. In questo quadro si distinsero gli atti amministrativi a contenuto non normativo⁶⁰ dagli atti normativi, i quali, secondo la dicotomia disporre-provvedere (normazione-amministrazione), presentano non solo il carattere della generalità ma anche quello dell'astrattezza⁶¹. Per tale ragione ancora si ritiene che il requisito della generalità è tipico degli atti a contenuto normativo e che

⁵⁹ Lo studio delle fonti è tema classico della dottrina costituzionalistica, lo stesso GIANNINI M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1970, 73 osservava che «lo studio delle fonti fa parte del diritto costituzionale e non esistono fonti separate per i vari rami del diritto». MAZZAMUTO, M., *I principi costitutivi del diritto amministrativo come autonoma branca del diritto per rapporto al diritto civile*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 463 ss. e *L'atipicità delle fonti nel diritto amministrativo*, in AA. VV., *Annuario AIPDA 2015, Le fonti nel diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, critica aspramente questa impostazione affermando che «costituisce, a nostro avviso, una indubbia semplificazione ritenere che il sistema delle fonti possa calarsi dall'alto in modo uniforme nell'ambito delle varie branche del diritto». Ai fini del presente studio, trattarne è un'esigenza meramente incidentale che esaurirà la sua utilità quando saranno stati chiariti i rapporti tra fonti normative e attività di indirizzo politico. Ad ogni modo per trattazioni organiche e approfondimenti sul tema si rinvia a: CRISAFULLI V., *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. Giur.*, Giuffrè, Milano, 1968, 925 ss.; MODUGNO F., *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. Giur.*, Agg., Giuffrè, Milano, 1997, 561 ss.; RESCIGNO G.U., *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998; PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996. BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, XX ed., 2022, 261 ss. Sul tema, anche i singoli contributi: RESCIGNO G.U., *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 767 ss.; PADULA C., *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche*, in *Dir. pubbl.*, 1-2, 2010, 365 s., 403 s. Con specifico riguardo al diritto amministrativo, invece: SORRENTINO F., *Le fonti del diritto amministrativo*, in SANTANIELLO G., *Trattato di diritto amministrativo*, Vol. XXXV, Cedam, Padova, 2004; AA. VV., *Annuario AIPDA 2015, Le fonti nel diritto amministrativo, Atti del. Convegno annuale, Padova 9 10 ottobre 2015*, Napoli, 2016. Per una riflessione sul tema di respiro anche filosofico si veda il magistrale studio di GUASTINI R., *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1998

⁶⁰ SANDULLI A. M., *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, *Il Foro Italiano*, 10, 1954, 217 ss. Per una trattazione diffusa della categoria si veda SANTANIELLO G., *Gli atti amministrativi a contenuto non normativo*, Giuffrè, Milano, 1962

⁶¹ RAMAJOLI M., TONOLETTI B., *Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, in *Dir. amm.*, 1-2, 2013, 53 ss.

pertanto «*la più sicura categoria di atti amministrativi a contenuto generale*»⁶² è costituita dagli atti normativi secondari, *id est* dai regolamenti, i quali, però, proprio in quanto fonti del diritto sottostanno al procedimento di formazione disciplinato dalle fonti sulla produzione. A latere di questa categoria si definirebbe uno «*spazio per atti amministrativi a contenuto generale e non normativo*»⁶³ mediante i quali, in modo gradatamente discrezionale, si dà globalmente attuazione a norme vigenti nei confronti di una pluralità di soggetti indistinta *a priori*.⁶⁴ Gli atti amministrativi generali per Sandulli si distinguono in atti aventi contenuto normativo e atti aventi contenuto non normativo, che l'A. qualifica meri atti amministrativi generali. I primi, in particolare, in quanto atti di produzione normativa si connotano per la loro idoneità a introdurre «*modificazioni o completamenti nel sistema normativo preesistente*»⁶⁵. Capacità innovativa che incontra gli specifici limiti di dover essere subordinati e conformi alle norme di rango primario, e di dover presentare i caratteri di generalità ed astrattezza. Tali limitazioni deriverebbero dall'inderogabile potere-dovere dell'amministrazione titolare della potestà regolamentare in forza della legge attributiva della competenza amministrativa. Pertanto gli atti regolamentari presentano forza innovativa - comune a tutte le fonti di produzione - e funzione normativa - carattere essenziale delle fonti secondarie⁶⁶. L'ambito degli atti amministrativi generali a contenuto non normativo, quindi, dovrebbe ricavarsi per sottrazione ricomprendendo quegli atti non dotati di forza

⁶² CERULLI IRELLI, V., *Lineamenti del diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, VI ed., 2017, 439

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Cfr. *ibid.*

⁶⁵ SANDULLI A. M., *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, *Il Foro Italiano*, 1954, 219

⁶⁶ *Ibid.*

innovativa⁶⁷ e, in secondo luogo, quelli carenti dell'astrattezza in ragione del fatto che sono preordinati alla risoluzione di specifici problemi sulla base di una disciplina già predisposta dall'ordinamento. L'A. giunge così ad affermare che l'assenza della normatività li differenzia dai regolamenti, mentre la concretezza della fattispecie li caratterizza come atti che «*pur non rivolgendosi a una generalità di soggetti istituzionalmente non individuati a priori dall'Amministrazione, sono volti a risolvere, in relazione a singoli casi già concretamente puntualizzati, e non in astratto, determinate esigenze pubbliche*»⁶⁸. Così delineata la differenza tra atti regolamentari e atti amministrativi generali, l'A. ritiene poi doveroso distinguere ulteriormente quest'ultima categoria di atti da quella degli atti plurimi che sarebbero tali per il fatto di essere rivolti a una pluralità di destinatari, cui spetterebbero distinte sfere giuridiche soggettive, da parte di un unico agente e pertanto costituente una somma di atti «*contestuali*», ciascuno autonomo dall'altro, che legittimerebbero l'Amministrazione a ricorrere a una pluralità di atti singolari⁶⁹. Questa facoltà sarebbe preclusa per la cura degli interessi cui, invece, sono preordinati gli atti amministrativi generali ora in esame, i quali sono necessariamente ed istituzionalmente atti unitari. Date queste premesse, si dovrebbe concludere che, a differenza degli atti regolamentari, non è necessaria un'espressa norma attributiva di potere in capo

⁶⁷ Sul punto l'A. annota *ibid.* come vi siano provvedimenti amministrativi individuali di carattere normativo speculari agli atti amministrativi generali di carattere non normativo.

⁶⁸ SANDULLI A. M., *ibid.*, 221

⁶⁹ Il medesimo A. in *L'attività normativa della pubblica amministrazione*, Jovene, Napoli, 1970, 100, specifica che gli atti amministrativi generali possono altresì distinguersi per il loro tendenziale riferirsi a fattispecie «*non (o non solo) a fattispecie già concretatesi al momento del loro venire in essere, ma a fattispecie (o anche a fattispecie) da concretarsi successivamente*». Questo dato di fatto sarebbe la causa dell'impossibilità di determinare *a priori* l'identità dei soggetti destinatari.

all'amministrazione che intenda adottarli. Esauriscono i loro effetti nei confronti dei soggetti destinatari e, per la loro necessaria generalità, sono soggetti al principio di inderogabilità da parte dell'amministrazione adottante. La necessaria unitarietà, invece, comporta che, salvi i casi di invalidità parziale, possono vivere o cadere solo nella loro unità e in tutti i loro effetti. Dal deficit di astrattezza, invece, deriverebbe l'onere di impugnazione in forza della loro capacità immediatamente lesiva.

Questa ricostruzione, tutta fondata sull'assimilazione tra legge e diritto, esprime(va) lo sforzo logico-teorico necessario a ricomporre quel conflitto tutto interno ai poteri statali che si contendono il dominio sul potere normativo, in una fase di «*allargamento progressivo dei compiti dello Stato nella vita economica*»⁷⁰, avvertita, peraltro dagli stessi autori sopra richiamati. La trasformazione dell'ordinamento verso il modello del cd. *Stato pluriclasse*⁷¹, caratterizzato da una presenza

⁷⁰ SANTANIELLO G., *Gli atti amministrativi cit.*, 2

⁷¹ Come ebbe a spiegare lo stesso GIANNINI, che coniò la felice definizione, con essa si intendeva rappresentare quello Stato nei cui «*Parlamenti non siedono rappresentanti di una sola classe; attraverso i partiti politici, virtualmente ogni classe dovrebbe avere i suoi esponenti nei Parlamenti medesimi e nei consigli degli enti esponenziali di gruppi, territoriali o meno*», così in GIANNINI M.S., *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1986, 56 ma la differenza sostanziale risiedeva nel fatto che nello Stato monoclasse «*vi era la classe dei gestori di capitale, o anche, più semplicemente, di possessori e produttori di rendite e di prodotti, a cui si contrapponeva la classe degli offerenti di merce-lavoro*», *ibid.*, 57. Sostiene il carattere ormai desueto della definizione in esame e del concetto di "classe", CASSESE S., *Lo "Stato pluriclasse" in Massimo Severo Giannini*, in *L'unità del diritto. Massimo Severo Giannini e la teoria giuridica*, a cura di CASSESE S. ET AL., Il Mulino, Bologna, 1994, 12. Si rinvengono basi per una critica, in direzione contraria, al concetto di "Stato monoclasse", seppure non direttamente rivolte e formulate verso tale concetto, in HIRSCH J., *Note teoriche sullo Stato borghese e la sua crisi* in POULANTZAS N. (a cura di), *La crisi dello Stato*, De Donato, Bari, 1979, 47, dove si sostiene il parallelismo, e non l'assimilazione, tra Stato e classe borghese, poiché «*la ragione per la quale lo Stato agisce parallelamente come mezzo di formulazione e di organizzazione degli interessi di classe della borghesia sta innanzitutto nel fatto che la borghesia non costituisce una classe politicamente omogenea: essa è, al*

influyente dei partiti politici nei procedimenti legislativi sia in quelli amministrativi⁷². A livello giuridico questo si tradusse nella rottura dell'unitarietà del potere normativo. Infatti, la crescente presenza dei pubblici poteri nella regolazione della vita sociale portò alla proliferazione dell'attività legislativa nella quale assumeva prevalenza non la funzione di garanzia dall'ingerenza e dallo stretto controllo di legalità dell'esercizio dei poteri ablatori, bensì quello di legittimazione dell'attività materiale,

*contrario, costituita da capitali individuali a sviluppo ineguale e in concorrenza fra loro e sottoposti a rilevanti frazionamenti. Il fatto che il movimento del capitale s'imponga attraverso la concorrenza tra numerosi capitali individuali impedisce l'immediata costruzione di un interesse di classe comune ai membri della classe capitalistica». Tra le più autorevoli ricostruzioni del concetto di "classe", di estrazione sociologica, si veda DARHENDORF R., *Classi e conflitto di classe nella società industriale*, Laterza, Bari, 1963. A fronte dell'inutilità di chiedersi se esistano ancora le classi sociali nella cd. «società post-capitalista», L'A. sostiene la fruttuosità di svilupparne l'analisi in termini di classe per comprendere «cosa sia accaduto del "vecchio" conflitto tra il capitale e il lavoro [...] quando questo problema storico viene proiettato nel presente, esso si trasforma, e viene a consistere nel compito di applicare lo strumento della teoria delle classi a qualche aspetto cruciale della società post-capitalista, nel tentativo di contribuire alla migliore comprensione della società in cui viviamo», *ibid.*, 428. Ad ogni modo, L'A. argomenta che anche nei Paesi industrialmente avanzati il conflitto di classe non scompare per il solo fatto che siano aumentati gli standard di vita o che determinate richieste abbiano trovato soddisfazione, poiché «il conflitto sociale è altrettanto universale quanto i rapporti di autorità o le associazioni coordinate da regole imperative, poiché è proprio la distribuzione di autorità che fornisce i motivi e le cause del suo manifestarsi», *ibid.*, 439. Chiarisce PIZZORNO A. nell'introduzione alla prima edizione italiana del volume del sociologo tedesco, ora citata, che «le classi non possono che essere due, quella di chi detiene il potere e quell'altra di chi ne è escluso; e non possono che contrapporsi [...] il concetto di classe serve a capire i conflitti, quello di strato serve a capire i modi dell'integrazione di una società», *ibid.*, XII-XIII. Analogamente, cioè sottolineando la diseguale distribuzione di potere istituzionale quale fattore principale dei conflitti di classe, SYLOS LABINI P., *Saggio sulle classi sociali*, Laterza, Bari, 1974, 21, argomenta che «occorre ammettere, sempre in via generale, che in una società capitalistica la diseguaglianza dipende, alla radice, da un fatto istituzionale, che non può essere modificato se non modificando l'intero assetto istituzionale; subordinatamente ma non marginalmente, dipende dalla forza comparativa, variabile nel tempo, dei gruppi sociali che concorrono alla spartizione del reddito».*

⁷² GIANNINI M.S., *Il pubblico potere*, cit., 60

esplicantesi nei servizi pubblici svolti a beneficio della collettività, passando quindi dallo svolgimento di una funzione meramente garantistica a una «*promozionale*»⁷³. L'assunzione di queste attività, non provvedimentali, ebbe ripercussioni sul contenuto materiale della legge, che dovette abbandonare il paradigma dell'atto generale ed astratto, ma soprattutto sulla sua capacità di «*imprimere un impulso unitario alle nuove azioni demandate alle pubbliche amministrazione*»⁷⁴. Anche la realtà giuridica risente di questa transizione che fa «*spostare il limite tradizionale fra attività legislativa e attività amministrativa*».⁷⁵ Con stretto riferimento ai piani e ai programmi questi furono ricondotti agli atti amministrativi generali, nonché giustificati quali strumenti normativi per la regolazione della vita individuando nell'art. 41 c.3 Cost. una riserva di legge relativa con la quale si ammetteva, ai fini della realizzazione degli obiettivi fissati dalla legge la «*successiva attività amministrativa (regolamentare o non), non però assolutamente libera, ma circoscritta, nella sua esplicazione discrezionale, da criteri direttivi e da limitazioni dei poteri degli organi [...] cui tali poteri*

⁷³ Così BOBBIO N., *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969, 1323 che collega l'aumento dell'intervento pubblico al processo di industrializzazione. Secondo l'A., infatti, la proposta di F.A. HAYEK - il quale aveva ritenuto che lo Stato assistenziale (formula critica per descrivere l'evoluzione dell'ordinamento giuridico ora in esame), si caratterizzasse per il ricorso non a norme di condotta ma a norme di organizzazione - sarebbe riduttiva (per il semplice fatto che le norme positive aumentano tanto quanto quelle di organizzazione) ma coglierebbe comunque un dato essenziale, cioè che «*lo Stato assistenziale non pretende soltanto di far fare (attraverso le norme positive o sanzioni positive), ma fa egli stesso. Le norme di organizzazione sono appunto quelle attraverso cui lo Stato regola l'azione dei propri organi*», *ibid.*, 1321. L'A. rinviava proprio all'istituto della pianificazione, così come studiato da PREDIERI A., *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963, 204-213. Denuncia la crisi di questa concezione del diritto ZINI F., *La funzione promozionale del diritto nella crisi del normativismo kelseniano*, in *Società e diritti*, 3, 2017, 30.

⁷⁴ DELLA CANANEA G., *Gli atti*, cit., 9 ss

⁷⁵ SANTANIELLO G., *Gli atti amministrativi cit.*, 3

vengono attribuiti». Anzi si affermava che «l'atto legislativo-piano può ben prevedere un atto amministrativo-piano (configurabile anche come atto amministrativo generale, se le sue statuizioni si rivolgono a un a collettività indeterminata di soggetti): ciò sembra consono, anzi, alla esigenza della programmazione»⁷⁶.

2.2. L'asse "Governo-Amministrazione": la natura del potere, politico o discrezionale, espresso nei provvedimenti amministrativi generali. La qualificazione dei piani e i programmi quali atti di alta amministrazione. La possibile qualificazione alla stregua di norme interne.

Dall'altra parte, invece, vi era chi preferiva inquadrare tali atti tra i cd. «*provvedimenti amministrativi generali*» prendendo quale angolo prospettico, però, la «*natura del potere esercitato dall'organo amministrativo tributario dell'atto contenente statuizioni generali e astratte, non le parole del legislatore*»⁷⁷.

⁷⁶ SANTANIELLO G., *Gli atti amministrativi cit.*, 171, 173

⁷⁷ GIANNINI, M. S., *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali*, in *Foro it.*, vol. III, 11. L'A. si esprime in merito a una vicenda riguardante gli atti del Ministero per le corporazioni, di concerto con quello delle finanze, di integrare e modificare le modalità di applicazione e riscossione dei contributi utili al sostentamento dell'Ente nazionale per la cellulosa - ente pubblico a struttura associativa obbligatoria, non consortile, tra produttori di cellulosa e di carta e tra consumatori di cellulosa. In particolare, alla luce delle diverse posizioni assunte dai diversi giudici coinvolti nella vicenda, l'A. si chiede se gli atti in parola debbano qualificarsi quali leggi delegate, regolamenti ministeriali, «*pretesi regolamenti ministeriali delegati*», o atti amministrativi, e, nel caso, quale tipologia. Esclusa in radice l'ipotesi delle leggi delegate, l'A. si sofferma sulla configurabilità di regolamenti ministeriali delegati escludendola sulla base della considerazione che «*la potestà regolamentare ministeriale che tocchi materie di autonomia privata, è legittima se è compresente una potestà amministrativa nella stessa materia, in capo al medesimo ministro. E questo vale per tutti i regolamenti ministeriali, ma va posto in particolare rilievo per spiegare quelli che ad osservatori poco attenti, appaiono regolamenti ministeriali delegati. È chiaro che manca, in questi regolamenti ministeriali, la funzione ausiliaria del miglior esercizio della funzione legislativa, che è propria dei regolamenti governativi delegati: la potestà regolamentare è attribuita al Ministro non per*

Secondo questa ricostruzione, infatti, la norma attributiva del potere regolamentare dovrebbe considerarsi una norma *«traslativa di competenza, e che quindi contempla figure di atti amministrativi i quali nella specie altro non possono essere che provvedimenti amministrativi generali»*. Non sarebbe corretto, infatti, concludere che l'autonomia privata possa essere incisa solo con norme di rango primario o, viceversa, sarebbe errato ritenere la stessa coperta da riserva assoluta di legge, dal momento che *«la riserva di legge, [...] opera anche nel senso che è necessaria l'attribuzione di una esplicita potestà all'Amministrazione per incidere nell'autonomia privata medesima»*⁷⁸. Si presti attenzione al fatto che Giannini non esclude la rilevanza del dato formale e dell'efficacia degli atti ma li ritiene elementi insufficienti per distinguere gli atti normativi da quelli puramente amministrativi. Riconosce, infatti, quali sottoinsiemi della categoria dei provvedimenti amministrativi generali un primo in cui rientrano quelli che sostanzialmente costituiscono un *«insieme di provvedimenti individuali»*, e in questo caso è determinata la generalità nei confronti dei quali l'autorità fa sorgere situazioni giuridiche soggettive - e che, pertanto potrebbero essere sostituiti da tanti atti quanti i soggetti interessati; un altro insieme, invece, ricomprende tale generalità

il miglior esercizio della competenza legislativa del Parlamento, ma per operare un decentramento della potestà normativa, attribuendo questa ad organi non legislativi. Questi, già possedendo un potere amministrativo nella materia, con l'esercizio della potestà normativa limitano tale proprio potere, onde si ottiene un vantaggio dei cittadini e una migliore aderenza della normazione positiva agli interessi da disciplinare [...] Siamo quindi non nella figura del trasferimento di esercizio della funzione legislativa - e quindi della delega - ma in una figura di attribuzione di competenza normativa», ibid., 20

⁷⁸ GIANNINI, M. S., *Provvedimenti amministrativi generali cit.*, 13, esprime un parere molto duro nei confronti dell'interpretazione che sulla stessa vicenda aveva espresso SANDULLI, nel contributo ospitato nella medesima rivista sopra citato. Si legge infatti: *«finché non si sarà afferrato che l'Amministrazione, in quanto agisce, comprime autonomie private, non si potrà neppur percepire la nozione stessa di autonomia privata»*, ibid., 18

risulta indeterminata e indeterminabile. In questo secondo sottoinsieme la generalità «*si direbbe soggettiva, nel senso che per effetto di questi atti si producono, modificano o estinguono situazioni soggettive in una indeterminata generalità di persone*»⁷⁹. Ma, sempre nell'ambito di questo secondo gruppo vi sarebbero poi gli atti in cui «*il carattere di generalità sfuma via via, tanto che segnano quasi il passaggio verso un altro gruppo di provvedimenti che potrebbero dirsi provvedimenti individuali con effetti indiretti di carattere generale*» e rileva notare che, in queste ultime ipotesi, le disposizioni rilevanti non «*presentano differenze di scrittura dai regolamenti ministeriali*». Le argomentazioni svolte inducono Giannini a ritenere che per condurre con profitto la discussione sulla distinzione tra atti normativi e atti amministrativi generali occorre puntare l'attenzione allo scopo, in base al quale potranno riconoscersi quali atti amministrativi quelli il cui scopo sia la cura di un interesse pubblico concreto e attuale, elemento di cui difettano, invece, i regolamenti ministeriali, volti alla «*regolazione astratta di rapporti giuridici al fine di costituire l'ordinamento*». Conclude allora Giannini che quando la norma di rango primario rinvia all'adozione di questi atti per integrare alcuni elementi normativi - nel caso di specie si trattava di tributi non statali - non lo fa per predisporre la sua attuazione bensì per consentire all'organo amministrativo di impiegare opportunamente i poteri conferitigli per «*manovrare pubblici interessi nell'uno o nell'altro senso*»⁸⁰. Dal caso di specie Giannini ricava che i provvedimenti amministrativi generali, mediante i quali gli organi amministrativi integrano gli

⁷⁹ GIANNINI, M. S., *Provvedimenti amministrativi generali cit.*, 19

⁸⁰ Proseguiva l'A. «*così è innegabile che la finanza dei muni può essere indirizzata verso un'impostazione sui consumi o verso un'impostazione sui redditi personali, nel quadro di un indirizzo politico tributario generale stabilito dal Governo e dal Parlamento, con un acconcio maneggio degli offerti dalla legge*», *ibid.*, 20

elementi dei tributi non statali - costituiscono i tramite dell'attuazione dell'indirizzo politico in materia di politica economia, ma l'A. subito estende e generalizza rilevando che ad analoghe conclusioni dovrebbe giungersi con riferimento a «*quegli altri provvedimenti [...] con i quali il potere esecutivo determina presupposti, modalità, misure, ecc. per l'erogazione di premi, sovvenzioni, contributi, finanziamenti [...]*»⁸¹.

Insiste sul versante della discrezionalità anche Guarino⁸² il quale, in aperto confronto con le tesi di Giannini appena descritte, riformula il quesito della distinzione tra regolamenti e atti amministrativi generali, riducendolo circa alla natura dei soli regolamenti, chiedendosi, in definitiva se essi «*siano atti politici ovvero atti discrezionali*». A partire da questa formulazione critica le conclusioni di Giannini che vedeva in essi degli atti politici - e, per differenza, degli atti discrezionali nei provvedimenti generali - propendendo per la natura discrezionale anche per gli atti regolamentari sulla base di una diversa ricostruzione del potere normativo e di quello discrezionale che può essere riassunta nei termini che seguono. Riprendendo tesi avanzate da autori precedenti⁸³, Guarino afferma che il «*regolamento è atto esterno, generale ed astratto, ha efficacia erga omnes, è inderogabile*» e che per «*porre in essere un atto che risponda alle caratteristiche,*

⁸¹ *Ibid.*, 21

⁸² GUARINO G., *Sul carattere discrezionale dei regolamenti*, in *Foro it.*, 1953, I, 536 ss

⁸³ DE VALLES A., *Regolamenti ministeriali e ordinanze generali*, in *Foro it.*, 1951, IV, 98 ove si legge che «*tutti gli autori [...] danno come ammesso il criterio sostanziale: avremmo regolamenti quando le disposizioni dettate abbiano i caratteri della norma giuridica, i quali caratteri si ravvisano nella generalità ed astrattezza [...] chi accetti questa tesi non può adottare due criteri diversi, l'uno per definire la legge, l'altro per definire il regolamento; ma deve riconoscere invece la realtà del principio, messo in luce da Kelsen [...], che l'ordinamento giuridico consta di una scala o gradazione di norme [...] in tutte le fasi di questa "struttura graduale" dell'ordinamento giuridico il potere di comando può manifestarsi con dettare norme*».

deve cioè esistere a suo favore una espressa attribuzione di potere regolamentare». Pertanto quando si assiste all'emanazione di atti generali senza espressa attribuzione, occorre considerare che essi solo apparentemente esprimono un potere regolamentare, ma, in realtà si fondano su «un potere amministrativo singolare o individuale, un potere cioè destinato a produrre effetti rispetto a singoli soggetti passivi»⁸⁴. Quando, con riferimento a uno stesso oggetto, l'organo amministrativo dispone sia di un potere regolamentare che di un potere singolare, allora potrà adottare «provvedimenti generali ed anche regolamenti, ma l'esercizio di un potere non si confonderà con l'esercizio dell'altro, producendo essi, a malgrado dell'identità delle apparenze, effetti diversi».⁸⁵ Tuttavia chiarisce che quest'ultima considerazione non deve condividersi perché non è vero che l'amministrazione può esercitare poteri generali ogniqualvolta sia titolare di poteri singolari, dal momento che essi richiedono innanzitutto una pluralità di soggetti passivi e, in secondo luogo, che le circostanze di fatto non richiedano valutazioni del caso concreto. Condizioni queste che non si verificano rispettivamente nel caso dell'esercizio di poteri politici costituzionali, che sono tipi e rivolti a determinati destinatari⁸⁶, la seconda, invece, per i poteri amministrativi discrezionali che richiedono sempre accurate ponderazioni, così che «la emissione di provvedimenti generali sulla base di poteri amministrativi singolari costituisce non la regola ma l'eccezione, e può avvenire probabilmente in modo legittimo solo nell'esercizio di poteri latamente discrezionali»⁸⁷.

⁸⁴ GUARINO G., *Sul carattere discrezionale dei regolamenti*, in *Foro it.*, 1953, I, 538

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ L'a. fa riferimento all'audizione del Presidente per lo scioglimento di una Camera del Parlamento

⁸⁷ GUARINO G., *Sul carattere discrezionale dei regolamenti*, in *Foro it.*, 1953, I, 539. L'A. qui sembra marginalizzare tali ipotesi. DELLA CANANEA G., *Gli atti*

Guarino, però, non condivide l'esigenza di trattare unitamente la distinzione tra carattere politico o discrezionale dei regolamenti e quello della distinzione tra questi e gli atti amministrativi generali, perché ritiene che le questioni attengano a due piani teorici distinti. Cioè, si dovrebbe dapprima accertare la natura regolamentare o amministrativa di un atto e, solo dopo, valutare la natura discrezionale o politica dello stesso. Giungeva, però, a una sostanziale assimilazione delle due tipologie di atti ritenendoli entrambi discrezionali alla luce del fatto che la Costituzione non dà adito a dubbi circa «*il carattere formalmente amministrativo dei regolamenti*», natura amministrativa, però, non derivata dalla struttura del precetto - singolare per gli atti amministrativi, astratto per quelli politici - ma dalla vincolatezza del fine. I poteri regolamentari, in quanto espressione di un potere amministrativo, dovevano dunque ritenersi di natura discrezionale⁸⁸. Anche in questa prospettiva si intravede quell'assunto di partenza per il quale elemento specializzante dell'attività amministrativa fosse la composizione di due momenti - quello della libertà e quello dell'autorità - nel procedimento volto alla cura di interessi concreti e puntuali. Concezione questa che merita, però, di essere integrata proprio alla luce di quell'estensione dei poteri pubblici non più solo autoritativi ma anche più propriamente attuativi e, in modo scalare, specificativi di scelte del legislatore. In altri termini occorre integrarle alla luce del fatto che quell'attività

amministrativi generali, cit., 16, critica su questo punto Guarino ritenendo tale posizione «*una opinione destinata a rivelarsi infondata*» quella per cui «*il loro raggio di azione era destinato a ridursi progressivamente, correlativamente all'affermazione del nuovo sistema delle fonti di produzione del diritto*».

⁸⁸ Da ciò conseguiva poi il regime giuridico degli atti amministrativi sottoposti non tanto a «*requisiti di regolarità o di esistenza*» - tipici dei poteri politici - quanto a quelli di «*validità*», GUARINO G., *Sul carattere discrezionale dei regolamenti*, 541

amministrativa non è costituita da provvedimenti individuali ma da decisioni che implicano un'ulteriore scelta tra diversi interessi, fatta sempre salva la possibilità - con riferimento a fattispecie concrete - di opzioni tecnico-organizzative differenti. A questa altitudine si ritrovano non solo i regolamenti, per le ragioni già viste, ma anche gli altri atti amministrativi - quali i programmi - idonei ad attuare indirizzi politici ed espressivi di quella che taluni definiscono «*discrezionalità politico-amministrativa*», anche detti «*atti di alta amministrazione*», in quanto provenienti sempre da organi politici di alto livello ma sprovvisti della forza di legge e, comunque, indirizzati a tutelare interessi pubblici di rilevanza primaria⁸⁹. In questi atti il gradiente di politicità è certamente ridotto ma mai esaurito⁹⁰ e i soggetti che li emanano concorrono pienamente a determinare il contenuto vincolato dei provvedimenti adottati sulla base degli stessi e diretti ad attuarli nei casi singoli. Il fenomeno deve essere riletto anche alla luce del fatto che parlamento-governo-amministrazione, cioè che legge-indirizzo governativo-provvedimento, non sempre sono in continuità tra di loro. È frequente, infatti, che il parlamento intervenga per vincolare lo stesso governo nei confronti dell'amministrazione, così come si riscontrano amministrazioni che non dipendono dal governo ma sono tenute a rendicontare la loro attività direttamente al parlamento⁹¹. Con questo si intende mettere in luce il pieno superamento della concezione solo

⁸⁹ In termini si veda SORACE D., *Il diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Il Mulino, Bologna, VIII ed.

⁹⁰ Questo non deve indurre a confonderli con i cosiddetti atti politici, categoria risalente all'art. 31 t.u. Cons. St. e da ultimo ripresa dall'art.7 c.1 ult. per. del d.lgs. 104/2010 il quale recita che «*non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico*».

⁹¹ Per approfondire questi rapporti tra parlamento e governo e parlamento e amministrazione si veda CASSESE S., *Le basi*, cit. 428-429 e 432 dove osserva che la «*legge funge da tutela dei cittadini, da garante dell'amministrazione nei confronti del governo, da regola di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione, ecc*».

negativa del principio di legalità⁹², per riaffermare che l'azione amministrativa più che essere disciplinata dalla legge è piuttosto limitata dal diritto⁹³, segnando così il passaggio dalla legalità-garanzia alla legalità-indirizzo⁹⁴. Si deve dunque ritenere che ordinariamente l'amministrazione eserciti un potere discrezionale, che impedisce di rinvenire nella realtà «*un'attività amministrativa consistente nella meccanica trasposizione di leggi, da parte di un'amministrazione operante come un automa*»⁹⁵. È la

⁹² Orientamento riconducibile a ZANOBINI G., il quale sosteneva che «*la legge dice ciò che l'amministrazione può fare*», in quanto «*mentre l'individuo può fare tutto ciò che non gli è espressamente vietato, l'amministrazione può fare soltanto ciò che la legge espressamente le consente di fare*», Corso di diritto amministrativo, Giuffrè, Milano. Già nel 1935 MORTATI C., *La volontà e la causa nell'atto amministrativo e nella legge* (Roma, 1935), ora in MORTATI C., *Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione. Raccolta di scritti*, II, Milano, Giuffrè, 1972, 523 sosteneva che «*...ammettere che vi sia una tale regolamentazione da parte della legge, intesa come fonte positiva, non sembra corrispondente alla realtà di nessun ordinamento positivo e, quello che più conta, contrastante ad ogni pratica possibilità*». Esprime l'insostenibilità anche sul piano empirico della sola concezione negativa quando il medesimo a. afferma che «*l'esigenza di legalità, intesa nel senso dell'intervento diretto (o delegato) del legislatore non va [...] oltre l'ambito risultante dal complesso delle riserve richieste espressamente dalla Costituzione*», così in MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1969, VIII ed., 329

⁹³ In termini GIANNINI M. S., *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, I, 89, «*nell'esperienza contemporanea, il principio di legalità assume un significato diverso, più limitato sotto un certo aspetto, ma più affinato sotto un altro aspetto: esso attiene all'attività amministrativa in quanto questa si esprime in atti aventi un contenuto autoritativo [...] più che una regola del contenuto dell'attività amministrativa è una regola del limite di essa, che si inserisce nella dialettica dell'autorità e della libertà*» [...] *Per cui più che di subordinazione dell'amministrazione alla legge, dovrebbe parlarsi di subordinazione dell'amministrazione al diritto*». Sarebbero dunque da ritenersi episodiche, per quanto frequenti, le ipotesi di attività vincolata.

⁹⁴ SORACE D., *Il diritto delle pubbliche amministrazioni*, cit., 38-39 rinviene proprio nell'art.1 c.1 l.n. 241/1991 il fondamento normativo di questa concezione del principio di legalità che consente di comprendere come, avendo la legge superato lo zenit nel cielo dell'indirizzo politico, questo si popola di altri atti e procedimenti altrettanto utili e idonei a indicare gli obiettivi dell'azione amministrativa, pur non essendo fonti del diritto, quali ad esempio programmi e direttive.

⁹⁵ Lapidario il giudizio che offre di questa concezione CASSESE S., *Le basi*, 433 dove stigmatizza un certo positivismo dominante nella cultura italiana del diritto pubblico che sarebbe la causa ostativa di un'appropriata comprensione

prospettiva della discrezionalità dunque ci conduce, per il medium dei procedimenti amministrativi generali, a intercettare due questioni fondamentali. Innanzitutto, i procedimenti in esame, come prima accennato, esprimono un gradiente che potremmo dire massimo di discrezionalità, che consente perciò di distinguerli dagli atti politici⁹⁶, e di includerli con una certa agilità, negli cd. atti di alta amministrazione⁹⁷, con i quali la pubblica amministrazione valuta, sul piano spaziale o temporale, l'attività da svolgere e ne determina l'ordine e il contenuto⁹⁸.

Il metodo della programmazione⁹⁹ *«comporta che ogni singolo procedimento amministrativo concreto concernente un determinato settore, sia preceduto da un atto che programma la*

dei rapporti tra politica e discrezionalità, specie del medesimo genere “scelta”, e di quelli tra discrezionalità (fatto volitivo) e interpretazione (fatto intellettuale) – la discrezionalità, infatti, può consentire più interpretazioni, senza per questo che sia vero il contrario.

⁹⁶ Per una ricostruzione sistematica della nozione di atto politico si rinvia CHELI E., *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1968, 5-7, il quale colloca entrambi i concetti sul piano costituzionale ma li distingue rilevando che il primo attiene all'attività di governo, mentre il secondo all'attività amministrativa. Riconduce la nozione di atto politico a una matrice meramente giurisprudenziale e, in particolare, all' *«atto sottratto al sindacato dell'organo di giustizia amministrativa»*. Più di recente ritorna sul punto TROPEA G., *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Dir. Amm.*, 3, 2012, 329 ss, il quale riflette sul recepimento da parte dell'art.7 c.1 d.lgs. 240/2010, della categoria dell'atto politico quale area di insindacabilità e lo riconduce a un problema di politica giurisprudenziale. Vi ritorna anche in *Aree di non sindacabilità e principio di giustiziabilità dell'azione amministrativa*, in *Diritto Costituzionale. Rivista Quadrimestrale*, 3, 2018, 131

⁹⁷ Per il quale si rinvia sin d'ora a CUGURRA G., *L'attività di alta amministrazione*, Cedam, Padova, 1973

⁹⁸ Fa riferimento a tale elemento CERULLI IRELLI V., *Lineamenti di diritto amministrativo*, cit., 441 che, dubitando della locuzione di *«atti di programmazione»*, impiegata dal legislatore negli artt. 13 l. n. 241/1991.

⁹⁹ Per un'analisi diffusa e approfondita si veda SCIULLO G., *Pianificazioni amministrative e partecipazione*, Giuffrè, Milano, e CERULLI IRELLI V., *Lineamenti di diritto amministrativo*, cit., 441. Entrambi lo definiscono, rinvenendolo in tutti gli statuti regionali, il principale strumento dell'azione amministrativa delle amministrazioni regionali.

distribuzione delle risorse del settore da destinare ai diversi di tipi di interventi»¹⁰⁰ e la successiva adozione di atti amministrativi più puntuali, quali ad esempio direttive e circolari, con i quali l'amministrazione si autolimita, così gradualmente giungendo al contenuto finale del provvedimento. In altri termini, cioè, si può affermare che mediante l'adozione di provvedimenti amministrativi generali, a prescindere dalla loro natura normativa o precettiva, ponendosi quali «fonti di diritto obiettivo»¹⁰¹, pongono una norma, inderogabile¹⁰², per il corretto esercizio della successiva e residua attività discrezionale.

¹⁰⁰ CERULLI IRELLI V., *Lineamenti di diritto amministrativo*, cit., 441

¹⁰¹ DI SAN LUCA G. C., *L'atto amministrativo fonte di diritto obiettivo*, Jovene, Napoli, 2003, 475 ss, dopo un'attenta disamina di tutte le tipologie di atti amministrativi generali presenti nell'ordinamento positivo giunge ad affermare che «non sembrano sussistere ragioni significative per catalogare con sicurezza gli atti esaminati, quanto alla natura giuridica (e non sempre al regime), né fra quelli normativi, né fra quelli amministrativi generali». Anzi, dall'indagine sui loro elementi costitutivi emerge piuttosto la loro «sostanziale vocazione/capacità a regolare la vita associata». La proposta della categoria qui impiegata, dunque, nell'intenzione dell'a., si giustifica per legittimare «la ibridezza di quegli atti i quali, per un verso, si connotano similmente agli atti normativi, ma non necessariamente ne posseggono compiutamente e rigorosamente tutti i caratteri, sì da sfuggire, secondo la dottrina consolidata, alla relativa qualificazione, e perciò all'applicazione del conseguente trattamento giuridico; e, per altro verso, presentano alcuni tratti propri, sì, degli atti amministrativi generali, ai quali però se ne aggiungono altri che lasciano chiaramente intuire la insufficienza di quella categoria a spiegare fino in fondo la loro appartenenza ad essa: mostrano, insomma, di avere qualcosa di più». L'a. quindi concorda con DELLA CANANEA G., *Gli atti amministrativi generali*, cit., circa la sostanziale assimilabilità tra le due tipologie categorie di atti ma diverge nelle conclusioni. In particolare, secondo la tesi qui accolta, DI SAN LUCA G. C., «non è condivisibile [...] l'affermazione, di carattere generale, secondo la quale l' "adozione di atti amministrativi generali non do luogo, in linea di principio, ad effetti vincolanti paragonabili a quelli che sogliono essere riconnessi agli atti normativi». L'a. porta ad esempio la vincolatività dei piani regolatori e, in modo ancora più chiaro, gli atti di determinazione dei prezzi e tariffe. Secondo DELLA CANANEA, invece, la deroga, seppure restrittiva, è ammissibile e accolta dalla giurisprudenza.

¹⁰² Sul punto divergono proprio i due autori sulla base dell'analisi di un materiale normativo simile.

Proprio questo carattere ha consentito, ancora di recente, di inquadrare i piani e i programmi nella categoria delle norme interne nella misura in cui conformando la successiva attività amministrativa¹⁰³, la prefigurano, così garantendone il buon andamento e l'imparzialità nella forma «*stabilità e certezza di obiettivi sia per i cittadini*»¹⁰⁴. Tuttavia per essere tali, secondo la dottrina ora richiamata, è necessario che si indirizzino «*alle pubbliche amministrazioni, e cioè consistano in atti che non abbiano per oggetto attività private ma contengano obiettivi e indirizzi rivolti alle pubbliche amministrazioni, non siano approvati con legge, e laddove siano dotati del carattere dell'astrattezza*»¹⁰⁵.

2.3. L'asse "Stato-Amministrazione-Società": i provvedimenti amministrativi generali e l'attività di indirizzo politico-amministrativo

Se la prima corrente si era focalizzata sulla struttura del precetto e la seconda sulla natura del potere esercitato, sembra rinvenirsi un punto di vista di sintesi e, pertanto, di assoluto rilievo per una completa disamina delle teorie elaborate sugli atti amministrativi generali, in quella riflessione che ha fatto dell'organizzazione e degli atti amministrativi che la disciplinano il suo oggetto

¹⁰³ DIPACE R.,

¹⁰⁴ ROVERSI MONACO M., *Le norme interne nel sistema amministrativo italiano*, FrancoAngeli, Milano, 141. Di recente sul medesimo tema FRACCHIA F., OCCHIENA M., *Le norme interne: potere, organizzazione e ordinamenti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020. Partono da queste opere monografiche per svolgere considerazioni personali sulla norma interna: CIOFFI A., *La norma interna nell'ordinamento giuridico*, in *Dir. econ.*, 1, 2023, 287 ss. e BOTTINO G., *Norme interne e discrezionalità della pubblica amministrazione*, *Dir. econ.*, 1, 2023, 273 ss.

¹⁰⁵ In questo senso sono «*atti adottati dall'amministrazione di propria iniziativa, dagli organi di governo nell'esercizio della propria funzione di indirizzo politico-amministrativo (ai sensi degli articoli 4, 14 e 16 del d.lgs. n. 165/2001)*». *Ibidem*.

principale. Nel pensiero di Mario Nigro¹⁰⁶, infatti, la strumentalità di un procedimento - alla stregua del quale sono da ricondursi i piani e i programmi, come si è visto all'inizio del capitolo - non equivale alla sua accessorietà, intesa come "non autonomia"¹⁰⁷, perché è forte la consapevolezza che l'organizzazione dell'apparato amministrativo non è separata dal territorio, dalle relazioni, dalle «*ragioni di vita del gruppo*», ma è piuttosto un loro «*elemento integratore e potenziatore*»¹⁰⁸. Questo comporta che il sistema degli interessi - cioè i fini dei gruppi sociali da cui si dipana l'organizzazione - «*esprime la sua massima ed immediata validità (vigenza) nel pretendere una "propria" organizzazione, un'organizzazione che sia idonea a concretarli*»¹⁰⁹. Questa stretta e, si potrebbe dire ontologica, connessione tra organizzazione e perseguimento dei fini permette di affermare che essa non si riduce alla "preparazione" o alla predisposizione delle condizioni ma costituisce piuttosto una vera e propria «*presa di coscienza dei fini [...] un inizio della stessa attività*»¹¹⁰. In questi termini, allora, «*decisione organizzativa si rivela, quindi, necessariamente come decisione d'indirizzo dell'attività*»¹¹¹, nella chiara consapevolezza che l'istituzionalizzazione degli interessi è un processo che re(tro)agisce su di essi e ne influenza la realizzazione «*assumendo una funzione attiva e direttiva nell'intero processo di soddisfazione di essi*».¹¹² Le considerazioni avanzate da Nigro sembrano offrire le migliori prospettive per la prosecuzione di uno studio degli atti amministrativi generali, che

¹⁰⁶ Il riferimento ovviamente è a NIGRO M., *Sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966

¹⁰⁷ L'a. parla di «*dipendenza logico-giuridica*», *ibid.*, 117

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ NIGRO M., *Sulla funzione organizzatrice*, 118

¹¹¹ *Ibidem*

¹¹² NIGRO M., *Sulla funzione organizzatrice*, 119

voglia offrire le basi per una successiva analisi di specifici procedimenti di pianificazione, poiché esse spesso si confrontano proprio con essi e lo fanno isolando, com'è noto, la loro «*funzione organizzatrice*». In altri termini, occorre esaminarle perché, alle dimensioni della struttura e del potere, esse uniscono quelle della funzione, in particolare di quella «*organizzatrice*». Proprio nel piano, infatti, ritiene Nigro che il procedimento amministrativo si palesi nella sua ambivalenza di attività, intesa quale «*complesso di procedimenti*»¹¹³, e di coordinamento di uffici (*id est* di uffici e di interessi), in quanto richiede la «*necessaria esistenza di un apparato che sorregge il complesso e ne garantisce l'unità sistemica in relazione ai fini*»¹¹⁴. Nell'intento di riflettere giuridicamente sui fatti di organizzazione, l'autore scioglie dunque in senso positivo la riserva circa l'ammissibilità dell'attività di organizzazione nell'ambito di operatività dell'attività di indirizzo. Dapprima ritiene superata quell'antica dottrina tedesca - risalente al periodo monarchico - che riteneva priva di normatività le regole di organizzazione. Infatti sarebbe inane interrogarsi sulla natura o sul valore degli "atti precettivi di organizzazione" - cioè sulla differenza tra normatività formale o sostanziale di tali atti - in

¹¹³ NIGRO M., *Sulla funzione organizzatrice*, 124

¹¹⁴ *Ibid.* Contra BERTI G., *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova, 1968 sembra giungere, al di là di quanto l'a. stesso si premura di affermare, a una totale assimilazione tra organizzazione e attività amministrativa. L'a. infatti rifiuta la normatività dell'organizzazione, la quale è per lui ordine delle competenze e dei valori osservato «*nel momento dell'attivazione delle competenze stesse*», 228, cioè, «*nel momento in cui una competenza trapassa a potere*», melius, «*in cui tramite una pluralità di competenze, si determina un'attività e si attua un certo potere*», 229. In altri termini nell'organizzazione il potere si manifesta. Come sottolinea nella nota n.56 a pag. 126 lo stesso Nigro, le conclusioni cui perviene Berti rischiano di condurre ad un'eterogenesi dei fini, cioè nel tentativo di adottare un'interpretazione storicizzante, che Nigro condivide e che ritiene doverosa, giunge a una visione «*empiricizzante, cioè in definitiva sociologica di essa, probabilmente più sociologica di quella stessa che egli critica*».

quanto con riguardo al primo aspetto la forza normativa deriva dal «*tipo di atti in cui la regola è contenuta, e la ha indipendentemente dal particolare contenuto*»¹¹⁵. In questo senso, dunque, conferma un normativismo di fondo della sua lettura. Con riguardo al secondo aspetto, invece, lo scopo della norma si esaurisce nella sua stessa funzione giuridica - posizione o composizione dell'ordinamento - non essendovi un fine ad essa esterno, ma ciò non toglie che essa sia «*essenzialmente e costantemente ("sostanza tipica") orientati verso uno scopo*»¹¹⁶. Per questo, in quanto finalizzati, atto precettivo e regola di organizzazione sono «*a differenza dell'atto normativa e della norma in senso proprio, condizionati giuridicamente dal fine e traggono da essi il loro valore ed il loro significato*» e questo finalismo si radicherebbe proprio nell'art.97¹¹⁷.

Per Nigro l'atto precettivo d'organizzazione - a differenza dall'atto-norma - sempre si manifesta non già come previsione ma come decisione, quale volizione attuale, e questo segna l'ambiguità delle regole di organizzazione che possono apparire «*insieme*» singolari e concrete per un verso - poiché i) rispondono puntualmente, e in modo circostanziato, a un problema emerso nello svolgimento dell'attività, ii) sono ordinate funzionalmente al perseguimento di uno scopo - e generali ed astratte per altro - quando le si isola dal loro scopo e per osservarle nelle loro strutture assolute¹¹⁸. Nella ricostruzione in esame ciò che più

¹¹⁵ NIGRO M., *Sulla funzione organizzatrice*, 145, prosegue infatti affermando «*non ha giustificazione, ad esempio, ricercare su di un piano diverso da quello formale, se, e per quale motivo il bilancio dello Stato, che è uno dei massimi atti d'organizzazione, abbia forza di legge: l'ha per il semplice e sufficiente motivo che è deliberato nella forma della legge [...] e l'ha indipendentemente dal fatto che gli si possa riconoscere contenuto normativo*»

¹¹⁶ NIGRO M., *Sulla funzione organizzatrice*, 147

¹¹⁷ NIGRO M., *Sulla funzione organizzatrice*, 148

¹¹⁸ Concorda con questa ricostruzione anche GUARINO G., *Enti pubblici strumentali, sistema delle partecipazioni statali, enti regionali*, in *Scritti di*

rileva è che si assiste a una dislocazione del campo di distinzione tra atti normativi e precettivi. Se, come visto in precedenza, altri autori erano impegnati a definire tale differenza sul piano delle fonti, nello sforzo di individuare con maggiore precisione i gradi di normatività - e, quindi, il momento esatto del trapasso dall'una categoria all'altra - qui essa viene traslocata sul piano dei rapporti interorganici. La normatività, lungi dall'essere estranea all'attività di organizzazione, si mostra anzi «attività "incidentale" ed "asservita" all'attività di direzione»¹¹⁹. Così proposti gli atti amministrativi generali, quali sede d'elezione delle regole di organizzazione, vengono estrapolati dal compartimento stagno dell'insieme delle norme per essere proiettati immediatamente nel campo dei rapporti di forza interistituzionali - il potere di direzione - che la funzione di indirizzo necessariamente presuppone, a nulla rilevando che essa si eserciti mediante la produzione di norme giuridiche o di atti precettivi¹²⁰. L'autonomia della funzione di organizzazione rispetto al potere di indirizzo politico-amministrativo è dunque esclusa in radice, e da ciò deriva che l'equazione impostata per ricercare l'incognita sulla titolarità della funzione di

diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia, Milano, 1962, 58, dà risposta analoga con riguardo al problema della natura giuridica delle scelte politiche concrete di carattere organizzatorio.

¹¹⁹ Qui NIGRO annota (n. 112) che il settore delle regole d'organizzazione dà vita insomma alla prima e più antica deroga al concetto "classico" di normazione: sotto questo profilo gli atti precettivi di organizzazione si possono considerare come antesignani di tutti quegli atti normativi - di cui il presente ci offre così varie e controverse tipologie - che, in modi diversi [...] si discostano dal modello tradizionale dell'atto normativo (leggi-provvedimento, leggi di indirizzo, leggi direttive, ecc. Sul tema si vedano anche GUARINO, *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione ed indirizzo*, cit.131 ss, PREDIERI, *Cost. e pian.* 264 ss.

¹²⁰ Non potrebbe essere più chiaro l'A. in esame quando afferma che «la funzione di indirizzo cioè che costituisce la caratteristica determinante e costante dell'attività d'organizzazione pur se essa si realizzi mediante la produzione di norme giuridiche», *ibid.*, 151

organizzazione amministrativa si risolve, immediatamente e mediatamente, in quella della titolarità della funzione di indirizzo politico-amministrativo, nel suo senso più ampio¹²¹. Corollari di questo assunto sono i) che ogni attribuzione del potere di organizzazione comporta quella del potere di indirizzo sull'amministrazione; ii) la funzione di organizzazione consiste sempre in un «*regolamento e spartizione della funzione di indirizzo sull'amministrazione*»¹²².

3. Gli atti amministrativi generali nella giurisprudenza

A latere delle chiavi di lettura elaborate dalla dottrina sul piano teorico, ed esclusa per tutti la possibilità di ricorrere al mero criterio formale per distinguere i regolamenti dagli atti amministrativi generali, la giurisprudenza ha dovuto elaborare criteri discretivi di natura sostanziale. In particolare, nella giurisprudenza della Corte costituzionale¹²³, per la Corte costituzionale si sarebbe in presenza di un regolamento ogni qualvolta l'amministrazione eserciti una potestà diretta alla produzione di norme generali e astratte, tesa alla regolazione di un numero indefinito di rapporti giuridici. Negli atti amministrativi generali, invece, vi sarebbero solo scelte tecniche, mirate alla «*cura degli interessi pubblici a essa affidati dalla legge*»¹²⁴, ma espressive di un potere di natura eminentemente gestionale. Sempre la giurisprudenza, poi, in particolar modo quella formatasi sui piani regolatori comunali, ha identificato

¹²¹ L'A. era consapevole che «*questo nesso tra potere d'organizzazione e potere di indirizzo è stato colto con sufficiente chiarezza nel campo contiguo dell'organizzazione aziendale privata*».

¹²² *Ibid.* 152

¹²³ Di recente si veda Corte cost. n.6/2023, in materia di atti amministrativi generali, nella specie della programmazione e pianificazione portuale, dove si richiamano i precedenti Corte cost. n. 278/2010, n. 214/2006, in materia di programmazione sociale di zona, n. 285 e n. 383 del 2005.

¹²⁴ Corte cost., sent. n. 278/2010

l'ulteriore species degli atti amministrativi a contenuto normativo per indicare quegli atti generali contenenti norme giuridiche, quindi generali ed astratte, pertanto in grado di innovare l'ordinamento¹²⁵. È interessante notare che la giurisprudenza ha inteso spiegare l'avvenuta assimilazione del regime giuridico tra atti regolamentari e atti amministrativi a contenuto generale sulla base del fatto che entrambi si rivolgono a un'indeterminata platea di destinatari che non rende possibile la partecipazione qualificata alla formazione degli atti medesimi, e, quindi, anche l'esclusione - peraltro espressamente prevista dall'art. 3 l.n. 241/1990 - dall'obbligo di motivazione¹²⁶. Tuttavia proprio sul regime formale di tali atti si è incagliata la giurisprudenza della

¹²⁵ Si vedano Cons. St., sez. IV, 10 luglio 2017, n.3365 dove si chiarisce che «*tranne i casi nei quali è esigibile una specifica motivazione in ragione della immediata e diretta incidenza su specifiche posizioni giuridiche, l'onere di motivazione gravante sull'Amministrazione pubblica, in sede di adozione degli atti normativi o a contenuto generale, risulta soddisfatto con l'indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte predette, senza necessità di una motivazione*», in termini T.A.R. Venezia, sez. III, 16 novembre 2018, n.1057

¹²⁶ Cons. St., sez. V, 17 novembre 2016, n.4794 sostiene che «*la previsione dell'art. 3, comma 2, della l. 7 agosto 1990 n. 241 — secondo cui “la motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale” — trova la sua ragione nella circostanza che l'atto amministrativo generale non decide in concreto dell'assetto degli interessi proprio perché ha portata generale, ma solo identifica regole suscettibili di successive applicazioni, non essendo tendenzialmente idoneo a incidere a titolo particolare sulla posizione degli interessati*». Il Cons. St. si adegua dunque all'originaria impostazione garantista dell'obbligo di motivazione degli atti amministrativi tesa a «*garantire il privato nei confronti dell'arbitrio della pubblica amministrazione, rendendo verificabile la rispondenza dell'atto ai fini pubblici per cui la legge conferisce il potere*» così in MANNUCCI G., *Uno, nessuno, centomila. Le motivazioni del provvedimento amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2012, 842, ove ampi richiami a MIELE G. *Il requisito della motivazione negli atti amministrativi*, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1945, pp. 415 ss., ora in ID., *Scritti giuridici*, vol. II, Milano, 1987, 457 ss. e GIANNINI M.S., *Motivazione dell'atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, vol. XXVII, Milano, 1977, 261 ss. Qui si vuole sottolineare una certa evoluzione dell'istituto della motivazione, e più attinente agli interessi pretensivi, invece che a quelli oppositivi, che con la prima impostazione condivide la “funzione informativa”, cfr. in termini MANNUCCI G., *Uno, nessuno, centomila, cit.*, 901

Corte costituzionale la quale, esprimendosi sul cosiddetto fenomeno della “fuga dal regolamento”¹²⁷ e sul riparto di competenze disegnato dall’art. 117 Cost., non è riuscita a stabilire parametri di riferimento nuovi e in grado di definire la questione. Anzi, operando la connessione tra potestà legislativa e potestà regolamentare e concentrandosi soprattutto sull’ammissibilità dei regolamenti regionali in funzione integrativa nelle competenze di competenza statale esclusiva¹²⁸, ha eluso il problema definitorio e mostrando «*un atteggiamento di “indifferenza” per la reale identità di tali decreti*»¹²⁹, sostenendone quasi la fungibilità, parlando di «*poteri di tipo normativo o programmatico*»¹³⁰.

Anche il giudice amministrativo ha avuto modo di esprimersi sul rapporto tra regolamenti¹³¹ e atti amministrativi a contenuto generale dando il via a numerosi orientamenti tra di loro non sempre coerenti ma legati, tra loro e con la giurisprudenza del giudice delle leggi, dal filo rosso di non aver espresso una posizione chiara e ben definita sui criteri discretivi di distinzione tra gli atti regolamentari e quelli invece a contenuto generale non normativo. Ad esempio, con un rilevante parere della sua

¹²⁷ Tale prassi è comunemente definita “fuga dal regolamento” e fu registrata fin da subito da autorevoli costituzionalisti. Si rinvia a De Siervo U., *Lo sfuggente potere regolamentare del Governo (riflessioni sul primo anno di applicazione dell’art. 17 l. 400/1988)*, in *Scritti per Mario Nigro, Stato e amministrazione*, Milano 1991, 279 ss.; Id., *Il potere regolamentare alla luce dell’attuazione dell’art. 17 della legge n. 400 del 1988*, in *Dir. pubbl.*, 1996, 63 ss

¹²⁸ La Consulta ha ammesso tale possibilità in Corte cost. n. 407/2002

¹²⁹ ABBRUZZO L., *Il confine (superato) tra atti amministrativi generali e regolamenti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2022, 185

¹³⁰ Corte cost. n.165/2007

¹³¹ Con particolare riferimento al potere normativo dell’amministrazione e al suo sindacato si vedano Cons. St., sez. IV, sent. 16 febbraio 2012, n. 812; Cons. St., sez. IV, sent. 28 febbraio 2012, n. 1120 e nota di MASSA M., *Due sentenze ambiziose sul potere normativo dell’amministrazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 11, 2012

Adunanza generale¹³² il Consiglio di Stato chiarì che l'art.17 della l.n.400 del 1988, norma di rango subcostituzionale, tipizzava il potere regolamentare del Governo, conferendo all'amministrazione non già la potestà, bensì il dovere, di adottare atti normativi e - continuava il massimo consenso amministrativo - che fosse ormai impossibile per la stessa scegliere indifferentemente tra un atto normativo e uno amministrativo. Da qui, per il giudice amministrativo, la necessità di rifarsi al contenuto sostanziale degli atti governativi per sindacarne la legittimità in punto di rispetto delle garanzie procedurali a tutela degli interessi diffusi e delle situazioni giuridiche dei singoli. Si ravvisò, infatti, a seguito della legge n. 400/1988, nella prassi del Governo o di singoli ministeri, l'adozione di atti formalmente non regolamentari¹³³, ma sostanzialmente tali, senza rispettare le norme procedurali (*ex multis*, il parere previo del Consiglio di Stato e la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri). Tale orientamento fu confermato dall' Adunanza Plenaria n.9/2012 la quale rinvenne la normatività degli atti nelle indeterminabilità tanto *a priori* quanto *a posteriori* dei soggetti destinatari, ritenendo, per converso, atti amministrativi quelli rivolti a soggetti determinabili *a posteriori*¹³⁴. Più precisamente, l'A.P. chiarisce che i caratteri

¹³² Cons. St., A.G., parere 21 novembre 1991 n. 141, in *Giur. cost.*, 1991, 4261 ss. con nota di Pizzorusso A., *Il difficile cammino di riordinamento del sistema delle fonti*.

¹³³ Si vedano in particolare MODUGNO F. - CELOTTO A., *Un "non regolamento" statale nelle competenze concorrenti*, in *Quad. cost.*, 2003, 355 ss. e CINTIOLI F., *A proposito dei decreti ministeriali "non aventi natura regolamentare"*, in *Quad. cost.*, 2003, 822 ss., ove si impiega espressamente l'espressione "fuga dal regolamento" quale conseguenza di contraddizioni sistemiche interne al medesimo Titolo V.

¹³⁴ Ad. Plen. sent. 4 maggio 2012, n. 9. Per una sintetica analisi del merito della vicenda si veda MASSA M., *Interpretazione autentica e retroattiva di atti regolamentari e para-regolamentari? Sì, ma...*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 21.05.2012. La spinosità della questione trattata dalla pronuncia ha suscitato l'interesse di molti, tra i quali si veda LUPO

dell'astrattezza e della generalità debbano interpretarsi quali «*idoneità alla ripetizione nell'applicazione (generalità) e come capacità di regolare una serie indefinita di casi (astrattezza)*»¹³⁵. Ma proprio a conferma di quanto aveva affermato anni prima il Collegio sottolineò che «*deve, in linea di principio escludersi che il potere normativo dei Ministri, e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti "atipici", di natura non regolamentare*». Tuttavia, più di recente, a fronte dell'annullamento, da parte del giudice di prime cure, di un decreto ministeriale, in quanto riconosciuto sostanzialmente normativo ma adottato in violazione dell'art.17 l.n. 400/1988, il Consiglio di stato si è arroccato nuovamente su criteri formalisti per recepire la qualificazione di "atto avente natura non regolamentare", peraltro offerta dal medesimo organo governativo, così riformulando la sentenza di primo grado¹³⁶.

N., *Il Consiglio di Stato individua un criterio per distinguere tra atti normativi e atti non normativi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 12, 2012, 1211 il quale distingue «*una "fuga dal regolamento" per così dire "spontanea", in assenza cioè di indicazioni esplicite nella fonte legislativa su cui si fonda il potere regolamentare; e una "fuga dal regolamento" invece "autorizzata" o addirittura "imposta" dal legislatore, il quale configura in modo espresso l'atto da adottarsi come "di natura non regolamentare", pur affidandogli, nella sostanza, contenuti non dissimili da quelli di un atto normativo*». Amplius le riflessioni dell'A. sul punto in *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri, Quaderno 2010(2010)*, 81-134 e per un suo inquadramento nel rapporto tra Parlamento e Governo nella funzione legislativa *Considerazioni conclusive. sulla (complessiva) crescita del ruolo normativo del governo e sulle difficoltà della funzione legislativa*, in *Osservatoriosullefonti.it.*, 2, 2019.

¹³⁵ A differenza di quanto sostenuto dal TAR Lombardia, giudice di primo grado del caso di specie, che aveva inteso i requisiti in parola quali espressione di una necessaria dell'atto *de quo* alla collettività intera.

¹³⁶ Cons. St., Sez. VI, sent. n. 5035/2016. Per rilievi costituzionalistici si veda ABBRUZZO L., *Il confine cit.*, 188, la quale dà atto della non episodicità di tale orientamento affermando che «*tale linea di pensiero è stata poi ribadita in due decisioni relative all'organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali e all'istituzione del Parco Archeologico del Colosseo*» nelle quali il g.a. «*ha reputato legittima l'adozione di un atto non regolamentare ritenendo che la fonte primaria di autorizzazione debba rinvenirsi nelle fonti primarie di autorizzazione speciale, con conseguente legittima adozione di un atto non regolamentare, difatti «la qualificazione dell'atto come 'non regolamentare'*

Ancor più di recente la questione degli indici è stata dissodata in occasione del periodo pandemico, quando il profluvio di d.p.c.m. tutti i giudici sono stati aditi per pronunciarsi sulla legittimità di tale prassi. Infatti, Come nei casi oggetto delle sentenze su cui ci si è soffermati, gli atti amministrativi *de quibus* hanno costituito l'occasione e per i giudici e per gli studiosi di tornare a riflettere sugli indici di normatività¹³⁷, e il dibattito sollevatosi sulla loro adozione e sui loro contenuti in ambito costituzionalistico denuncia la tensione alla quale è stato sottoposto il sistema delle fonti¹³⁸. Tuttavia la Corte costituzionale, con la sentenza n.198/2021 - con la quale è stata dichiarata l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale circa l'asserita natura legislativa dei d.p.c.m. - ha ritenuto opportuno riprendere la categoria dell'"atto necessitato", in forza del contenuto tipizzato da essi esibito, e così escludendo in radice qualsivoglia natura normativa degli stessi, circoscrivendoli nell'ambito degli «atti amministrativi sufficientemente tipizzati»¹³⁹. Nella giurisprudenza

comporta la inapplicabilità di tale disposizione costituzionale e del vincolo modale da essa previsto nel riparto delle competenze», e comunque «qualora fosse stato qualificato il decreto in esame come atto regolamentare, in ogni caso il legislatore statale ha il potere di prevedere un sistema normativo fondato sulla sussidiarietà, che può ricomprendere anche la funzione regolamentare». L'A. rinvia anche a Cons. St., sez. VI, sentt. n. 3665 e n. 3666 del 2017

¹³⁷ Il problema della normatività e delle sue definizioni è ormai antico. È descritto con utili considerazioni da D'ATENA A., *Aldo M. Sandulli e i confini della normatività*, in *Diritto e società*, 4, 2004, 473 ss. Si vedano i problemi derivanti dalla diffusione nell'ordinamento delle Authorities CERULLI IRELLI V., *I poteri normativi delle Autorità amministrative indipendenti*, in D'ALBERTI M., PAJNO S., *Arbitri dei mercati. Le autorità indipendenti e l'economia*, Il Mulino, Bologna, 2010. NICODEMO S., *Gli atti normativi delle autorità indipendenti*, Padova, Cedam, 2002

¹³⁸ Si veda per tutti LUCIANI M., *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Consulta Online*, 11 aprile 2020, p. 2 ss.

¹³⁹ Con tale pronuncia la Consulta conferma il precedente contenuto nella sentenza n. 37/2021, avente ad oggetto la legge della Valle d'Aosta, con la quale la Regione autonoma aveva attenuato le misure di contrasto adottate a livello centrale sul proprio territorio. Per una ricostruzione dei temi emersi in quel dibattito e dei principi espressi dalla Consulta si rinvia a CASTELLI L., *Tra*

del giudice amministrativo è invece possibile registrare alcune divergenze. Mentre l'organo di vertice li ritiene, implicitamente, fonti secondarie affermando «*le misure adottate nel corso dell'emergenza hanno suscitato un dibattito sui limiti del potere di normazione secondaria del Governo*»¹⁴⁰, in sede giurisprudenziale essi sono considerati «*atti equivalenti [...] alle ordinanze contingibili e urgenti*», ma anche «*indubbiamente [...] atti di alta amministrazione, espressione di ampia discrezionalità, attraverso i quali il Governo ha attuato le fondamentali scelte politiche e amministrative di gestione della gravissima crisi pandemica*»¹⁴¹. I Tribunali di primo grado, invece, hanno talvolta escluso la portata normativa ma anche la possibilità di ritenerli atti amministrativi generali, in con i quali sarebbero accomunati dalla sola generalità dei destinatari, così dichiarandone una sostanziale atipicità¹⁴². Non sono mancati, però, com'era ragionevole attendersi, tentativi di ricondurre i d.p.c.m. alle categorie che ora ci occupano, percorrendo sentieri interpretativi differenti da quelli tracciati dalla Consulta, che hanno condotti taluni a considerarli «*provvedimenti attuativi di natura amministrativi generale non normativa*»¹⁴³, talaltri, invece, a ritenerli «*atti amministrativi generali, a contenuto normativo, e non a quello delle fonti di normazione secondaria*»¹⁴⁴. A queste voci si oppongono quelle che

«disporre» e «provvedere». *I dpcm pandemici al test di normatività*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2022

¹⁴⁰ Così il Presidente Patroni Griffi nella Relazione sulla giustizia amministrativa 2021

¹⁴¹ Cons. St. sez. I, 13 maggio 2021, n. 850

¹⁴² Cfr. TAR Calabria, sez. I, 9 maggio 2020 n. 841 e TAR Lazio, sez. I-quater, 22 luglio 2020 n.8615

¹⁴³ CAMERLENGO Q., *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, 4, 2020, 750 ss

¹⁴⁴ VESPERINI G., *La giurisprudenza amministrativa e la pandemia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2021, 294 ss. In termini F. SALMONI F., *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, 403 ss; A. PERTICI, *Il potere politico*

hanno valorizzato gli effetti degli atti in esame, osservando come essi contenessero misure idonee a vietare comportamenti individuali e «*sanzionando penalmente le trasgressioni ai divieti, proprio come fatto di solito gli atti normativi*»¹⁴⁵ e hanno rinvenuto nei dpcm dei veri e propri atti regolamentari¹⁴⁶. La tesi più convincente, perché ispirata più chiaramente a ragioni sostanziali, appare quella che, prescindendo dal *nomen iuris*, ha ricondotto i dpcm a delle ordinanze. Il carattere eccezionale della situazione pandemica, infatti, potrebbe giustificare un ricorso solo formale alla riserva legislativa con un successivo rinvio a provvedimenti amministrativi, assunti, però, dall'organo di vertice non di singoli dicasteri ma dell'intero collegio di governo, a garanzia effettiva dell'unitarietà dell'indirizzo politico-amministrativo richiesto dall'art. 95 Cost.

Per completezza d'analisi è opportuno poi dare atto anche della giurisprudenza elaborata dalla Corte di Cassazione, la quale, in accordo con gli indirizzi formalisti di fatto seguiti dalle altre corti, ha affrontato la distinzione tra atti regolamentari e atti amministrativi generali intercettandola dall'onere di allegazione delle norme fondata sul notorio principio giuridico del *iura novit*

di fronte all'emergenza: notazioni introduttive, in *La Rivista del "Gruppo di Pisa"*, 10 agosto 2020, 7 ss.

¹⁴⁵ DI COSIMO, G., *Tra decreti e decreti: l'importanza di usare lo strumento giusto*, in *laCostituzione.info*, 22 aprile 2020.

¹⁴⁶ Coglie un punto importante per il nostro esame l'annotazione n. 11 di CASTELLI L., *Tra «disporre» e «provvedere»*, cit., 40, il quale osserva che «questa la prospettiva fatta propria, più in generale, da U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, Zanichelli, 1998, p. 27, secondo cui le regole (fatte da un'organizzazione in vista dell'esercizio di un certo potere) che si rivolgono all'esterno sono «in linea di principio atti normativi» quando impongono obblighi o divieti (perché «sarebbe irragionevole, ed al limite contraddittorio, ipotizzare che la Costituzione riservi una certa disciplina alla legge [all'art. 23 Cost.], atto normativo per eccellenza, e poi ammettere che la legge a sua volta possa spogliarsi parzialmente del suo potere a vantaggio di atti che vengono trattati come non normativi»), mentre «vanno apparentate alle norme interne» se «prevedono diritti, poteri, facoltà».

curia. In particolare, in occasione di un giudizio in materia di usura, il giudice di secondo grado aveva ritenuto i decreti ministeriali contenenti i tassi-soglia degli interessi meri atti amministrativi generali, concludendo per l'obbligatoria allegazione di parte ai fini della loro cognizione in giudizio. Ritenendo il contegno del collegio di merito lesivo dell'art. 113 c.p.c., il ricorrente esponeva che i decreti ministeriali con i quali si disponevano le soglie per gli interessi, integrassero l'art. 614 c.p. e l'art. 1815 c.c. e, pertanto, dovessero assumere, a tutti gli effetti - cioè non sottoposti all'onere di specifica allegazione. La Corte di Cassazione, ricostruendo le motivazioni del giudice di appello, vi aveva scorto la corretta applicazione di un principio di diritto da ella elaborato e cioè che l'onere processuale della produzione di atti contenenti una normativa secondaria incombe sulla parte attrice e la nuova produzione di normativa secondaria è inammissibile unicamente in relazione al giudizio di legittimità ex articolo 372 c.1 c.p.c. Ma ciò che rileva è che il ricorso viene, per diversi motivi, comunque accolto. Infatti, seguendo il ragionamento finora svolto, la Corte di cassazione avrebbe dovuto concludere per l'inammissibilità del motivo di ricorso con cui si deduceva la violazione di decreti ministeriali determinativi del tasso di riferimento di interesse quando non siano acquisiti agli atti del giudizio di merito, che, per la loro natura di atti amministrativi, rendeva inapplicabile il principio *iura novit curia*. E tuttavia la Cassazione¹⁴⁷ non ha considerato necessaria la loro allegazione, solo ed esclusivamente su istanza di parte, o, in generale, sulla base del principio dispositivo, nonostante la loro natura amministrativa, implicitamente affermata. Infatti, conformemente a un altro principio di diritto sempre elaborato in sede nomofilattica, sostiene la Corte che il giudice di merito ha

¹⁴⁷ Cass. Civ., sez. III, sent. 13 Maggio 2020, n. 8883

un potere-dovere di acquisizione¹⁴⁸ in materia proprio al fine di ricostruire la fattispecie sulla quale è chiamato a pronunciarsi. Come è stato attentamente osservato, anche in questo caso, si assiste ad un cambiamento rispetto al precedente orientamento del giudice di legittimità¹⁴⁹, con il quale tali decreti ministeriali erano stati ritenuti atti amministrativi e quindi assoggettati all'obbligo di allegazione da parte di chi avesse inteso denunciarne la natura usuraia di un determinato tasso di interesse. Ciò che più si intende sottolineare in questa sede, però, è come anche la Corte di Cassazione eluda la domanda di fondo circa la distinzione, o meglio circa l'individuazione di criteri discretivi per distinguere gli altri regolamentari da quelli amministrativi generali, siano essi formali o sostanziali, limitandosi a recepire quella offerta dall'autorità emanante.

4. Le insufficienze dei tentativi proposti e i possibili “punti di ripartenza”: la discrezionalità quale “elemento politico”

La complessità interna dello Stato “disaggregato”¹⁵⁰ comporta che la funzione principale dei Parlamenti sia quella di operare decisioni in grado di comporre interessi od opinioni¹⁵¹. La consapevolezza di questa evoluzione avvenuta nel diritto

¹⁴⁸ Si vedano sull'onere di allegazione Cass. civ., sez. II, sent. 15 giugno 2010 n. 14446; Cass. civ., sez. V, sent. 20 luglio 2018 n. 19360

¹⁴⁹ Cfr. Cass. Civ., sez. III, Ord. 30 gennaio 2019, n. 2543

¹⁵⁰ GIANNINI M.S., *Il pubblico potere*, cit. 78 impiega questa espressione e ritiene che, a differenza della distinzione tra amministrazione di funzioni e amministrazione di servizi, abbia «validità giuridica piena la distinzione tra amministrazioni compatte e amministrazioni disaggregate», intendendo con le prime quelle «in cui gli uffici amministrativi degli apparati hanno compiti meramente serventi rispetto agli organi istituzionali dell'ente», ai quali spettano formalmente i poteri decisionali, così *ibid.* 75. Questo tipo di amministrazioni sarebbe quello tipico degli enti locali. Dall'altro lato, invece, lo Stato «è un congiunto di amministrazioni diverse, cioè un ente ad amministrazioni disaggregate [...] nessuna norma di legge ha stabilito così, ma è che è nato così», *ibid.* 79,

¹⁵¹ cfr. GIANNINI M.S., *Il pubblico potere*, cit. 81

amministrativo nel corso del secolo passato è ormai acquisizione comune; così come è assodato che a essa corrispose la rapida diffusione di organi di coordinamento, «*in funzione aggregante*»¹⁵², inizialmente con la proliferazione di comitati interministeriali e commissioni, poi, anni dopo, con l'avvento della l.p.a. con specifici procedimenti quali la conferenza dei servizi ex art. 13 l.n. 241/1900 e degli accordi pubblici ex art. 15 l.n. 241/1900. Sul piano dell'attività amministrativa l'esigenza di assicurarne una certa coerenza dell'azione dei pubblici poteri trovò risposta negli atti di indirizzo, quali circolari, direttive e, appunto, nei piani e nei programmi¹⁵³. Tuttavia le riflessioni fin qui svolte devono essere ulteriormente integrate alla luce di un altro fattore disgregante quale il processo di integrazione europea¹⁵⁴ o, meglio, di essere inserite nel solco di alcuni principali mutamenti occorsi nel diritto amministrativo, nelle sue istituzioni e nei suoi soggetti, in concomitanza con il suo incedere. Questa operazione, infatti, consentirà di individuare quale tra i criteri offerti dalla dottrina meglio si presta a studiare gli atti di pianificazione così come in concreto sono stati impiegati.

Tre appaiono essere, tra gli ambiti del diritto amministrativo maggiormente influenzati dal diritto europeo, quelli più rilevanti per lo studio che si sta conducendo. Innanzitutto, sul piano soggettivo si è registrata la progressiva affermazione della

¹⁵² cfr. GIANNINI M.S., *Il pubblico potere*, cit. 82

¹⁵³ Molto chiaramente sul punto DELLA CANANEA G., *Gli atti*, cit., 9-10 il quale registra comunque come autorevoli autori considerassero tali atti mere norme interne, non idonei a dare luogo a violazione di legge, ma solo all'eccesso di potere.

¹⁵⁴ Gli studi sugli effetti del processo di integrazione europea nel diritto amministrativo sono ormai numerosissimi. Tra gli ultimi si veda MARCHETTI B., *Al di là dello Stato: la europeizzazione e la globalizzazione dell'amministrazione italiana*, in *Pol. Dir.*, 2, 2021, 275 ss.

centralità dell'attività svolta dalle autorità amministrative indipendenti¹⁵⁵ e delle agenzie tecniche. Il fenomeno è di primaria importanza per questo lavoro. L'originaria preminenza delle quattro libertà economiche¹⁵⁶, infatti, e l'obiettivo di istituire il mercato unico europeo hanno contribuito in maniera determinante al progressivo mutamento dell'attività legislativa che dall'individuazione di cd. “*norme a fattispecie*” si è mutata in una regolazione per *standard*¹⁵⁷. Sul piano giuridico il grimaldello per il ripensamento dei rapporti tra autorità-libertà è avvenuto per il tramite del principio di concorrenza, sulla base del quale si è ritenuto essenziale al corretto funzionamento delle dinamiche di mercato individuare soggetti dotati di competenze tali da garantire la possibilità di intervenire in maniera minima ed

¹⁵⁵ Per l'introduzione e la loro diffusione di questi apparati pubblici nell'ordinamento italiano, ma non solo, si veda il seminale PREDIERI A., *L'erompere delle Autorità indipendenti*, Passigli, Firenze, 1997. CHIEPPA R., *Introduzione*, in CIRILLO P. G., CHIEPPA R. (a cura), *Le autorità amministrative indipendenti*, in SANTANIELLO G. (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Vol. LVI, Cedam, Padova, 3-4, riconduce il fenomeno a quello delle *independent regulatory agencies* di origine statunitense, sorte a seguito dell'avvertita necessità di regolare un'economia sempre più rapida a causa di un'industrializzazione rapida e di una notevole urbanizzazione, con lo scopo, però, non di sopperire all'inefficienza in tale ambito dei tradizioni apparati amministrativi, bensì, con il fine di «*neutralizzare*» la carica politica dell'intervento pubblico nell'economia (il corsivo si riferisce alla locuzione impiegata da MANETTI M., *Autorità indipendenti (dir. cost.)*, in *Enc. Giur.*, vol. IV, Roma, 1997). La *ratio* è dunque quella di «*assicurare il “keeping out of politics”, un riparo efficace dalla corruzione e dalle frodi, consentendo un processo decisionale fonato sull'esperienza tecnica e sulla neutralità*».

¹⁵⁶ Nel tempo, in particolar modo con il Trattato di Lisbona e l'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, questa originaria preminenza delle libertà economiche è stata mitigata da un'apertura ai diritti sociali. Il dibattito sull'ingresso di sistemi effettivi di regolazione del rapporto capitale-lavoro all'interno dell'ordinamento europeo è vivace. Si rinvia a GIUBBONI S., PIOGGIA A., *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2, 2015, 297 ss.; MEDICO F., *Il ruolo della Carta di Nizza e la questione sociale ci può essere solidarietà senza integrazione politica?*, in *Rivista AIC*, 3, 2021, 236 SS.

¹⁵⁷ Si veda DELLA CANANEA G., SANDULLI A., *Global standards for authorities*, Editoriale Scientifica, Napoli

efficiente al fine di individuare le disfunzioni del mercato e l'approntamento di regole standard cui assoggettare gli operatori economici. La crisi della legalità in quello che è stato definito "*Stato regolatore*"¹⁵⁸ ha comportato la frantumazione del potere legislativo e, con esso, del potere di indirizzo politico, al primo costitutivamente connesso. L'attribuzione di poteri normativi anche alle *Authorities*, infatti, e le strutture a rete nelle quali esse agiscono ampliano enormemente il parterre dei soggetti normativi ma, cosa più rilevante delle altre, muta radicalmente la fonte della loro legittimazione che non è più quella democratica, che consentiva, mediante la *fictio* del contratto sociale, di far risalire alla volontà generale la potestà normativa degli organi parlamentari e di quelli governativi, per il tramite del meccanismo fiduciario; bensì solo tecnica, cioè fondata sull'attendibilità delle regole tecniche adottate e sulla loro strumentalità rispetto al corretto funzionamento del mercato.

Con ciò si viene al secondo mutamento, diverso seppur strutturalmente legato al primo, cioè alla diffusione delle norme tecniche nel contesto regolatorio¹⁵⁹. La stessa normatività cambia per perdere i caratteri della generalità ed astrattezza ed assumere il contenuto di una regola che risponde a modelli extragiuridici, la normatività cessa di essere canale di formalizzazione di norme sociali, in quanto tali rispondenti a determinazioni storico-materiali e quindi sempre in mutamento e sempre contendibili,

¹⁵⁸ La felice definizione è stata offerta da MAJONE G., *The rise of the regulatory state in Europe*, *West European Politics*, 3, 1994, 77 ss. ID., *The regulatory state and its legitimacy problems*. (Reihe Politikwissenschaft / Institut für Höhere Studien, Abt. Politikwissenschaft, 56). Wien: Institut für Höhere Studien (IHS), 1998; ID., *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*, in *Journal of Public Policy*, 2, 1997, 139 ss.

¹⁵⁹ Da ultimo si veda TROPEA G., *Norme tecniche e soft law*, in *Nuove autonomie*, 2, 2022, 433

per divenire vettore di tecnica. Si osservano «*percorsi di "giuridificazione" della soft law, come nel caso dalle norme contenute nei codici di condotta le quali, intese inizialmente come espressione di soft law o al più ricondotte a una matrice pattizia*¹⁶⁰, si vedono gradualmente riconosciuto il carattere di fonte integrativa delle norme di legge equiparate ai regolamenti»¹⁶⁰ Ma questo comporta che il regolatore, che si ritiene debba essere autonomo e indipendente, scelga in una camera stagna quali criteri applicare e come meglio perseguire l'astratta finalità della tutela della concorrenza, al fine del libero dispiegamento dell'iniziativa privata.

A questo fenomeno di mutamento sostanziale del contenuto normativo si accompagna contestualmente quello parallelo della deformalizzazione, cioè del ricorso sempre più diffuso ai cosiddetti atti di *soft law*¹⁶¹, mediante i quali i regolatori ritengono più opportuno intervenire per determinare i comportamenti dei singoli, mirando, però, non alla coercizione, che ogni norma giuridica presuppone, bensì la spontanea adesione.

Questi tre fenomeni impediscono di poter considerare le tre teorie sopra descritte quali reciprocamente escludenti ma certamente ci suggeriscono che esse devono mutualmente integrarsi per comprendere l'evoluzione che nel tempo hanno avuto i piani e i programmi e la funzione da essi in concreto svolta. Innanzitutto, tutti e tre gli elementi ora riportati inducono a ritenere ancora più ostica la possibilità di ricondurre ad unità la fonte del potere normativo. Pertanto questo rende vana la possibilità di rinvenire negli atti amministrativi generali la funzione solo precettiva o la radicale assenza di contenuti

¹⁶⁰ *Ibidem*

¹⁶¹ MORBIDELLI G., *Degli effetti giuridici della soft law*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 1, 2016.

normativi. In secondo luogo, la pervasività della regolazione e la sua deformalizzazione portano con sé, per un verso, una maggiore influenza delle regole tecniche la cui attuazione implica l'esercizio di discrezionalità tecnica, cioè segna il passaggio da un'attività amministrativa di ponderazione degli interessi a una di giudizio sulla regola in concreto applicabile al caso di specie¹⁶². Per un altro, ancora una volta, la necessità analitica di abbandonare criteri formali per studiare i piani e i programmi e inducono a osservarli, invece, dal punto di vista della loro capacità di esprimere un indirizzo politico-amministrativo. In questo modo, allora, gli atti amministrativi generali, e, in special modo, i piani e i programmi, si rivelano quali sedi privilegiate per studiare come le amministrazioni partecipino alla formazione di tale indirizzo e come, interpretandolo, lo attuino. Diventano dunque i luoghi da frequentare per studiare concretamente i rapporti tra Parlamento e governo e tra governo e amministrazione e, in ultima battuta, tra politica e diritto ed economia. Lo scostamento verso la discrezionalità tecnica nell'attività amministrativa, infatti, non esclude, anzi rafforza, la discrezionalità esercitata dalle autorità amministrative indipendenti, ed espressa anche in atti normativi, nella scelta dei criteri tecnici a monte. È questa, sulla scorta delle riflessioni di Nigro, una discrezionalità amministrativa pura¹⁶³, espressione di

¹⁶² In termini si veda CASSESE S., *Le basi*, 433

¹⁶³ Cfr DE PRETIS D., *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, Cedam, 1995, 236, già osservava l'anticipazione della ponderazione di interessi «alla fase dei piani, del programmi dei bilanci di previsione, della fissazione generale dei criteri di azione nei quali soltanto è possibile procedere all'adeguata ponderazione comparativa degli interessi laddove essi si presentino in numero, varietà e complessità di reciproci rapporti, tali da escludere la possibilità di essere tutti contestualmente e congruamente considerati nel singolo caso concreto»; ma cfr. anche F. CINTIOLI, *Discrezionalità tecnica (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, Ann. II-2, Milano, Giuffrè, 2008, p. 92.

un vero e proprio indirizzo politico-amministrativo in campo amministrativo ma anche economico¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Da ultimo sul tema della discrezionalità si veda *AIPDA, Discrezionalità e amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, in particolare il contributo di TORRICELLI S., *Autorità amministrative indipendenti e discrezionalità*, 171.

CAPITOLO SECONDO

LA PROGRAMMAZIONE COME STRUMENTO DI GOVERNO DELL'ECONOMIA

Sommario. 1. La programmazione come scopo: l'esperienza paradigmatica del "Piano Pieraccini"; 1.1. La programmazione nella Costituzione e i primi tentativi di pianificazione; 1.2 La legge 27 luglio 1967, n. 685; 2. La programmazione come tecnica giuridica: il modello della programmazione settoriale; 2.1. La programmazione regionale; 2.2. La programmazione contrattata e i suoi strumenti

1. La programmazione come scopo: l'esperienza paradigmatica del "Piano Pieraccini".

1.1. La programmazione nella Costituzione e i primi tentativi di pianificazione

La crisi economica del 1929/31 e i due conflitti mondiali diffusero presso le comunità politiche la convinzione che lo sviluppo del processo economico globale non potesse essere guidato dalla libera concorrenza, sull'assunto, smentito dall'esperienza storica, dell'esistenza di meccanismi di autoregolazione¹⁶⁵. Sulla base di numerose diagnosi offerte dagli economisti più autorevoli, maturò piuttosto la consapevolezza che, nella rifondazione degli ordinamenti europei in chiave socialdemocratica, i mutamenti strutturali della società

¹⁶⁵ Per queste considerazioni si veda PREDIERI A., *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963, 18.

contemporanea¹⁶⁶ imponessero di declinare il rapporto Stato-mercato non su dinamiche di *laissez-faire* ma, al contrario, sulla base di un chiaro e deciso impulso politico conferito dal primo al secondo per sottrarre «*i fattori di produzione alla logica del mercato*»¹⁶⁷. Abbandonata così una delle alternative, restava da scegliere tra «*buona e cattiva pianificazione*»¹⁶⁸. Anche in Assemblea costituente la configurazione di una pianificazione economica rispettosa del principio democratico e che contemperasse la libertà individuale con le esigenze di uguaglianza sociale costituì oggetto di intenso lavoro¹⁶⁹. Gli orientamenti partivano dall'assunto, che si asseriva comune a tutti i partiti maggiori - comunista, liberale e democristiano - per il quale dalla necessità di introdurre in Costituzione nuovi diritti economico-sociali richiedeva la contestuale indicazione di come lo Stato li avrebbe garantiti¹⁷⁰. Giuseppe Dossetti e Giorgio La Pira ritenevano rispettivamente che la direttiva sul controllo della vita economica fosse necessaria a garantire l'effettività della democrazia politica, la quale poggiava sulla «*più larga possibilità*

¹⁶⁶ Così come descritti da POLANY K., *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Einaudi, Torino, 1974.

¹⁶⁷ Cfr. CEZZI N. G., *Liberalismo e pianificazione economica nella cultura costituente italiana*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1, 2018, 158 che riprende POLANY K. e MANNHEIM K. *Libertà, potere e pianificazione democratica*, Armando, Roma, 1968. Il punto sarebbe stato poi ripreso nella dottrina italiana da MARRAMA V., *Problemi e tecniche della programmazione economica*, Cappelli, 16; BARCA L., *Le lotte rivendicative nella programmazione economica*, in AA. VV., *Programmazione economica e rinnovamento democratico. Atti del convegno dell'Istituto Gramsci. Roma 14-15 marzo 1963*, Editori riuniti, Roma, 50, riteneva che «*la scelta, la vera scelta non è tra piano e non piano, ma tra tipi diversi di piano, e in primo luogo, fra piano pubblico e una serie di piani privati diretti a influire sugli andamenti generali*».

¹⁶⁸ MANNHEIM K., *Uomo e società*, Edizioni di Comunità, Milano, 1935, 7.

¹⁶⁹ Sui dibattiti in seno alla costituente sulla programmazione si vedano anche SARACENO P., *Ricostruzione e pianificazione*, Bari, 1969.

¹⁷⁰ Cfr. l'attenta ricostruzione offerta da CEZZI N. G., *Liberalismo e pianificazione economica nella cultura costituente italiana*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1, 2018, 159.

di critica nei confronti del modo con cui il controllo economico viene esercitato»¹⁷¹ e che in quella determinata circostanza storica caratterizzata da «larghe crisi periodiche di disoccupazione mentre non è attuata una effettiva e consapevole partecipazione della massa lavoratrice al meccanismo produttivo, sorge il problema: l'ordinamento economico liberale, che ha creato questi due fatti, ha una virtù interna tale da poterli superare? La risposta non può che essere negativa»¹⁷². Occorre dunque compiere il tentativo di disegnare una presenza pubblica nella vita economica che fosse compatibile con libertà democratiche¹⁷³. In ambito socialista la necessità della programmazione era ricavata dal nuovo ruolo che lo Stato andava assumendo. Se questo, infatti, doveva garantire il diritto degli individui ad «essere protetto contro quei fatti sociali indipendenti dalla sua volontà, che perturbano il libero svolgimento della propria vita di persona o ne impediscono lo sviluppo» allora questo compito avrebbe dovuto costituire un servizio pubblico e questo servizio necessitava un indirizzo politico, che doveva essere espresso in una

¹⁷¹ *Ibidem*

¹⁷² *Ibidem*. È evidente qui l'avversione per la matrice individualista del pensiero liberale che il Sindaco di Firenze aveva mutuato da MARITAIN, la quale peraltro costituì la piattaforma ideologica per la redazione del Codice di Camaldoli da parte di S. PARONETTO, dove si raccolse il programma democristiano per l'intervento pubblico nell'economia. Si veda sempre CEZZI ma amplius PERSICO A. A., *Il codice di Camaldoli: la DC e la ricerca della terza via tra Stato e mercato (1943-1993)*, Guerini, Milano, 2014; DAU M. (a cura di), *Il Codice di Camaldoli*, Castelveccchi, 2015; più di recente AA. Vv., *Il Codice di Camaldoli*, Studium, 2024. Sul rapporto tra il Codice e la Costituzione e su i suoi autori in generale e le vicende giuridico-istituzionali della prima fase repubblicana si vedano: CARTABIA M., *L'influenza del «Codice di Camaldoli» sulla Costituzione italiana*, in *Quad. cost.*, 4, 2023, 827 ss.; ID., *La fabbrica della costituente: Giuseppe Dossetti e la finalizzazione delle libertà*, in *Quad. Cost.*, 2, 2017, 471 ss; SANTILLO M., *Il pensiero «proattivo» di Sergio Paronetto: un'osmosi tra spiritualità, produttivismo ed eterogenesi dei fini*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 1, 2023, 135 ss.

¹⁷³ Molto critico nei confronti di questa possibilità PESENTI A., *Recensione*, in *Critica economica*, 4, 1950, 101.

programmazione¹⁷⁴. Fu proprio la corrente socialista a disegnare in chiave riformista il *trait d'union* e ad affermare la compatibilità tra sistemi di produzione capitalista e strumenti di intervento pubblico¹⁷⁵. L'art. 41 Cost. accolse dunque il modo di produzione capitalista¹⁷⁶ con un riconoscimento della libera iniziativa privata¹⁷⁷ - espressione della libertà individuale¹⁷⁸ - seppure limitata dai fini sociali di cui al comma 2¹⁷⁹. Nell'attuazione del dettato costituzionale, che doveva tenere conto della compatibilità di un sistema di coordinamento in un sistema di

¹⁷⁴ Più diffusamente su questa sequenza logica si veda sempre CEZZI N. G., *Liberalismo e pianificazione economica nella cultura costituente italiana*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1, 2018, 170, dove la ancora più interessante annotazione circa il contributo a tale elaborazione da parte di GIANNINI.

¹⁷⁵ Si vedano i contributi raccolti in MORANDI R., *Democrazia diretta e riforme di strutture*, Einaudi, Torino, 1975.

¹⁷⁶ Si veda Luciani M., *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Dig. Disc. Pubbl.* IV edizione, vol. V, UTET, Torino, 1991, 373. CINTIOLI F., *L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il "diritto della crisi*, in *Astrid online*, 2009. Per un commento sugli artt. 41 e 43 si veda il contributo di GALGANO F. *Artt. 41 e 43*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *rapporti economici*, II, Bologna-Roma, 1982. D'ALBERTI M., *Considerazioni intorno all'art. 41 della Costituzione*, in *La Costituzione economica*, Milano 1985, 139 ss.

¹⁷⁷ Sul riconoscimento di tale libertà nella Costituzione SPAGNUOLO VIGORITA V., *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959; LUCIANI M., *La produzione economica privata sistema costituzionale*, Padova, 1983; POTOTSCHNIG U., *I pubblici servizi*, Padova, 1964

¹⁷⁸ Così Cfr. BACHELET V., *La pianificazione economica e i diritti della persona umana al VI convegno di studio dell'unione giuristi studio cattolici italiani*, in AA. Vv., *La pianificazione economica e i diritti della persona umana*, Studium, Roma, 1955, dove la consapevolezza del giurista che «le libertà e i diritti dei cittadini, infatti, per quanto profondamente intaccati dall'attuazione dell'una o dell'altra linea di politica economica, non sono mai irrimediabilmente compromessi, neanche di fatto, quando le limitazioni che essi subiscono non siano sanzionate dal vincolo giuridico; mentre, d'altra parte, certi diritti fondamentali della persona non possono trovare realizzazione malgrado il più accentuato sviluppo economico politico e sociale, intanto che il diritto non li riconosca e non li garantisca non solo in linea di principio, ma anche nei concreti istituti pubblici e privati, nei quali si struttura un ordinamento giuridico».

¹⁷⁹ MIELE G., *Esperienze e prospettive giuridiche della pianificazione (relazione al VI Convegno nazionale di studio dell'Unione giuristi cattolici italiani, Roma, dicembre 1954)*, in *Iustitia*, 2-3, 1955, 271 ss.

economia mista, emerse il problema circa l'efficacia giuridica che avrebbero dovuto avere i programmi. Il perseguimento dei fini sociali, infatti, richiedeva che l'intervento statale avesse carattere imperativo per potersi rivolgere a tutte le parti sociali, produttori e lavoratori, pubbliche e private¹⁸⁰. I primi commentatori osservarono che dalla relazione *«indirizzo-coordinamento posta dall'art.41 si ricava che il coordinamento deve coerentemente, e necessariamente, essere strutturato in maniera da adempiere la funzione per cui è predisposto, vale a dire il mantenimento e l'attuazione di un indirizzo non determinato da un'attività dei soggetti esercitanti l'attività economica»*¹⁸¹. Altro problema fu quello relativo al carattere della riserva posta dalla Costituzione. Se non si rinvennero ragioni per considerarla una riserva assoluta e si riconobbe l'ammissibilità di uno spazio riservato all'amministrazione, tuttavia fu chiaro che solo la legge avrebbe potuto determinare le posizioni giuridiche soggettive sottese all'intervento amministrativo. Fu chiaro, cioè, che *«qualunque si riten[esse] la portata della norma dell'art. 41 c.3, della nostra Costituzione, è certo che esso tende a garantire una qualche limitazione del potere discrezionale della pubblica amministrazione in materia di programmazione economica; e che,*

¹⁸⁰ Infatti, come osserva CARABBA M., *Programmazione economica (voce)*, in *Enc. Giur.*, *«il piano, l'insieme coordinato degli strumenti di direzione dell'economia, sono espressione di un indirizzo di governo che deve misurarsi con una pluralità di centri decisionali: le imprese, i sindacati, le autonomie locali»*.

¹⁸¹ Così PREDIERI A., *Pianificazione e Costituzione*, 129-130. CARABBA M., 1954/1974, Laterza, Bari, 1977, 83 riporta che sostennero *«il carattere non necessario dell'approvazione legislativa del piano [...] Leopoldo Elia, Vezio Crisafulli, e Giuseppe Maranini, il quali affermavano che il contenuto del programma predisposto dal governo non poteva considerarsi suscettibile di determinare quei "programmi e controlli" limitativi dell'iniziativa privata previsti dall'art. 41, comma III,»* e sostenevano l'ipotesi di una mozione o di tante deleghe quanti i settori interessati. L'opinione che prevalse era sostenuta da BARILE, PREDIERI, PALADIN, GUARINO. In particolare fu affrontata la questione della cd. *«legge rinforzata»*, per la quale si rinvia a BARBERA A., *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1968.

in conseguenza, l'attribuire "genericamente e in toto" alla illimitata discrezionalità dell'amministrazione la determinazione dei programmi e dei controlli»¹⁸² si ponesse in contrasto con la Costituzione stessa.

Nei primi anni dopo l'approvazione della carta costituzionale l'attuazione dei programmi e controlli, tuttavia, occorre ancora del tempo per superare le ambizioni liberiste e vedere la prima sperimentazione riformista di programmazioni settoriali. Si sviluppò una fase di «*centrismo debole*» caratterizzata dall'estensione «*dell'intervento pubblico mediante programmi di settore, attraverso un certo grado di gerarchizzazione nei rapporti fra sistema politico e organizzazione degli interessi*»¹⁸³.

1.2. La legge 27 luglio 1967, n. 685

La legge n. 685/1967 costituì, invece, la prima esperienza nazionale di un organico programma economico approvato con legge. Una «*cultura della programmazione*» consentì l'apertura di una strada a un confronto tra Governo, sindacati e organizzazioni imprenditoriali¹⁸⁴ «*sulla base dello scambio riforme-politica dei redditi*»¹⁸⁵. Il programma non fu la risultante di una mera attività

¹⁸² BACHELET V., *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, in *Giur. Cost.*, 1961, 905, ma anche la voce *Coordinamento*, in *Enc. Giur.*, X, 630 ss. e l'opera monografica *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957.

¹⁸³ CARABBA M., *Programmazione economica (voce)*, in *Enc. Giur.*

¹⁸⁴ Sul ruolo essenziale svolto dai sindacati in quella fase storica si veda MOMIGLIANO F., *Sindacati, progresso tecnico, programmazione economica*, Einaudi, 1966. Il dato che emerge è che il problema del rapporto con i sindacati non derivava tanto dalla polarizzazione tra le posizioni di "partecipazione-subordinazione" e "partecipazione-autonomia" rispetto ai fini della programmazione. Vi era, infatti, un diffuso consenso sui fini del tasso di sviluppo, della correzione degli squilibri territoriali e sull'innalzamento dei consumi civili. Le criticità si concentravano sull'ammissibilità di raggiungere tali obiettivi permanendo nel processo di sviluppo neocapitalistico che l'Italia aveva intrapreso oppure no.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

legislativa ma il frutto di un periodo pluriennale di discussione politica e di dibattito dottrinale anche, e soprattutto, a livello giuridico ed economico circa quelli che avrebbero dovuto essere i metodi e i percorsi giuridici da seguire per poter giungere all'approvazione di un programma economico di tipo globale, che avesse come scopo lo sviluppo economico del paese. Occorre infatti superare l'astrattezza della disputa sul carattere vincolante o indicativo del programma per concentrarsi piuttosto su «i) efficacia degli indirizzi impartiti all'amministrazione; ii) collocazione delle imprese pubbliche; iii) obblighi delle grandi imprese; iv) rapporto tra programma e bilancio dello stato, v) limiti all'autonomia regionale»¹⁸⁶. In questo periodo furono elaborati tre diversi disegni di legge che nelle intenzioni del legislatore avrebbero dovuto essere approvati contestualmente ma solo due di essi furono approvati in maniera contestuale, lasciandone uno per la successiva approvazione¹⁸⁷. Questo disallineamento creò la base per le successive disfunzioni nell'attuazione del programma economico nazionale. In particolare i tre interventi legislativi avrebbero dovuto riguardare rispettivamente il programma vero e proprio, il secondo avrebbe dovuto riguardare invece le competenze del ministero del bilancio e della programmazione, infine il terzo avrebbe dovuto riguardare le norme sulle procedure riguardanti la programmazione economica. Accade però che soltanto i primi due si trasformarono in quella legislatura in atti legislativi e che la terza non fu mai approvata e non vi fu dunque mai una legislazione organica circa le procedure riguardanti l'attuazione del programma economico nazionale e fu

¹⁸⁶ Per una trattazione diffusa dei temi emersi in quel periodo e dei problemi affrontati si veda CARABBA M., *Un ventennio di programmazione 1954/1974*, Laterza, Bari, 1977, 83

¹⁸⁷ Per le considerazioni svolte in questo paragrafo si vedano i commenti raccolti in AA. VV., *Il programma economico 1966-70. Legge 27 luglio 1967, n. 685. Esame della legge - significato del piano*, Giuffrè, Milano, 1967.

probabilmente questa una delle cause determinanti del fallimento dell'intera esperienza programmatica. Attraverso l'approvazione del piano economico nazionale 1966-70, infatti, si era tentato di conferire un indirizzo politico ed amministrativo generale per costruire tutta la futura azione amministrativa di intervento o di determinazione di futuri criteri per il riparto di finanziamenti¹⁸⁸. La programmazione globale era dunque il tentativo di conferire, o, meglio ancora, di collocare l'azione amministrativa dello Stato, ormai pienamente coinvolto nel momento amministrativo¹⁸⁹ e non più solo politico. Nella programmazione globale si intendeva integrare quella pluralità di interventi settoriali e puntuali che avevano caratterizzato lo "Stato finanziatore", che aveva trovato espressione negli anni della ricostruzione¹⁹⁰. L'occasione del programma economico nazionale fu peraltro l'occasione di vedere realizzarsi le elaborazioni dottrinali avanzate sull'art. 41 c.3. Il piano fu dunque approvato con legge quale massimo atto normativo di indirizzo politico. I primi commentatori, tuttavia, concordarono sulla natura «*indicativa*» del programma nazionale, cioè costruito in modo da poter contemperare le esigenze di sviluppo globale con le libertà economiche, per il tramite di istituti di concertazione, finalizzati a ottenere il consenso delle parti sociali al raggiungimento degli scopi previsti dalla legge di piano. Sempre sul piano delle fonti, l'approvazione del

¹⁸⁸ Di recente sull' "amministrazione per finanziamenti" si veda MATTALIA M., *L'incentivazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2, 2023, 339 ss.. Si vedano comunque anche CARABBA M., *Spesa pubblica e iniziativa imprenditoriale. Le erogazioni pecuniarie dello Stato a favore dell'attività economica*, Einaudi, Torino, 1966, dove distingue tra sovvenzioni i) a causa imprenditoriale; ii) a causa di riserva originaria; iii) a causa di incentivo; iv) a causa di conseguimento di un razionale sfruttamento di suolo; e PERICU G., *Le sovvenzioni come strumento di attività amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1967, parte prima, e parte seconda (1970).

¹⁸⁹ Una tale trasformazione dello Stato, strettamente connessa alla diffusione delle leggi-provvedimento è spiegata da FORSTHOFF E., *Lo stato della società industriale*, Giuffrè, Milano, 2011.

¹⁹⁰ SERRANI D., *Lo Stato finanziatore*, FrancoAngeli, Milano, 1971,

programma economico nazionale suscitò il problema della formulazione delle norme che non erano più costruite su una fattispecie astratta ma presentavano una struttura discorsiva con le conseguenti problematiche circa l'individuazione del comando normativo. La difficoltà di rinvenire carattere precettivo in quelle che sarebbero state definite «*norme senza fattispecie*»¹⁹¹ indusse a cercare nel panorama europeo la soluzione di rendere il programma economico un allegato a un disegno di legge¹⁹². Fu così che per la prima volta nella legislazione italiana si assistette all'introduzione della cosiddetta legge di approvazione e fu scartata l'ipotesi di riformulare l'intero programma in senso precettivo o quello di approvarlo come un vero e proprio disegno di legge¹⁹³. La legge di approvazione si fondava su uno schema in tre parti fondamentali che riguardavano innanzitutto il quadro macroeconomico all'interno del quale avrebbero dovuto dispiegarsi gli strumenti di politica economica generale¹⁹⁴. In secondo luogo la definizione dei programmi ad obiettivo per tutti i comparti delle politiche pubbliche, fossero settoriali od orizzontali e, infine, la programmazione finanziaria¹⁹⁵, la quale aveva lo scopo di integrare gli interventi nei settori produttivi e nei settori sociali con le risorse finanziarie.

Nell'attuazione del piano si posero subito diversi interrogativi circa la sua efficacia proprio con riferimento alle questioni

¹⁹¹ IRTI N., *La crisi della fattispecie*, in *Riv. dir. proc.*, 2014, 41 ss; ID., *Un diritto incalcolabile*, in *Riv. dir. civ.*, 2015, 11 ss. LIPARI N., *Un diritto costantemente in fieri*, in *Il diritto civile tra legge e giudizio*, 174

¹⁹² Cfr. AA. VV., *Il programma economico 1966-70. Legge 27 luglio 1967, n. 685. Esame della legge - significato del piano*, Giuffrè, Milano, 1967.

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ *Ibidem*

¹⁹⁵ Il programma coglieva la stretta relazione tra realizzazione degli obiettivi e condizionamenti finanziari. Sul rapporto tra programma e bilancio si vedano SICA V., *Bilancio dello Stato e programmazione economica. Aspetti giuridici*, Liguori, Napoli, 1964

finanziarie. Innanzitutto, la mancata approvazione di una legge sulle procedure, come sopra accennato, diede adito al problema del rapporto tra programmazione economica e approvazione del bilancio e dell'eventualità che la prima potesse svolgere i suoi effetti anche sulla seconda minandone la stabilità in corso di esecuzione. I due documenti, infatti, si ponevano in concorrenza circa la definizione effettiva dell'indirizzo politico dello Stato. In concreto, infatti, avrebbe potuto verificarsi l'ipotesi che l'approvazione del bilancio non avrebbe consentito il perseguimento degli scopi posti dal programma economico. Una questione analoga come fu rilevato¹⁹⁶, avrebbe potuto porsi con i provvedimenti amministrativi contrastanti con il programma economico nazionale. In secondo luogo, si pose il problema del coordinamento tra programmazione statale e programmazione delle regioni, che avevano da poco fatto ingresso nell'ordinamento nazionale dopo anni in attesa dell'attuazione del titolo V. Una parte della dottrina ritenne che quella statale dovesse essere una legge "depotenziata" cioè con una capacità innovativa ridotta che avrebbe consentito al governo di adottare solo quegli interventi utili al perseguimento dei fini fissati nel piano, in modo così da lasciare intatte le competenze regionali. Le questioni così poste rimasero più astratte che concrete a causa della sostanziale inattuazione del programma economico nazionale.

Tuttavia la questione concernente il rapporto fra indirizzo politico definito a livello centrale e l'impianto regionalista disegnato dalla costituzione repubblicana sarebbe riemerso in seguito¹⁹⁷. Da un certo punto di vista, infatti, le regioni

¹⁹⁶ AA. VV., *Il programma economico 1966-70. Legge 27 luglio 1967, n. 685. Esame della legge - significato del piano*, Giuffrè, Milano, 1967.

¹⁹⁷ Già PALADIN L., *Programmazione economica statale e ordinamento regionale*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1967, 9, aveva osservato che «fra le Regioni

rappresentavano un interlocutore necessario di un soggetto pubblico di livello statale che voglia organizzare un'attività di pianificazione nazionale globale¹⁹⁸. Questo confronto dunque si collocherebbe ad un piano di necessità strettamente metodologica prima ancora che ordinamentale, cioè prima ancora che trovare una sua necessaria collocazione su un dovere giuridico imposto dalla matrice regionalista e dal principio autonomista espresso dall'art. 5 Cost. Infatti, come è stato osservato, su questo fronte si colloca quello che potrebbe essere definito come lo scontro tra una pianificazione dall'alto e una pianificazione dal basso, con ciò volendo evidenziare i rischi di contrapporre un'esigenza di coordinamento e di definizione di un interesse pubblico, che avrebbe rischiato di apparire lontano dalle esigenze in concreto sorte nell'ambito della vita sociale dei territori, sui quali poi la pianificazione nazionale avrebbe in concreto svolto i suoi effetti¹⁹⁹. Per alcuni autori, i piani regionali, invece, avrebbero dovuto svolgere dei ruoli ben definiti nelle dinamiche economiche territoriali. Per alcuni l'attività delle regioni avrebbe dovuto consistere in un'attività istruttoria di un più generale procedimento di pianificazione di competenza

istituzionali e la programmazione nazionale non si riscontra affatto [...] una relazione di complementarità, ma esiste per lo meno alla radice una netta contrapposizione» dovuta alla sottovalutazione delle istanze regionaliste, fondata sulla presunzione che i programmi nazionali avrebbe dovuto prevalere senza dubbio su quelli regionali. Cfr. CUONZO R., *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico*, Cedam, Padova, 126.

¹⁹⁸ Cfr. SERRANI D., *Le relazioni tra la programmazione nazionale e i piani regionali*, in AA. VV., *Regioni e Stato nella programmazione economica*, Etas-Kompass, 1969, 23 ss.

¹⁹⁹ Per PEGGIO E., *Programmazione economica e rinnovamento democratico*, in AA. VV., *Programmazione economica e rinnovamento democratico. Atti del Convegno indetto dall'Istituto Gramsci. Roma 14-15 marzo 1963*, Editori Riuniti, Roma, 1963, 47, «il rapporto Stato-regione si presenta [...] come una delle questioni determinanti per il carattere democratico della programmazione e per il rinnovamento in senso democratico di tutti gli organismi attraverso cui opera l'intervento pubblico nell'economia».

strettamente statale²⁰⁰. Per questi autori era pacifica una specifica competenza normativa delle regioni in materia di pianificazione. Per altri autori invece la competenza normativa delle regioni era un requisito non strettamente necessario dal momento che questi ritenevano i piani regionali come meri documenti non dotati di una loro specifica autonomia ma semmai collocati nell'ambito di una programmazione non necessariamente nazionale. Si voleva cioè valorizzare ad un livello interregionale la promozione dello sviluppo dei territori dotati di un certo grado di omogeneità. Secondo questa concezione, infatti, i piani avrebbero avuto la mera funzione conoscitiva²⁰¹ e, pertanto, non sarebbe stata richiesta una specifica competenza normativa a che le regioni procedessero in tale direzione. Vi era, infine, chi riteneva la necessità di considerare i piani regionali come documenti operativi, cioè quali sedi di definizione dei procedimenti necessari all'attuazione del programma economico nazionale. Da questa concezione, tuttavia, discendeva la necessità di individuare con precisione quale fosse il procedimento deputato alla loro formazione e alle sedi decisionali per l'approvazione, nonché di specifiche norme che individuassero le competenze degli uffici pianificatori. Vi erano poi altri filoni per i quali la programmazione regionale dovesse essere ora ritenuta un documento programmatico²⁰², ora un centro di decisione politica²⁰³, ora una legge regionale²⁰⁴. Esiti condivisibili cui giunse la dottrina furono di ritenere comunque presente tra le

²⁰⁰ Il che pretermetteva il problema valorizzare il «concorso alla formazione del piano degli enti territoriali minori [...] e di tutta una serie di enti esponenziali di interessi economici locali», PREDIERI A., *Pianificazione e costituzione*, 373.

²⁰¹ Cfr. NOVACCO in *Piani regionali*, 176, ripreso da PREDIERI A., *Pianificazione e Costituzione*, 373

²⁰² Ibidem, CIFARIELLI

²⁰³ Ibidem, MANZOCCHI

²⁰⁴ Ibidem, CARABBA

attribuzioni regionali la possibilità di procedere alla programmazione nelle materie di loro competenza, prima inter alii la pianificazione urbanistica. Tuttavia proprio la natura settoriale delle attribuzioni conferite agli enti regionali escludeva la possibilità di poter riconoscere in capo alle regioni delle attribuzioni in materia di programmazione economica globale, sia per i programmi delle regioni ordinarie sia per quello delle regioni a statuto speciale. Diversamente si sarebbe dovuto concludere che i programmi settoriali regionali potessero porsi in contrasto con il programma nazionale²⁰⁵. Ciò che era escluso in sostanza non era una generica potestà pianificatoria delle regioni di procedere con leggi, fossero anche leggi provvedimento delle materie di loro competenza. Ma capire, piuttosto, l'esatto confine

²⁰⁵ PREDIERI A., *Pianificazione e Costituzione*, 383 specificava che « Fatta la potestà delle regioni a statuto speciale in tema di pianificazione economica globale si deve distinguere appunto per la Sicilia è una normazione per una pianificazione di sviluppo per l'incremento della produzione agricola industriale valorizzazione distribuzione difesa dei prodotti agricoli e industriali e delle attività commerciali rientra nella previsione dell'articolo 14 lettera e dello statuto siciliano anzi deve riconnettersi proprio a queste possibilità di coordinamento e programmazione l'inserimento nello statuto della previsione normativa di cui si parla [...] Aver riconosciuto potestà di pianificazione alla regione siciliana non sembra costituire per la regione stessa un dovere di pianificare qual è invece il costituito per lo stato dell'articolo 41 / 3 comma. Indipendentemente dalle opinioni se in materia riservata alla competenza esclusiva, la regione abbia il dovere oltre che il potere di legiferare non è stato dall'articolo 14 lettera e dello statuto della regione siciliana che le misure per l'incremento debbano essere coordinate in una programmazione necessariamente estricantesi in atti legislativi. La regione siciliana non ha dunque statutariamente imposto il dovere di determinare con legge un indirizzo di coordinamento delle attività economiche né il dovere di formare i piani». L'autore proseguiva la riflessione concentrandosi sui limiti che dovesse incontrare la programmazione regionale riportando le opinioni che protendevano per il riconoscimento di tali limiti nei principi dell'ordine generali dell'ordinamento e quindi nelle medesime principi che incontrava la programmazione nazionale quando questa fosse tesa la perseguimento di un interesse pubblico di rilievo nazionale da essa positivamente posto e riportava altresì quelle tesi, a dire il vero minoritaria, che ritenevano invece in capo all'autonomia regionale la possibilità di incontrare limiti diversi da quelli incontrati dall'autonomia nazionale, quantomeno con riferimento agli interessi non tanto ai principi.

della riserva posto dalla costituzione. È proprio su questo punto che la dottrina dovette chiarire che la riserva era di carattere statale non potendo sopperire ad essa una normativa, seppure di rango primario, ma di livello regionale²⁰⁶.

Infine l'ultima problematica all'approvazione del programma economico globale era quella relativa alla sua qualificazione in termini democratici. La questione non atteneva tanto all'individuazione dei fini, che pure furono oggetto di aspre critiche, quanto piuttosto alla individuazione dei mezzi impiegati per l'attuazione della programmazione economica nazionale che ad un tempo rispettassero le garanzie poste dal principio di legalità e realizzassero gli indirizzi derivanti da quel medesimo principio. Perché una programmazione economica globale potesse essere considerata democratica era necessario che vi fosse anche una stretta disciplina della strumentazione organizzativa deputata alla sua attuazione e cioè la necessaria presenza di una disciplina che riguarda la formazione, l'attuazione, il controllo e la revisione della procedura di piano²⁰⁷, che garantisca la più ampia partecipazione dei consociati all'individuazione degli interessi²⁰⁸, che la programmazione deve perseguire. È proprio quest'ultimo punto che ci consente di isolare un elemento caratterizzante della programmazione, così come disegnata nel disegno di legge Pieraccini, e cioè della

²⁰⁶ La questione si era posta in particolare con la legge di rinascita della Sardegna approvata con legge 11 giugno 1962, n. 588 e commentata da autorevoli autori in particolare da BACHELET V., *Aspetti e problemi giuridici del Piano di rinascita della Sardegna*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, 280 ss.

²⁰⁷ Per questi requisiti si veda PREDIERI A., *Pianificazione e Costituzione*, 430.

²⁰⁸ SCIULLO G., *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, Giuffrè, Milano, 1984, studia tutti gli statuti regionali per rilevare gli istituti di partecipazione da questi predisposti per garantire proprio la partecipazione delle comunità territoriali ai procedimenti di pianificazione e per studiare, tramite i rapporti tra gli atti di adozione e approvazione, gli equilibri istituzionali normativamente posti

programmazione come scopo, in quanto la necessità allo stesso tempo di individuare una normativa che disciplina le procedure e l'organizzazione degli uffici deputati alla realizzazione del piano presuppone necessariamente la definizione in sede legislativa di un indirizzo legislativo politico e politico-amministrativo chiaro e stabile. Una pianificazione come quella pensata nel disegno di legge Pieraccini, infatti, avrebbe richiesto di essere pensata e attuata non «una tecnica nell'ambito del sistema» ma «il sistema stesso» che avrebbe dovuto differenziarsi, oltre che per la globalità degli scopi propostisi, per un intervento dello Stato di «carattere mediatore, atto a rendere possibile una autodisciplina fra gli imprenditori privati in modo che questi [...] si accordino sulla base di un programma di lungo periodo»²⁰⁹. Lo Stato, dunque, interviene direttamente nell'economia con un'attività diretta alla «riduzione di incertezza»²¹⁰ - si direbbe oggi del “rischio”²¹¹.

²⁰⁹ Così LEONARDI S., *Intervento pubblico e programmazione economica*, in AA. VV., *Programmazione economica e rinnovamento democratico. Atti del convegno dell'Istituto Gramsci. Roma 14-15 marzo 1963*, Editori riuniti, Roma, 87. Attuale la conclusione dell'a. che subordina la realizzazione di una programmazione democratica al disarmo in quanto considerati come «due aspetti di uno stesso fenomeno che caratterizza una medesima epoca storica e che ha le masse dei lavoratori come attori di primo piano [...] Tutti i passi necessari perché da una programmazione intesa come tecnica in difesa della società attuale si arrivi a una programmazione “sistema” potranno essere fatti nell'ambito del sistema democratico che dovrà essere sviluppato, perché solo in tale modo verrà superata la contrapposizione fra efficienza e libertà», 97.

²¹⁰ *Ibidem*.

²¹¹ Anche se la formula non è del tutto nuovo, dal momento che la riferiva proprio alla programmazione il Commissariato per il Piano economico, MASSE P., *Le plan ou l'anti-hasard*, Gallimard, 1965 per descrivere che il progresso economico francese sarebbe stata, sotto un'attenta opera di programmazione, un'“avventura calcolata”.

2. La programmazione come tecnica giuridica: il modello della programmazione settoriale

2.1. La programmazione regionale

Se la scelta per una programmazione globale di tipo indicativo era stata dettata dalla cornice costituzionale - quale esito del bilanciamento tra libera iniziativa privata e scopi sociali della produzione - essa aveva determinato altresì l'impossibilità di coordinare in modo efficiente le informazioni e le capacità produttive tra settore pubblico e settore privato. Tramontata l'esperienza della programmazione globale²¹², non si è passati a un regime di piena deregolamentazione dell'intervento pubblico

²¹² Molti autori hanno riflettuto sui fattori causali di tale passaggio CARABBA M., *Programmazione economica* (Voce), in *Enc. Dir.*, XXXVI, Torino, 1997, 36 ss., vede nel meccanismo dei processi di finanziarizzazione dell'economia reale a livello internazionale, nonché nella pervasività dei poteri pubblici internazionali e sovranazionali la principale causa del declino delle programmazioni economiche globali, unitamente alla «*crisi fiscale dello Stato, che pone in discussione l'esperienza e la stessa nozione dello Stato sociale e dello Stato del benessere*». Si veda anche per considerazioni di più ampio respiro OFFE C., *Alcune contraddizioni del moderno Stato assistenziale*, in BALDASSARRE A., CERVATI A.A. (a cura di), *Critica dello Stato sociale*, Laterza, 1982, 3 ss. e BALDASSARRE A., *Lo stato sociale: una formula in evoluzione*, *ibidem*, 27 che vede le intime contraddizioni proprio nel tentativo di tenere insieme «*piano, con la sua vocazione alla disciplina totalizzante e alle decisioni centralizzate, e il pluralismo, con i suoi corollari di divisione-decentramento del potere e delle istituzioni rappresentative, nonché soprattutto con la sua esaltazione dell'incontro-scontro tra i gruppi sociali come fonte di sviluppo economico-sociale e di razionalizzazione spontanea della vita politica*».

Di assoluto rilievo, in termini più radicali, le critiche fin da subito sollevatesi contro le proposte governative di area progressista e comunista che misero in luce l'*impianificabilità* dello Stato - in un sistema di produzione capitalistico - rilevando che «*il capitalismo è oggi più rigido di ieri, a livello di ciclo produttivo, ha quindi bisogno di maggiore stabilità, tuttavia riesce a controllare forse meno di ieri le sue disfunzioni, il risultato è un maggior contrasto tra l'esigenza di un piano e l'incapacità di realizzarlo*», così CARLO A., *Impianificabilità del capitalismo*, in *Critica del diritto. Stato e conflitto di classe*, 3, 1974, 29. Ma anche giuristi di diversa estrazione politica giunsero a simili conclusioni, si veda ad es. FENGHI F., *Programmazione economica e modo di produzione capitalistico*, in GALGANO F. (a cura di), *La Costituzione economica. Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova, 1977, 236 ss.

nell'economia ma si è ritenuto che fosse necessario risolvere le irrazionalità riscontrate nel precedente sistema di governo mediante un duplice processo di integrazione orizzontale con le autonomie regionali, consolidatesi a seguito dell'attuazione del regionalismo, nonché con i principali poteri privati protagonisti della produzione economica.

Si ritenne dunque più opportuno passare da una programmazione globale a una fase di nuova sperimentazione caratterizzata dal definitivo passaggio dalla programmazione come scopo a una programmazione come tecnica. In particolare con la sperimentazione di atti programmatici sviluppati per obiettivi, per settori e su periodi di tempo pluriennali ma più brevi, perché non più legati alla necessità di perseguire l'unità di indirizzo politico che si presumeva legato alla legislatura. Non era certamente nuova l'esperienza della programmazione settoriale²¹³, anzi, come avevano avvertito i primi fautori dei programmi globali, era proprio da essa e dalle incongruenze sociali cui aveva condotto nell'immediato dopoguerra, che era sorto il bisogno di integrare le esigenze dei singoli settori per pensare sintesi politico-giuridiche a livello nazionale e coordinare le risposte amministrative. A differenza della precedente, in questa esperienza il raggiungimento dei risultati era riposto non tanto nel più efficace e razionale intervento per il tramite delle società pubbliche, comunque ricercato, quanto piuttosto determinando le imprese private a operare secondo condotte

²¹³ CUONZO R., *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico*, Cedam, Padova, 2006, 117, osserva che «il ricorso a programmi di settore aveva in realtà avuto un ruolo importante già negli anni del c.d. centrismo (1948-1960) con le riforme di De Gasperi (Cassa del Mezzogiorno, riforma agraria, edilizia economica e popolare), ma si sviluppò ulteriormente [...] nella seconda metà degli anni Settanta». Si veda anche PATERNOSTRO D., *La programmazione settoriale*, in JARICCI P., *Appunti per un manuale di diritto pubblico dell'economia*, Roma, 1996, 419 ss.

contrattate e, quindi, fondate sul consenso privato. Il fallimento di questa seconda avventura determinò il legislatore ad abbandonare la programmazione a tendenza globale e pluriennale per tentare la strada di programmi annuali e settoriali. In questa seconda fase, dunque, si apportarono correttivi a quel ciclo di programmazione «*giacobino*»²¹⁴ secondo due nuovi indirizzi fondamentali²¹⁵.

Il primo condusse alla formulazione del cd. *Progetto '80*²¹⁶ - e alla successiva approvazione della legge 6 ottobre 1971, n. 853 - che si propose obiettivi funzionali e fu formulato distinguendo i

²¹⁴ CARABBA M., *Programmazioni per settori e sistema politico*, in *Il Mulino*, 1, 1980, 59, che definisce così l'esperienza della programmazione della legislatura di centro-sinistra che portò all'approvazione della l. di programma economico nazionale, non tanto in senso deteriore, quanto per sottolinearne un massimalismo di fondo teso ad affermare un "primato della politica" «*tendendo a panare nel momento globale e nel "Governo" un ambito assai ampio di responsabilità decisionali*». L'a., attribuiva il profondo mutamento della tecnica programmatica «*alla dura replica della realtà ed al mutamento delle condizioni politiche ed economiche di base*».

²¹⁵ L'analisi proposta è ripresa da CARABBA M., *ibid.*, la caratura dell'autore e il suo coinvolgimento istituzionale nelle vicende ora trattate inducono a renderla, seppure in senso solo figurato, un'interpretazione autentica dei documenti programmatici in esame. Le "*linee-guida*" di cui parla l'a. devono intendersi nuove solo perché si riescono a distinguere con maggiore chiarezza, non perché prima assenti e, soprattutto, non perché sostituiscono le precedenti. Avverte altresì l'autore che la natura programmatica di tali documenti impone di analizzarli non solo nel loro tenore letterale ma, soprattutto nella loro «*realtà politico-amministrativa*».

²¹⁶ MINISTERO DEL BILANCIO, *Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975*, 1969. Sul quale da ultimo si veda RENZONI C., *Il progetto '80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta*, Alinea, Roma, 2011. Il documento è disponibile per l'opera del forum EticaPA anche al sito: <https://www.eticapa.it/eticapa/progetto-80-rapporto-preliminare-al-programma-economico-nazionale-1971-1975/> . Il documento programmatico fu elaborato nell'ambito della Segreteria per la Programmazione economica, istituita presso il Ministero del Bilancio, all'epoca guidato dal ministro Socialista Antonio Giolitti, il quale ne affidò la direzione al Prof. GIORGIO RUFFOLO (di cui si veda *Rapporto sulla programmazione*, Laterza, Bari, 1973), e composta, tra gli altri, da PAOLO SYLOS LABINI, MANIN CARABBA e FRANCO ARCHIBUGI.

singoli settori²¹⁷ e avanzando progetti-obiettivo e progetti-pilota e, quindi, come un «*sistema di decisione*», invece che di una “decisione sulle decisioni”. Il Progetto '80 proponeva un modo di procedere più flessibile e articolato, che si presumeva concepito coerentemente, in quanto inserito in un quadro economico di riferimento globale, ma che andava articolandosi secondo decisioni programmatiche di ampio respiro (progetti) che non necessariamente avrebbero trovato un'unica determinazione a monte. In questa seconda fase al «*primato della politica*» si accompagnò la «*legislazione di sostegno*»²¹⁸, ossia l'avvio di un ciclo normativo²¹⁹ orientato alla promozione di un «*atteggiamento dei pubblici poteri permissivo della crescita dell'influenza di soggetti sociali e politici autonomi*» con l'obiettivo di rifondare la legittimazione politico-amministrativa dell'autorità di piano nel confronto programmatico con tali soggetti²²⁰. L'abbandono di un sistema di programmazione decentrato, fondato sull'esercizio unitario ed accentrato dei poteri di indirizzo e controllo - seppure da organi tecnici quale la Segreteria per la Programmazione economica - comportò un passaggio a nuovi strumenti di

²¹⁷ Tra gli altri, occorre sottolineare che già in questo documento l'informatica costituiva un settore autonomo rispetto agli altri.

²¹⁸ CARABBA M., *Programmazioni per settori e sistema politico*, in *Il Mulino*, 1, 1980, 60 riconduce l'espressione a Gino Giugni che la impiegò nell'ambito delle relazioni industriali.

²¹⁹ Cfr. per la ripresa e l'intervento nel Mezzogiorno: legge 2 maggio 1976, 183; per la politica industriale: legge 12 agosto 1977, n. 675; per il commercio con l'estero: leggi 24 maggio 1977, n. 227 e 9 febbraio 1979 n. 38; per la politica agricola: leggi luglio 1977, n.403 e 27 dicembre 1977, n. 984; per l'edilizia abitativa: legge 5 agosto 1978, 457.

²²⁰ In termini si veda CARABBA M., *Programmazioni per settori e sistema politico*, in *Il Mulino*, 1, 1980, 60, il quale sottolinea che «*la storia del tentativo riformista del centro-sinistra è, in larga misura, la vicenda del conflitto e del compromesso continuo fra gli impulsi di riforma [...] e la continuazione della tradizionale amministrazione per leggi settoriali di spesa [...] la tendenza ([...] tipica dello Stato di capitalismo maturo) all'allargarsi dell'ambito dello "Stato finanziatore" perpetua ed estende l'influenza politica ed amministrativa dei meccanismi "spartitori"*».

gestione della programmazione che videro nascere nuovi controlli parlamentari (nella forma di commissioni bicamerali), rafforzamento dei poteri di indirizzo e controllo del Ministro competente per il settore, nonché una specifica disciplina per i rapporti tra programmazione nazionale e programmi settoriali di livello regionale²²¹ centrata sulla razionalizzazione della fase ascendente - proposta e partecipazione alla definizione dell'indirizzo politico centrale - e di quella discendente - mediante la predeterminazione dell'ambito di discrezionalità dei programmi settoriali. La seconda direzione di fondo fu proprio quella di una maggiore integrazione nell'azione di governo, ora decentrata, delle parti sociali e delle autonomie. Si istituirono nuovi organi di raccordo e di rappresentanza regionale in sedi consultive degli interessi regionali. Sul piano dell'organizzazione amministrativa la diversa concezione dell'intervento pubblico comportò altresì la predisposizione di nuovi organi e comitati interministeriali responsabili dei singoli settori²²², con l'effetto, dunque, di frazionare l'attività di indirizzo politico nel governo centrale dell'economia verso un approccio settoriale anche al

²²¹ Cfr. art. 11 DPR. 616/1977, rubricato "*Programmazione nazionale e programmazione regionale*", il quale dispone che «*lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso delle regioni. Le regioni determinano i programmi regionali di sviluppo, in armonia con gli obiettivi della programmazione economica nazionale e con il concorso degli enti locali territoriali secondo le modalità previste dagli statuti regionali. Nei programmi regionali di sviluppo gli interventi di competenza regionale sono coordinati con quello dello Stato e con quelli di competenza degli enti locali territoriali. La programmazione costituisce riferimento per il coordinamento della finanza pubblica*».

²²² Si veda ad esempio il Comitato Interministeriale per la Politica Industriale, "CIPI", il Comitato Interministeriale per la Politica Agricola, "CIPAA", il Comitato Interministeriale per il Commercio Estero e la Politica verso i Paesi in via di sviluppo, "CIPES". I mutamenti occorsi nella concezione della programmazione e nella legislazione fecero peraltro emergere con ancora più vigore la necessità dell'attuazione legislativa dell'art. 95 Cost - particolarmente avvertita da CARABBA M., *Programmazioni per settori cit.*, 70 - che avvenne poi con la l. n. 400/1988.

livello dei rapporti istituzionali tra Stato-regioni, mediante diversi sistemi di ripartizione e distinzione dei finanziamenti secondo materie²²³. Il sistema di programmazione si assestò su due modelli²²⁴: i) uno *procedimentale*, «a due tempi»²²⁵, in cui l'ente procedente formulava una bozza di piano economico per poi diffonderla presso le autonomie, o viceversa, per ottenerne le varie deliberazioni, prima di procedere alla definitiva approvazione, motivando sulle indicazioni ricevute; ii) uno, *strutturale*, fondato sull'istituzione di diversi organi collegiali a composizione mista, titolari della funzione di indirizzo politico utile alla determinazione degli obiettivi di piano.

Gli anni '80 costituirono una fase di miglioramento delle tecniche di programmazione finora esaminate²²⁶ e traghettarono i sistemi

²²³ In termini si veda CARABBA M., *Programmazioni per settori cit.*, 64

²²⁴ Per questa classificazione si veda DI PLINIO G., *Il coordinamento mediante le programmazioni. Modelli recessivi di pianificazione quantitativa e tecniche evolutive di programmazione negoziata*, in *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1997, 709 ss, ripreso anche da CUONZO R., *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico*, Cedam, Padova, 2007, 171

²²⁵ DI PLINIO G., *Il coordinamento mediante le programmazioni. Modelli recessivi di pianificazione quantitativa e tecniche evolutive di programmazione negoziata*, in *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1997, 711, definisce così il procedimento amministrativo con il quale «l'ordinamento del settore pone un limite a qualsiasi azione privata, oppure a determinate attività: l'amministrazione del settore, mediante l'autorizzazione, può rimuovere caso per caso il limite, quando l'azione o l'attività che il soggetto autorizzato intende attuare è da essa ritenuta compatibile con la normazione del settore».

²²⁶ Tra i più rilevanti interventi legislativi si vedano le leggi n. 38/1979 e n. 49/1978 sulla cooperazione allo sviluppo, le leggi n. 44/1986 e 64/1986 sugli investimenti infrastrutturali riguardanti il Mezzogiorno, la legge n. 305/1989 sulla tutela ambientale e la legge n.41/1986 sulla tutela dei beni culturali. CUONZO R., *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico*, Cedam, Padova, 2007, 123, denuncia il carattere parzialmente fallimentare di tali interventi «sia per il netto prevalere della politica economica a breve termine su quella a medio e lungo termine, sia per l'inadeguatezza degli strumenti operativi rispetto agli obiettivi, troppo articolati e diversificati». Ciò anche sulla scorta di DE CARLI P., *Lezioni e argomenti di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova, 1995, 95 ss, ivi ripreso, il quale osservava che le disfunzioni più gravi nell'ambito delle programmazioni si ebbero a causa della «difficile demarcazione, nella definizione delle scelte, tra fase istruttoria tecnica e

di programmazione verso la loro collocazione decentrata, nella quale si intrecciano la trama regionalista²²⁷ e l'ordito contrattualista²²⁸. Le due esperienze, infatti, sono tenute insieme

momento delle determinazioni politiche (per lo più affidate al C.I.P.E., su proposta del ministro competente), e il rischio insito nel nesso sostanziale fra progetti sottoposti a selezione e predefinizione delle imprese esecutrici, causa di una sostanziale elusione delle procedure concorsuali».

²²⁷ Distingue tra regionalizzazione - qui intesa e impiegata - e regionalismo, GAMBÌ L., *Le «regioni» italiane come problema storico*, ora in Pubblicato in versione elettronica nel sito IBC <http://www.ibc.regione.emilia-romagna.it/>, Lucio Gambi: un catalogo multimediale, 2008, <http://www.ibc.regione.emilia-romagna.it/wcm/ibc/menu/dx/07parliamo/storico/gambi.htm>:

la regionalizzazione sarebbe l'operazione mediante la quale «lo stato si è servito per dare organicità e uniformità istituzionale ai complessi umani - territorialmente definiti in entità di diversa origine storica - che lo formano, alle energie e quindi alle produzioni che ciascuno di loro è in grado di metter in opera, e ai rapporti fra loro. In tale caso è il vertice dei poteri dello stato (corte o parlamento che sia) che decide e naturalmente edifica, secondo i suoi criteri e fini, la regionalizzazione; e nel progredire delle strutture terziarie caratterizzanti lo stato moderno, tale regionalizzazione può avere scelto come formula operativa le articolazioni, le dislocazioni, le decentrazioni di una rosa - più o meno grande - di servizi mediante una maglia di circoscrizioni a ciò deputate, e disegnate da coloro che governano lo stato. Decentrazioni etc. che sono perciò funzionali ai poteri dello stato, servono a rendere più robusta e sicura la mano dello stato su ogni elemento umano e ambientale, con la partecipazione di un numero abbastanza rilevante di forze locali, a cui si conferiscono compiti di gestione locale, nei termini però di un rigoroso adeguamento alla struttura sociale dello stato, cioè alla legislazione di qualunque genere che lo stato dai suoi vertici emana». Il regionalismo, invece, «può considerarsi che consista nel riconoscimento di aree contrassegnate da una omogeneità, o meglio da una particolare forma di coesione e coordinazione per ciò che riguarda in primo luogo la struttura economica e i patrimoni culturali: aree che esistono in molti casi, con una loro chiara individualità, prima di una regionalizzazione». Tra gli interventi legislativi che hanno portato avanti tale operazioni si rammentano la legge 16 maggio 1970, n. 281 - in materia di finanza regionale; la legge 22 luglio 1975, n. 382 - in materia di ordinamento regionale; la legge 19 maggio 1976, n. 335 - in materia di contabilità regionale. In particolare, gli interventi in materia di contabilità e l'introduzione del bilancio pluriennale predisposero le condizioni operativo-finanziarie per l'intervento delle autonomie nei diversi settori economici.

²²⁸ Introdotto dalla legge 6 ottobre 1971, n. 853. Tuttavia la programmazione contrattata trova la sua prima radice nella deliberazione C.I.P.E. del 18 gennaio 1968. Il Gli interventi normativi riguardanti la programmazione negoziata si inseriscono nell'ambito della più generale «riorganizzazione della politica di intervento dello Stato nel sistema economico nazionale iniziato con la legge 29

proprio da quella spinta, sopra menzionata, all'integrazione nel governo delle autonomie che vede la sussidiarietà verticale - espressa dal trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni - con la sussidiarietà orizzontale - espressa, invece, con la ricerca del consenso privato al fine di sincronizzare fini pubblici e mezzi privati.

2.2. La programmazione contrattata e i suoi strumenti

Il connubio tra programmazione settoriale, regionale e negoziata avvenne con l'introduzione dell'art. 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, che tipizzava una congerie di strumenti negoziali per la realizzazione di interventi che coinvolgessero una molteplicità di soggetti pubblici e privati implicanti «*decisioni istituzionali e risorse finanziarie*» da parte delle amministrazioni statali, regionali e degli enti locali²²⁹. Il nuovo strumento normativo sviluppava due differenti circuiti impostando due diversi strumenti giuridici, nel rispetto del riparto delle competenze costituzionale nonché del rispetto delle autonomie locali e, soprattutto di quelle private. Infatti, il primo strumento - la «*programmazione negoziata*» (lett.a) - fu previsto quale cornice generale di regolamentazione "concordata" dei rapporti tra soggetti pubblici e privati finalizzati all' «*attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che*

*gennaio 1992 numero 35 per il risanamento della finanza pubblica [...]. La quale aveva previsto per la trasformazione in società per azioni degli enti di gestione delle partecipazioni statali degli altri enti pubblici economici delle aziende autonome statali per farle operare in un regime di concorrenza questo orientamento politico concorre nell'ambito dell'economia nazionale al rilancio della categoria civilistica del negozio giuridico e ha l'applicazione del principio dell'autonomia negoziale con effetti che sembrano rivelarsi positivi sul piano economico e sociale quali ad esempio gli interventi per favorire l'occupazione e la riqualificazione delle aree depresse», così SELVAROLO S.G., *I patti territoriali nella programmazione negoziata*, Cacucci, Bari, 2003, 10 ss;*

²²⁹ L'intervento legislativo sistematizza la precedente disciplina elaborata in seno al CIPE e raccolta dalle delibere del 10 maggio 1995, 20 novembre 1995 e del 12 luglio 1996.

richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza». Nel perimetro descritto da questo intervento si esprimevano gli altri strumenti previsti dalla norma, suddivisibili in base ai soggetti cui erano destinatari. Occorre tuttavia considerare che il successivo comma 206, che prevede la atipicità degli strumenti della programmazione concertata suggerisce l'avvenuto consolidamento dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale, nell'integrazione delle parti sociali nello sviluppo del territorio. Coerentemente, dunque, la norma fa salva la possibilità per questi stessi di operare discrezionalmente al fine di meglio individuare lo strumento più idoneo. Dal punto di vista procedimentale, la norma ora esaminata si occupa di disciplinare solamente il procedimento riguardante l'approvazione delle intese istituzionali di programma le quali vengono per l'appunto approvate con una deliberazione del comitato interministeriale per la programmazione economica a seguito della consultazione della conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e su proposta del ministero del bilancio e della programmazione economica. Per quanto riguarda invece gli altri strumenti la disciplina di rango primario rimanda al successivo intervento del medesimo comitato interministeriale, che è stato poi attuato con l'approvazione della delibera n. 29, del 21 Marzo 1997²³⁰.

Il primo di questi strumenti è l'«*intesa istituzionale di programma*» (lett. b) rivolta a soggetti pubblici centrali o esponenziali per la determinazione comune di un piano pluriennale, che richiede un'istruttoria condivisa per sondare le risorse finanziarie disponibili e i soggetti interessati e,

²³⁰ Si veda su questi strumenti DI GASPARE G., *Gli strumenti negoziali della governance esterna e della governance istituzionale*, in *Amministrazione in cammino*.

soprattutto, definire i necessari procedimenti amministrativi²³¹. L'intesa offre una cornice giuridica ad ampio spettro dovendo specificare su un arco temporale triennale i programmi di intervento nei settori di interesse comune che dovranno poi essere oggetto degli accordi di programma quadro da stipulare, nonché i criteri i tempi e i modi per la loro sottoscrizione. Già in sede di intesa devono poi individuarsi le modalità di periodica verifica e di aggiornamento degli obiettivi generali nonché degli strumenti attuativi dell'intesa da parte dei soggetti sottoscrittori. Nell'ambito della delibera del cipe l'intesa istituzionale acquisisce un rilievo primario non soltanto per la funzione di massimo coordinamento che essa svolge con riguardo agli altri strumenti di contrattazione programmata, previsti dalla medesima delibera bensì per la funzione ordinamentale che essa svolge in quanto la delibera attribuisce allo strumento in esame, la funzione di svolgere quell'opera di coordinamento. Per stabilire congiuntamente tra governo e autonomie regionali, quegli obiettivi che possono essere conseguiti. E quei settori che possono essere conseguiti solo e soltanto per il tramite di un'azione congiunta. Ma la delibera rafforza questa funzione, definendola quale «ordinaria, modalità del rapporto tra governo nazionale e giunta di ciascuna regione per favorire lo sviluppo in coerenza con la prospettiva di una progressiva trasformazione dello Stato in senso federalista». Il punto è di particolare importanza dal momento che conferma la considerazione espressa nell'ambito del primo capitolo che gli strumenti di programmazione economica concorrono, a tutti gli effetti, a determinare anche in via amministrativa i fini istituzionali degli organi delle autonomie riconosciute dalla costituzione. La delibera del Cipe individua nuovi organi amministrativi deputati

²³¹ Cfr. SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI, *Intese istituzionali e accordi quadro*

ai procedimenti di verifica e di aggiornamento istituendo, o meglio, prevedendo che le intese istituzionali istituiscano appositi organi collegiali a composizione mista, in cui siano rappresentati gli interessi del governo, e della giunta regionale o della provincia autonoma. La conferenza permanente dei rapporti tra stato regioni e province autonome è poi individuata quale organo di conciliazione nel caso di contrasti di conflitti o meglio di determinazioni contrastanti in seno al comitato di gestione.

L'intesa istituzionale trova poi attuazione nell'accordo di programma quadro (lett.c), che costituisce un accordo con soggetti appartenenti ad enti pubblici ed enti locali e ad altri soggetti pubblici, questa volta però anche privati, promosso però su iniziativa di soli soggetti pubblici protagonisti dell'intesa istituzionale. Si rinviene quindi uno strumento ad input pubblicistico finalizzato alla raccolta, nell'arena degli interessi privati, di quei soggetti interessati a collaborare con i soggetti pubblici al raggiungimento delle finalità pubbliche determinatisi nell'intesa istituzionale, a differenza dei precedenti due strumenti giuridici, il contenuto dell'accordo di programma è particolarmente disciplinato e tipizzato. La norma infatti prevede che l'accordo di programma quadro debba necessariamente individuare le attività e gli interventi da realizzare. Non solo nella loro tipologia, bensì anche nelle tempistiche e nelle modalità di attuazione, prevedendo se è opportuno, peraltro, i termini, i termini procedurali, specificatamente richiesti per la procedura oggetto dell'accordo. Per ciascuna attività l'accordo di programma quadro deve altresì prevedere e individuare i soggetti responsabili dell'attuazione delle attività e dei singoli interventi. Nonché, proprio in attuazione di quello che si diceva poc'anzi ovverosia della necessità di individuare, già nella fase programmatica, i successivi procedimenti amministrativi

necessari all'attuazione della norma in parola prevedeva anche la specificazione in sede di accordo delle conferenze di servizi utili all'attuazione. Si ritrova, quindi, in questa sede una fase programmatica non soltanto intesa quale determinazione degli obiettivi, che sono dati ormai dalla norma di rango primario, cioè quelli dello sviluppo economico e territoriale, ma la specificazione di un'attività programmatica prettamente rivolta allo svolgimento nel tempo dell'attività amministrativa stessa. L'accordo di programma deve prevedere altresì le soluzioni alle eventuali disfunzioni procedurali che dovessero riscontrarsi nell'attuazione del negozio giuridico e, pertanto, deve prevedere altresì i poteri sostitutivi utili alla risoluzione delle inerzie dei ritardi o delle inadempienze, nonché gli strumenti di conciliazione o di risoluzione dei conflitti tra i soggetti interessati dall'accordo. Oggetto specifico dello strumento in esame è altresì l'individuazione delle risorse finanziarie occorrenti che possono essere individuate tanto nei bilanci pubblici quanto nei diritti dei privati partecipanti all'accordo. Infine l'accordo deve individuare altresì i soggetti e le procedure di controllo della realizzazione degli obiettivi fissati nell'accordo. Con particolare riferimento a quest'ultimo punto è necessario altresì sottolineare che gli accordi di programma sono atti giuridici vincolanti per l'attività dei soggetti che li sottoscrivono e che tuttavia, in una logica di semplificazione amministrativa, i controlli cui sono sottoposti non possono essere se non successivi.

Ultimo strumento giuridico menzionato dalla norma in commento è quello denominato "patto territoriale" il quale si pone tuttavia come specie del più generale strumento sopra menzionato dell'accordo quadro di programma, in quanto la norma contiene l'elemento specializzante del territorio sul quale si intende

perseguire l'obiettivo dello sviluppo²³². I soggetti rimangono pertanto gli stessi, se non appunto per la loro specificazione di essere enti locali, e non generici enti pubblici, ma restano tuttavia le parti sociali e gli altri soggetti pubblici o privati interessati allo sviluppo di un determinato territorio²³³. Nella struttura definita dalla delibera del Cipe del patto territoriale troviamo una strettissima connessione tra parte finanziaria e obiettivo di sviluppo locale. Questa connessione ci consente di individuare delle differenze degli elementi specifici del modo di programmare che rinveniamo nella programmazione contrattata rispetto a quella sopra definita di programmazione globale. La prima, infatti, si sviluppa in un ambito necessariamente settoriale e per obiettivi. A questa struttura corrisponde la necessità di individuare, tra i soggetti sottoscrittori pubblici un soggetto responsabile del progetto deputato al coordinamento e

²³² Amplius sui patti territoriali si veda DE FELICE A., *Patti territoriali e contratti d'area*, in *Digesto delle discipline privatistiche, sez. comm.*, Agg., 2000, Torino, ANNESI, M., *I "patti territoriali"*, in *Riv. Giur. Del Mezzogiorno*, 3, 1996, MANZELLA A., *Patti territoriali: vicende di un istituto di programmazione negoziata*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 3, 1997, NOVACCO N., *"Intorno ai patti territoriali"*; in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 3, 1996. Si veda anche MAGNATTI P., RAMELLA F., TRIGILIA C., VIESTI G., *Patti territoriali. lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 2009.

²³³ Occorre però specificare che con riferimento all'ambito territoriale sui quali sul quale può essere attivato un patto territoriale questo è certamente esteso a tutto il territorio nazionale tuttavia le risorse destinate dalla comitato interministeriale sono riservate esclusivamente a quelle zone denominate come aree depresse e cioè specifica la delibera quelle «*ammissibili agli interventi dei fondi strutturali obiettivi 1 2 e 5 B nonché quelle rientranti nella fattispecie dell'articolo 92 paragrafo tre lettera c del trattato di Roma*». Occorre dunque concludere che il ricorso a tale strumento è aperto a tutti i soggetti e a tutte le parti sociali di un determinato territorio ma nell'ambito delle risorse di cui essi dispongono autonomamente dal momento che per quanto riguarda gli obiettivi di rilievo sub regionale le risorse governative destinate allo sviluppo non possono essere impiegate se non in casi eccezionali dove eventualmente potrebbe intravedersi un'espressione del principio di sussidiarietà verticale in termini di adeguatezza dei fondi finanziari necessari a portare a termine un determinato intervento di sviluppo territoriale solo in questo caso infatti come si vede come si è visto si è si giustifica un intervento da parte del Cipe con proprie risorse.

all'attuazione del patto, e alla rappresentanza degli interessi dei soggetti sottoscrittori di attivare le risorse finanziarie di assicurare il monitoraggio e la verifica dei risultati e, dunque, una figura di promozione dei fini del patto territoriale ma altresì di garanzia del rispetto degli obblighi reciprocamente assunti dai soggetti sottoscrittori. Il contenuto del patto territoriale è tipizzato nell'individuazione dello specifico e primario obiettivo di sviluppo locale, nell'individuazione del soggetto responsabile nonché degli impegni e degli obblighi di ciascuno dei soggetti sottoscrittori per l'attuazione del patto. A conferma di quanto poc'anzi si affermava, deve essere indicato il piano finanziario e i piani temporali di spesa relativa a ciascun intervento e alle attività da realizzare e la previsione quali clausole aperte di specifici protocolli aggiuntivi che dovessero essere resi necessari specifica la delibera in relazione a ulteriori iniziative di investimento da assoggettare agli accertamenti richiesti per l'attivazione. L'attivazione di un patto per il territorio è assoggettata a una specifica procedura suddivisa in tre fasi costituite dall'attivazione, dalla sottoscrizione e dall'erogazione del patto territoriale²³⁴. Per procedere all'attivazione è necessario che vi sia una concertazione tra le parti sociali promossa discrezionalmente dall'ufficio della Presidenza del consiglio nazionale dell'economia del lavoro, che deve essere certificata attraverso uno specifico protocollo di intesa²³⁵. Tale certificazione ha come oggetto la coerenza tra la proposta di intervento territoriale e le finalità di sviluppo locale in secondo luogo vi deve essere una disponibilità di progetti di investimento per iniziative imprenditoriali nei settori diversamente interessati dal patto territoriale e nel caso in cui la realizzazione del patto richieda

²³⁴ Cfr. Delibera CIPE numero 26, del 25 Luglio 2003

²³⁵ Art. 2 Delibera CIPE numero 26, del 25 Luglio 2003

l'impiego di risorse assegnate al Cipe, allora sarà anche necessario che questi progetti siano istruiti sulla base delle modalità individuate dal decreto del ministro dell'Industria e del commercio e dell'artigianato 20 ottobre 1995 numero 527. In questa fase il ministero può intervenire in assistenza mediante l'approntamento di elementi utili a documentare i requisiti sopra richiesti. Una volta che sia stata espletata la concertazione è competenza del ministero del bilancio e della programmazione accertare la sussistenza dei requisiti e a tale scopo acquisisce il parere che deve essere reso entro 30 giorni dalla regione interessata, sempre che questa non sia già una parte dei sottoscrittori del patto territoriale²³⁶. Il patto territoriale, infatti, a prescindere dal coinvolgimento diretto della regione interessata, deve essere coerente con gli indirizzi strategici previsti dalla programmazione regionale, la quale, dunque, costituisce, a tutti gli effetti, una limitazione giuridica e un parametro giuridico da considerare ai fini della validità complessiva della fattibilità dell'intervento²³⁷. La fase di approvazione si conclude per l'appunto con un decreto, di competenza del ministero dell'economia e delle finanze, che deve essere emanato entro 45 giorni dall'ultima verifica di validità complessiva del patto e dell'accertamento della disponibilità delle risorse occorrenti a valere sulle specifiche somme destinate dal CIPE. L'approvazione apre la fase della stipula, che deve intervenire entro 60 giorni dal menzionato decreto, a cui fa seguito quella dell'erogazione, in cui il soggetto responsabile per il patto territoriale è tenuto a trasmettere alla Cassa Depositi e Prestiti il patto territoriale sottoscritto, tutti gli eventuali protocolli aggiuntivi, l'elenco degli

²³⁶ Cfr. art. 2 c. 207 ss. l. 23 dicembre 1996, n. 662

²³⁷ In termini si veda PAOLA I., *Considerazioni sui profili pubblicistici del patto territoriale*, intervento al Convegno "Patti e contratti in Calabria" del 6 novembre 1998, Catanzaro, 6 riportato da OMEGNA B.M., *I patti territoriali*,

interventi previsti, con le indicazioni delle risorse pubbliche occorrenti per ciascuno dei singoli interventi. Ricevuta tutta la documentazione la Cassa Depositi e Prestiti entro 30 giorni dalla ricezione dispone in favore dei soggetti titolari dei progetti di investimento l'erogazione degli importi dovuti²³⁸.

Il contratto d'area (lett. f) si differenzia sostanzialmente dal patto territoriale perché consiste fondamentalmente in un'intesa fra parti sociali finalizzata a «*definire particolari regole circa la flessibilità del lavoro*»²³⁹. Strumento altamente flessibile per consentire un'ulteriore espressione del «*principio del partenariato sociale e - riporta la delibera - quale strumento operativo funzionale alla realizzazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione nei settori dell'industria agroindustria servizi e turismo attraverso condizioni di massima flessibilità amministrativa ed in presenza di investimenti qualificati da validità tecnica economica e finanziaria nonché di relazioni sindacali e di condizioni di accesso al credito particolarmente favorevoli*». Anche in questo caso abbiamo uno strumento rivolto a obiettivi di sviluppo che riguardano aree di livello sub regionale, la cui individuazione è rimessa a specifici criteri. I soggetti promotori, individuati tra le rappresentanze dei

²³⁸ Per le modalità di erogazione si veda il Decreto del Ministero del Tesoro del 31 luglio 2000, n. 320 (in particolare artt. 8 e 9). Sul punto, in termini di semplificazione sono poi intervenuti anche decreto del Ministro delle attività produttive 27 aprile 2006, n. 215; art. 40, comma 9-ter, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 art. 28, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58; Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 5 settembre 2019

²³⁹ Cfr. Servizio studi Senato della Repubblica, *I contratti d'area*, disponibile al seguente link:
https://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap23_sch02.htm

lavoratori e dei datori di lavoro, devono trovare un'intesa da comunicarsi alle regioni interessate e la sua sottoscrizione può essere estesa anche a rappresentanti delle amministrazioni statali e regionali interessate, nonché dagli enti locali territorialmente competenti. Anche per i contratti d'area è necessario individuare un responsabile unico, che deve essere individuato tra i soggetti pubblici firmatari dell'accordo medesimo, al quale spetta il potere di coordinamento dell'attività dei responsabili delle singole attività nonché degli interventi programmati, nonché la primaria funzione di impedire ritardi nella realizzazione. Il contratto d'area deve contenere specifiche indicazioni - attività, soggetti attuatori, tempistiche, modalità - in merito agli obiettivi inerenti alla realizzazione delle nuove iniziative imprenditoriali nonché agli eventuali interventi infrastrutturali che siano funzionalmente connessi alla realizzazione e allo sviluppo delle iniziative stesse. Non da ultimo, devono essere indicati i costi e le risorse finanziarie o correnti per i diversi interventi a valere sulle specifiche somme destinate dal Cipe. Il principio consensualistico è espresso dalla previa intesa tra le parti sociali qualificata proprio dagli obiettivi e dai contenuti indicati negli accordi per il lavoro. Anche per il contratto d'aria è previsto uno specifico procedimento amministrativo che si suddivide in attivazione e sottoscrizione. Per quanto riguarda la prima fase, l'attivazione di un contratto d'aria è sottoposta alla disponibilità di area attrezzate per insediamenti produttivi e soprattutto alla disponibilità di progetti di investimento per plurime nuove iniziative imprenditoriali idonee ad accrescere in modo significativo il patrimonio produttivo dell'aria e dell'intera regione. Se sono necessarie somme destinate dal Cipe per la realizzazione, anche queste dovranno essere disposte sulla base dei criteri di cui al decreto del ministro dell'industria e del commercio dell'artigianato 20 ottobre 1995 numero 527. Il

ministero competente approva il contratto mediante la sottoscrizione che è costituita dalla seconda fase che segue appunto alla provazione e che deve concludersi entro 60 giorni dall'accertamento della sussistenza dei requisiti Coerenza del patto territoriale. Vi è un'ulteriore fase successiva alla sottoscrizione e previa all'erogazione costituita dalla necessità per le amministrazioni e gli enti pubblici interessati di sottoscrivere un accordo fra le amministrazioni al fine di individuare gli adempimenti di rispettiva competenza nonché gli atti da adottare in deroga alle norme ordinarie di amministrazione e contabilità, purché siano finalizzati ad accelerare e semplificare i procedimenti amministrativi necessari alla realizzazione del contratto d'aria.²⁴⁰ Solo a seguito di tale accordo sarà possibile procedere per il responsabile unico alla fase dell'erogazione che, come per il patto territoriale, è costituita dalla trasmissione della documentazione alla Cassa Depositi e Prestiti.

I contratti di programma²⁴¹ sono disciplinati dalla deliberazione 25 Febbraio 1994 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale numero 92 del 21 Aprile 1994²⁴². I soggetti proponenti sono individuati i) nelle imprese di grandi dimensioni o da gruppi nazionali o internazionali di rilevante dimensione industriale; ii) consorzi di

²⁴⁰ In particolare quelli di spesa e i casi in cui determinazioni congiunte dei rappresentanti delle amministrazioni territorialmente interessate e di quelle competenti in materia urbanistica comportino gli effetti di variazione degli strumenti urbanistici e di sostituzione delle concessioni edilizie in sede di accordo fra le amministrazioni devono poi essere previste le eventuali deroghe ai termini procedurali ordinari previsti dall'art.2 legge 241 del 1990

²⁴¹ Per una riflessione sull'istituto si veda ANDINI M., DE BLASIO G., *Local development that money cannot buy: Italy's Contratti di Programma*, in *Journal of Economic Geography*, Vol. 16, Issue 2, March 2016, 365 ss.

²⁴² Per il contenuto qui riproposto si veda scheda predisposta dal SERVIZIO STUDI
CAMERA DEI DEPUTATI disponibile qui:
https://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap23_sch03.htm#:~:text=Per%20%E2%80%9Ccontratto%20di%20programma%E2%80%9D%20si,allo%20sviluppo%20delle%20attivit%C3%A0%20produttive

medie e piccole imprese anche operanti in più settori e iii) dalle rappresentanze di distretti industriali. In particolare i soggetti sub i) potranno proporre interventi aventi ad oggetto i piani progettuali articolati sul territorio ovvero in aree definite, con significativo impatto sull'apparato produttivo, mediante la prevalente attivazione di nuovi impianti e creazione di occupazione aggiuntiva. Invece, i soggetti sub ii) potranno attivare, promuovere meglio contratti aventi ad oggetto. Iniziative facenti parte di organici piani per la realizzazione di nuove iniziative produttive o di ampliamenti per ultimo i soggetti sub iii) potranno promuovere la realizzazione finale definite di organici piani di investimenti produttivi operanti anche in più settori che potranno comprendere attività di ricerca e attività di servizio a gestione consortile. La procedura per l'approvazione dei contratti di programma è tuttavia più complessa²⁴³ in quanto la fase iniziale è costituita dalla fase di accesso, che si apre con la presentazione della domanda e del piano progettuale, il quale deve prevedere un alto grado di innovazione degli interventi e un quadro di riferimento tecnico e amministrativo per le iniziative da realizzare e per gli aggiornamenti, ritenuti eventualmente necessari nella fase attuativa. In questa fase di accesso è altresì inclusa la verifica della sussistenza dei presupposti di validità del complessivo programma delineato, nonché dei requisiti essenziali di imprenditorialità e di capacità finanziaria del proponente, nonché ogni altro requisito formale e sostanziale di procedibilità. Questa fase di accesso è dirimente e il suo mancato superamento è ostativo. Se la fase di accesso è positivamente

²⁴³ Per una panoramica sull'istituto si veda *Contratti di programma: evoluzione della normativa ed efficacia economica*, in *Economia e politica industriale*, 1, 2010, 151 ss.; SERVIDIO G., *Censloc, politiche per lo sviluppo locale. analisi Comparata dei patti territoriali e dei contratti di programma*, in *Riv. Econ. Mezzogiorno*, 3-4, 2008, 917 ss.

superata si apre una seconda fase detta istruttoria finalizzata ad accertare in termini globali la validità tecnica dello stesso nonché l'ammissibilità e l'adeguatezza dei progetti e dei mezzi finanziari previsti e la loro coerenza con le finalità e gli obiettivi primari dichiarati. Specifico oggetto della verifica sono i tempi di attuazione, le linee generali del progetto, i costi, la fattibilità tecnica, il livello di interconnessione delle singole iniziative rispetto alle finalità del programma. Per compiere tale controllo il ministro del bilancio e della programmazione economica deve trasmettere al ministro dell'industria e del commercio dell'artigianato nonché, per le parti di sua competenza, anche al ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica gli elementi del piano progettuale per ottenerne le relative valutazioni nella valutazione globale di validità del progetto. Il ministro competente deve altresì richiedere al soggetto proponente una programmazione finanziaria complessiva e annuale, per garantire la totale copertura degli investimenti previsti e, soprattutto, l'indicazione dei mezzi propri che l'imprenditore metterà a disposizione. La fase di istruttoria è il momento utile per consentire al ministero di proporre e concordare con l'operatore economico eventuali variazioni del piano progettuale che dovessero rendersi necessari per proseguire con il contratto di programma. Alla fase istruttoria segue la redazione del documento contrattuale, il quale deve contenere l'oggetto, la definizione delle reciproche obbligazioni e la descrizione dettagliata del piano progettuale, nonché l'impegno finanziario dell'operatore, il tipo e le entità delle agevolazioni finanziarie, i tempi di realizzazione, le dotazioni infrastrutturali a carattere collettivo, le ricadute occupazionali dirette e indirette dal piano progettuale nell'area di intervento la durata del contratto. Non da ultimo, oggetto del contratto di programma saranno le modalità di monitoraggio e di verifica e i

relativi oneri, nonché il capitolato tecnico relativo all'intera gestione del contratto. Il documento così redatto deve essere sottoposto all'approvazione del CIPE, dopo l'invio al ministro del bilancio della programmazione economica. L'approvazione è poi subordinata alla consultazione del ministro per l'industria e per l'università e la ricerca per le determinazioni di loro competenza. Il Cipe approva su proposta del ministro competente. Oggetto dell'approvazione sono sia il contratto di programma sia il relativo piano progettuale. Una volta approvato si avvia la vera e propria fase di gestione che è costituita dalla trasmissione al ministero del bilancio e della programmazione economica dei progetti esecutivi delle singole iniziative. Le eventuali modifiche che dovessero subire il piano progettuale sono sottoposte a una particolare procedura a seconda che esse comportino modifiche sostanziali o no. Nel primo caso esse dovranno essere sottoposte alla procedura ordinaria di approvazione del contratto diversamente, nel caso siano irrilevanti rispetto all'impianto originario del contratto di programma, e del piano progettuale sarà sufficiente la mera autorizzazione ministeriale. Ottenute le concessioni e le erogazioni delle agevolazioni, in uno stadio avanzato di realizzazione degli interventi, l'esecuzione del contratto è sottoposta a verifiche ministeriali, svolte, se necessario, con accertamenti anche presso gli istituti di credito.

CAPITOLO TERZO

LA PROGRAMMAZIONE COME TECNICA GESTIONALE

1. Il passaggio dal governo dell'economia alla *governance* dell'economia; 2. La dirigenza pubblica nel ciclo delle programmazioni. 3. Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (P.I.A.O.).

1. Il passaggio dal governo dell'economia alla *governance* dell'economia

La stagione riformista apertasi negli anni '90, anche ispirata dai principi comunitari di libera circolazione di capitali, beni e persone²⁴⁴ che andavano consolidandosi con la ratifica dei Trattati di Maastricht (1992) e Amsterdam (1997), consistette in un profluvio normativo con il quale si operò una «*re-interpretazione dello statuto dell'intervento pubblico nell'economia (ex artt. 41, comma 3, e 43 Cost.)*»²⁴⁵, finalizzata al progressivo ritiro dello Stato dall'economia²⁴⁶ mediante la liberalizzazione²⁴⁷ dei servizi, la privatizzazione dei servizi pubblici e del pubblico impiego²⁴⁸.

²⁴⁴ Per l'influenza del diritto europeo sulla disciplina dei servizi pubblici si veda CAMELLI M., *Comunità europea e servizi pubblici*, in VANDELLI L., BOTTARI C., DONATI D., *Diritto amministrativo comunitario*, Maggioli, Bologna, 1994, 180 ss.

²⁴⁵ CORTESE F., *Costituzione e nuovi principi del diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2, 2020, 329 ss.

²⁴⁶ Analizza i mutamenti della costituzione economica determinatisi con l'incedere del processo di integrazione europea MEDICO F., *La costituzione economica europea oltre la pandemia: verso una restaurazione?*, in *Giur. Cost.*, 1, 2023, 905 ss.

²⁴⁷ Sul tema e sulla sua definizione i contributi sono troppi per essere ripresi qui. Si veda però per un commento sul rapporto tra poteri pubblici e produzione privata sui mutamenti occorsi nella fase storica ora in esame POTOTSCHNIG U., *Poteri pubblici ed attività produttive*, in *Dir. ec.*, 1990, 49. Più di recente D'ANGELO F., *Considerazioni in tema di liberalizzazione delle attività produttive e potere amministrativo*, in *Dir. amm.*, 4, 2014, 807 ss.

²⁴⁸ Criticava l'avvenuto compimento di tali processi CASSESE S., *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 3, 1993, 291 ss.; più di recente NERI S., *Le principali criticità nel rapporto tra*

Nella nuova dimensione normativa lo sviluppo economico costituiva un obiettivo non più degli Stati, non più di soggetti pubblici, bensì, preliminarmente, l'esito della piena attuazione del principio di concorrenza e, quindi, della libera determinazione degli equilibri di mercato. Nell'ambito delle pubbliche amministrazioni si assistette a un duplice fenomeno. Da una parte la necessità di «*non interferire, se non oltre il necessario, con il funzionamento dell'economia aperta di mercato in condizioni di libera concorrenza*»²⁴⁹ in modo proporzionale, nel rispetto delle regole concorrenziali²⁵⁰, le disfunzioni interne al mercato vide l'«*erompere delle autorità amministrative indipendenti*»²⁵¹ - che alcuni definirono «*trapianto*»²⁵² - la cui funzione era quella di intervenire esercitando un «*potere neutrale*»²⁵³. Dall'altra, invece, crebbe l'esigenza di approntare

politica e amministrazione a vent'anni dal "Testo Unico" del pubblico impiego, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2021, 467 ss.

²⁴⁹ Espressione del principio di neutralità del mercato come spiega GOLDONI M., *Il ruolo della BCE nella costituzione economica europea: dalla neutralità all'efficienza di mercato*, in *Giur. Cost.*, 2, 2023, 863 ss. L'autore, con riferimento alla Banca centrale europea, offre una plastica definizione della funzione-tipo delle autorità indipendenti «*la funzione costituzionale di integrare gli input dei mercati [...] nelle politiche [...]*». Amplius l'a. rimanda all'opera nelle more pubblicata da LAPAVITSAS C., *The State of Capitalism: Economy, Society, and Hegemony*, Verso, Londra 2023.

²⁵⁰ Ricollega la diffusione della programmazione strategica agli interventi di liberalizzazione IACOVONE G., *Lineamenti della programmazione strategica*, Cacucci, Bari, 2010, 25

²⁵¹ PREDIERI A., *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Passigli, Bagno a Ripoli, 1997

²⁵² NAPOLITANO G., *A trent'anni dal "trapianto" delle autorità indipendenti in Italia: innesto riuscito o crisi di rigetto?*, in *Liber Amicorum* per Marco D'Alberti, Torino, Giappichelli, 2022, 188 ss.

²⁵³ Il riferimento è a MANETTI M., *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1994. Come è stato poi ripreso da PIERRI M., *Autorità indipendenti e dinamiche democratiche*, 65 Cedam, Padova, 2009, la locuzione serviva comunque a qualificare la loro attività per differenziarla da quella delle amministrazioni ordinarie e così evitare «*tematizzazioni riduttive*», 65. Come ricorda di recente NAPOLITANO G., MOCAVINI G., BUTTARELLI G., MORGANTE R., *Autorità indipendenti e separazione dei poteri: un'analisi empirica delle nomine e dei mandati*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1, 2023, 441 non mancò chi intravide in questi nuovi soggetti

apparati amministrativi efficaci ed efficienti e, soprattutto, capaci di interagire con tutti gli altri poteri pubblici e gli operatori di mercato²⁵⁴. Occorreva, cioè, sviluppare giuridicamente il passaggio dalla funzione di governo dell'economia - che comunque non è mai stata eradicata dalle funzioni statali - a un modello di gestione «*dei processi decisionali che condizionano l'andamento e lo sviluppo economico*» che non prescindesse «*dalla collocazione degli apparati politico-amministrativi nel nuovo ordinamento internazionale dell'economia e degli scambi, originato soprattutto dagli attuali processi di globalizzazione*»²⁵⁵. Modello che è comunemente definito come *governance*, in opposizione al concetto più tradizionale di *government*²⁵⁶. Nella programmazione strategica, dunque, elemento essenziale non è la definizione degli obiettivi - che per alcuni illustri autori aveva

un quarto potere - CASSESE S., FRANCHINI C. (a cura di), *I garanti delle regole*, il Mulino, Bologna, 1996 - e chi, invece, le ha sempre ricondotte nell'alveo delle pubbliche amministrazioni - MORBIDELLI G., *Sul regime amministrativo delle autorità indipendenti*, ora in Id., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2001, 165 ss.

²⁵⁴ Ricollega la diffusione della pianificazione strategica al più generale tema dell'amministrazione di risultato VERNILE S., *Verso un'amministrazione efficiente. Una nuova tutela processuale tra innovazioni mancate e utilità effettive*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2012, 1520 per spiegare il passaggio a un'amministrazione la cui azione è legittimata dai risultati raggiunti in quanto deve «*deve assicurare la soddisfazione delle pretese avanzate dai cittadini, garantendo un elevato livello della performance delle strutture pubbliche*». Per le criticità discusse in dottrina derivanti da una legittimazione derivante dal risultato si veda la dottrina ivi citata, qui basti richiamare il volume curato da AIPDA, *Annuario 2002*, Cedam, Milano, 2003, in particolare CAMELLI M. *Amministrazione di risultato*, ROMANO TASSONE A., *Sulla formula "amministrazione per risultati"*, in Scritti in onore di Elio Casetta, Napoli, 2001

²⁵⁵ Così descrive l'evoluzione di cui trattasi IACOVONE G., *Lineamenti della programmazione strategica*, Cacucci, Bari, 2010, 37.

²⁵⁶ BONOMOLO A., *La programmazione strategia nelle amministrazioni pubbliche*, Aracne, 2010, torna più volte sul concetto di pianificazione strategica quale espressione di *governance*. Recepisce, però in modo meno condivisibile, un concetto anglosassone di *government*, quando individua proprio la p. strategica quale strumento di traduzione delle priorità di governo dall'ente di governance al government, secondo lo schema strategia-azione.

condotto a un impiego meramente ideologico le precedenti esperienze - ma la circolarità del percorso, il “metodo” stesso²⁵⁷.

2. La dirigenza pubblica nel ciclo delle programmazioni

In questa nuova cornice ordinamentale si collocano le riforme di fine anni '90 che hanno come primo obiettivo quello di predisporre controlli amministrativi utili a rilevare le disfunzioni e ad approntare strumenti giuridici in grado di migliorare l'operato delle pubbliche amministrazioni. Sono così introdotti i primi strumenti di controllo di gestione ed è in questa fase che la programmazione diventa a tutti gli effetti il primo strumento di controllo, in quanto sede in cui gli organi politici definiscono i fini dell'azione degli apparati burocratici mediante atti amministrativi generali. Questi, però, sono diretti non più all'intero apparato ma alla dirigenza amministrativa apicale²⁵⁸, ora separata dagli organi politici e responsabile personalmente dell'attuazione dell'indirizzo politico ricevuto. In questo senso, dunque, la programmazione muta il suo scopo in quanto non più deputata a definire i fini dello sviluppo ma come determinazione dei limiti, sia in positivo che in negativo, dell'azione che dovranno svolgere gli uffici ricompresi in una determinata area

²⁵⁷ Vedasi AMATO G., *La programmazione come metodo dell'azione regionale*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1971, 413 ss.

²⁵⁸ Sulla dirigenza amministrativa si veda VIOLANTE, *La figura del dirigente nel rapporto di pubblico impiego alla luce dei precetti costituzionali e della recente legge di delega*, *Riv. Amm.*, 1971; GRECO, *La formazione dei dirigenti pubblici*, in *Studi Parl.*, 1972; UCCELLATORE, *Osservazioni sui riflessi della nuova disciplina delle funzioni dirigenziali degli impiegati dello Stato sugli atti della pubblica amministrazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973; CARLASSARE, «Ministeri», in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, 1976; RAIMONDI, «Dirigenza», in *Enc. Giur.*, XI, Roma, 1988, tutti richiamati anche da COLAPIETRO C., *Dirigenti pubblici (voce)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, 1990, GENESIN M.P., *Dirigenti pubblici (voce)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., 2011. MATTARELLA B.G., BERNARDO GIORGIO MATTARELLA, *Burocrazia e riforme. l'innovazione nella pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2017. CASINI L., *Politica e amministrazione: «the Italian Style*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1, 2019, 13 ss.

della pubblica amministrazione. La programmazione, dunque, più che individuare dei fini prefigge degli obiettivi da raggiungere entro un determinato intervallo di tempo, definisce i criteri di scelta che i singoli uffici affidati a figure dirigenziali di livello inferiore, dovranno applicare in sede di emanazione dei singoli provvedimenti amministrativi. A differenza, però, di quanto era avvenuto nel passaggio dalla programmazione globale alla programmazione settoriale, in questa seconda fase di riforme strutturali della pubblica amministrazione non si assiste ad una sostituzione dei mezzi di programmazione, dal momento che si è già compiuto il passaggio da una programmazione come scopo ad una programmazione quale tecnica di attuazione degli indirizzi politici. La programmazione regionale, infatti, continua a porsi in rapporto ad una programmazione nazionale ma sempre settoriale e semmai vengono introdotte nuove norme per raccordare e coordinare l'intervento regionale con quello nazionale e, anche a livello infraregionale, tra programmazione regionale e concertazione con gli enti locali. Il testo unico degli enti localirecepisce proprio questa esigenza quando dispone che la regione *«indica gli obiettivi generali della programmazione economico sociale e territoriale e che in base a questi ripartisce le risorse destinato al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali»* mentre richiede ai comuni e alle province il dovere di *«concorrere alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e nei programmi dello Stato e delle regioni»*²⁵⁹. Gli enti locali dunque collaborano in una fase istruttoria alla determinazione degli obiettivi generali ma anche in una fase pienamente esecutiva. In quella dell'attuazione, per quanto di propria competenza, invece alla specificazione delle attuazioni dei piani sopra ordinati. Altro elemento di collegamento tra la

²⁵⁹ D.lgs. 267/2000 art.5

programmazione regionale e la programmazione locale è dato sempre dall'articolo 5 c.4, che attribuisce invece alla legge regionale il «*compito di indicare i criteri e di fissare le procedure per gli atti e per gli strumenti della programmazione socioeconomica e della pianificazione territoriale dei comuni e delle province*» al fine di attuare i programmi regionali. Il che rientra nell'ambito della discrezionalità riconosciuta agli statuti regionali di disciplinare le procedure amministrative e, in particolare, i rapporti tra funzioni regionali e loro attuazione a livello locale ai fini del pieno riconoscimento del principio autonomista, della sussidiarietà verticale e, soprattutto, dei principi di decentramento così come intesi nell'ambito della riforma del Titolo V.

Non a caso, dunque, la dottrina che maggiormente ha focalizzato il tema della programmazione strategica²⁶⁰ ha ritenuto che la questione di fondo sulla quale essa si giocasse fosse quella relativa al rapporto tra politiche e amministrazione cioè presupponendo la netta scissione derivata dal diritto positivo della funzione di indirizzo politico da quella di indirizzo politico-amministrativo. Scindendo cioè il dato normativo presente nell'articolo 95 Cost., è stato estrapolato dal novero delle funzioni pubbliche, se non in casi eccezionali la funzione di indirizzo economico, che non potendo essere attribuita allo Stato richiede che questo solo si interessi dell'approntamento dei migliori strumenti e delle migliori organizzazioni perché gli indirizzi economici elaborati dagli attori privati all'interno del mercato possono essere attuati e possono essere perseguiti al fine della miglior impiego razionale delle risorse economiche disponibili. Nel nuovo sistema dei controlli interni la

²⁶⁰ D'ORSOGNA M., *Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2001.

programmazione costituisce il parametro non normativo del controllo di gestione e con ciò si distingue da quei parametri che invece sono previsti in un sistema globale integrato di controlli interni ed esterni ai quali invece deve fare riferimento alla Corte dei conti per il controllo sulla gestione ad essa demandata dalla legge sulla Corte dei conti ex art.3 c. 4 della legge numero 20 del 1993²⁶¹. Conferma di quanto finora affermato si ritrovava nella lettera dell'art. 1 c. 2 d.lgs 286/1999 secondo cui *«l'attività di valutazione e controllo strategico supporta l'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico amministrativo di cui agli articoli 3. c.1 lett. b e c) e articolo 14 del decreto 29 del 1993 essa e per quanto svolta da strutture che rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico amministrativo»*. Secondo parte della dottrina si assisterebbe attraverso questa norma alla realizzazione di una volontà legislativa di verificare che l'attuazione dell'indirizzo politico conferito dagli organi elettivi all'alta dirigenza sia svolta secondo criteri di effettività e non di mero adempimento formale. In altri termini, tra l'indirizzo politico determinato dall'organo politico e la fattispecie concreta si estenderebbe la regione di responsabilità dell'azione dirigenziale e quindi si determinerebbe l'ambito oggettivo di valutazione della sua correttezza e, osservando dall'opposta prospettiva, il merito della gestione, concetto che viene così definitivamente sottratto all'originario contesto aziendalistico per fare ingresso nel diritto pubblico²⁶². In questo senso però si ritrova una continuità con la successiva introduzione dell'articolo 4 c.1 del decreto legislativo 165/2001 il quale dispone che *«gli*

²⁶¹ Per questi rilievi si veda D'ORSOGNA M., *Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2001, 217-219.

²⁶² Cfr. D'ORSOGNA M., *Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 218 ss.

organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ad essi spettano in particolare: a) le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo; b) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione».

Il processo di introflessione della programmazione trova successivi sviluppi nell'art. 4 del decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 che, per consentire la «*misurazione e la valutazione della performance [...] volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche*» (art.3), richiede a quest'ultime di sviluppare il ciclo di gestione delle performance «*in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio*» (art.4). La riforma si è resa necessaria proprio per razionalizzare e conferire parametri oggettivi alla valutazione degli obiettivi divenuti essenziali per una corretta valutazione della effettività dell'azione amministrativa²⁶³. Se infatti la programmazione diveniva uno strumento di predisposizione dell'attività amministrativa elaborato nel rapporto tra organi politici e organi di vertice amministrativo, mancava uno strumento che consentisse all'amministrazione di monitorare la corrispondenza tra il suo operato e l'indirizzo politico amministrativo in corso di attività.

²⁶³ In questo senso i controlli interni fanno da contraltare agli strumenti di controllo che l'ordinamento offre agli utenti-cittadini per monitorare, dall'esterno, la corretta erogazione dei servizi pubblici. Da ultimo sull'evoluzioni dei controlli esterni si veda GIGLIONI F., *I controlli dei servizi pubblici*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1, 2024, 49 ss.

La norma, dunque, esprimeva la consapevolezza che «*nella pubblica amministrazione si assiste ad un condizionamento e disallineamento tra flussi informativi, flussi decisionali e flussi finanziari*» e che, pertanto, «*l'attività gestionale pubblica deve tener conto di norme e procedure finalizzate a mantenere un equilibrio tra diritti e doveri dei soggetti privati nei confronti dell'amministrazione stessa, dei comportamenti sociali e delle dinamiche elettorali*»²⁶⁴. L'azione delle pubbliche amministrazioni, a differenza dell'autonomia privata, trova dei limiti interni alla sua espressione in quei principi giuridici «*che vanno da quelli consolidati di legittimità e di legalità, a quelli più attuali di economicità e di sostenibilità*»²⁶⁵.

Per il raggiungimento di tali obiettivi l'articolo 4 disciplina il nuovo ciclo di gestione delle performance che le pubbliche amministrazioni devono sviluppare coerentemente con il contenuto della programmazione finanziaria del bilancio. Con la riforma del 2009 si completa così il «*ciclo delle programmazioni*»²⁶⁶ - fase attuativa del programma di governo a tutti i livelli. Questo macro-ciclo, infatti, è caratterizzato da una stretta integrazione fra tre diversi procedimenti di pianificazione: i) programmazione strategica; ii) pianificazione di bilancio e iii) il ciclo della performance²⁶⁷. Infatti, la nota integrativa, ex art. 21 c.11 l. 31 dicembre 2009, 196 - da allegare a ciascuno stato di previsione del bilancio dello Stato - è lo strumento con il quale amministrazioni fissano gli obiettivi in concreto perseguibili,

²⁶⁴ Così NARDO M., *Controlli ed enti locali: le prassi e i problemi sempre aperti*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1, 2024, 145 ss.

²⁶⁵ *Ibidem*.

²⁶⁶ VESPERINI G., *L'attuazione del programma di governo*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 3, 2019, 849

²⁶⁷ *Ibidem*.

presupposti dai programmi di spesa²⁶⁸ e, contestualmente, devono indicarne gli indicatori di risultato. La nota integrativa finisce così per costituire quell' «*elemento di collegamento tra la programmazione di bilancio e quella strategica, derivante dal programma generale dell'azione di governo*»²⁶⁹. Vi sono poi altre due caratteristiche individuate dalla dottrina, cioè l'ulteriore funzione di integrazione tra fase programmatica e attività di monitoraggio²⁷⁰ e quella della «*circolarità*»²⁷¹ costruita intorno al meccanismo per cui ogni anno la presidenza del consiglio rivolge ai ministri una direttiva per indirizzarli nello svolgimento delle loro competenze. Questi, a loro volta, emanano i necessari atti di indirizzi, a beneficio dei loro dirigenti apicali. In maniera speculare, annualmente le proposte avanzate dai centri di responsabilità amministrativa, tese all'individuazione di obiettivi strategici per il successivo triennio, sono rivolte al competente ministro. Questi, vagliate le risorse finanziarie disponibili, le recepisce nella successiva direttiva generale per l'attività amministrativa, così traducendole in obiettivi per i dirigenti di primo livello, previa l'allocazione delle risorse necessarie in sede

²⁶⁸ Per i procedimenti di pianificazione della spesa si veda in particolare il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

²⁶⁹ *Ibidem*.

²⁷⁰ Vedasi l'ammonimento, ripreso dall'a., del DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Linee guida per il piano della performance*. Ministeri. n. 1, Giugno 2017, per cui «*Integrazione non significa coincidenza: ad oggi, infatti, per molti ministeri si registra una quasi totale sovrapposizione fra obiettivi di nota integrativa, piano e direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione. Invece le amministrazioni devono perseguire un'integrazione in termini di coerenza tra i contenuti dei tre cicli che hanno finalità diverse*». L'a. adduce quale esempio che «*il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, prevede: l'obbligo per le amministrazioni di presentare, assieme al bilancio di previsione, un «piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio», per illustrare gli obiettivi della spesa, misurarne i risultati e monitorarne l'effettivo andamento*».

²⁷¹ Concorda con VESPERINI anche D'ORSOGNA M., *Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 221.

di approvazione parlamentare del bilancio preventivo²⁷². Nell'attuale sistema dei rapporti tra politica e dirigenza, dunque, trova conferma l'ordine prospettato in epoca risalente e in un sistema, più frastagliato, se possibile, di quello attuale, nel quale le «*direttive, al di là delle apparenze, non hanno l'andamento solo discendente che è implicito nella denominazione: esse sono il frutto di un dialogo con gli enti, con i grand commis che li amministrano*»²⁷³.

La programmazione strategica dunque si caratterizza per la stretta connessione tra elemento finanziario ed elemento decisionale finalizzata a definire obiettivi attendibili²⁷⁴ e individuare indicatori corretti per valutare i risultati dell'attività amministrativa. Deve pertanto tener conto dei risultati conseguiti nell'anno precedente, annualmente documentati e validati in relazioni annuali sulla performance. Il ciclo di gestione delle performance si esplica secondo diverse fasi cominciando dall'assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere

²⁷² Cfr. VESPERINI G., *L'attuazione del programma di governo*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 3, 2019, 850

²⁷³ Usa queste parole CORSO G., *La costituzione economica*, in BENVENUTI L., CLARICH M., *Il diritto amministrativo alle soglie del nuovo secolo. L'opera scientifica di Fabio Merusi*, Edizioni ETS, Pisa, 2010, 62 per evidenziare la lungimiranza che aveva MERUSI aveva dimostrato in uno dei suoi primi scritti dedicati proprio alle direttive governative. CORSO tuttavia fa espresso riferimento agli artt. 14 e 15 d.lgs. 165/2001 che pure rilevano per il presente studio.

²⁷⁴ Art. 5 c.2 d.lgs. 150/2011 « *Gli obiettivi sono: a) rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione; b) specifici e misurabili in termini concreti e chiari; c) tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi; d) riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno; e) commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe; f) confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente; g) correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili*»

passando per il collegamento tra obiettivi e allocazione delle risorse per individuare poi strumenti di monitoraggio in corso di esercizio ed eventualmente la disciplina dell'apertura di fasi correttive per giungere ad una valutazione delle performance organizzative²⁷⁵, per quanto riguarda gli organi dirigenziali, e di quelle individuali²⁷⁶ per lo svolgimento dell'attività assegnate ai singoli dipendenti²⁷⁷. Il ciclo di gestione si chiude poi con una fase di rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico e amministrativo ai vertici delle amministrazioni e agli organi di controllo interno ed esterno la lettera f) dell'art.4 del d.lgs 150/2009 prevede altresì una fase di disseminazione dei risultati conseguiti dall'Ufficio pubblico mediante la divulgazione anche ai cittadini e ai soggetti interessati, nonché ai destinatari dei servizi al fine di rendere trasparenti i risultati conseguiti dagli uffici interessati²⁷⁸. Dal quadro normativo, dunque, emerge la centralità della figura dirigenziale²⁷⁹ nella quale convergono il

²⁷⁵ Cfr. Art. 8 d.lgs. 150/2011.

²⁷⁶ Cfr. Art. 9 d.lgs. 150/2011.

²⁷⁷ Il completamento di questa fase consente di impiegare sistemi premianti finalizzati a valorizzare il cosiddetto merito. D'ORSOGNA M., *Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 220 considera però che «l'attività di valutazione e controllo strategico si atteggia [...] non come strumento sanzionatorio bensì come strumento di correzione a monte di indirizzi e previsioni errate o a valle di comportamenti non congrui».

²⁷⁸ Cfr. Art. 10 d.lgs. 150/2011

²⁷⁹ SAVINO M., *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello stato*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2, 2015, 641 ss. dove l'interessante connessione tra privatizzazione e distinzione tra politica e amministrazione che «investiva non solo la disciplina del personale (contrattazione collettiva in luogo della legge), ma anche la gestione degli uffici (poteri del privato datore di lavoro in luogo di atti amministrativi). Il risultato era un disegno articolato su tre livelli: a) la c.d. macro-organizzazione, cioè la definizione delle «linee fondamentali di organizzazione degli uffici», dei modi di conferimento di quegli uffici ai dirigenti e delle dotazione organiche complessive era rimessa alla legge, cioè alla politica; b) la c.d. micro-organizzazione, cioè la gestione degli uffici e delle relative risorse era riservata, invece, al dirigente, il cui operato avrebbe dovuto essere valutato con l'ausilio di appositi servizi di controllo interno, e incidere sul trattamento economico accessorio, nonché sul rinnovo o sulla

dovere di garantire il buon andamento²⁸⁰ e l'imparzialità dell'azione amministrativa individuando criteri idonei riconoscendole una certa autonomia decisionale²⁸¹. È proprio la doverosa connessione tra responsabilità e autonomia nella scelta²⁸² - e questo conferma il fatto che sia il rapporto tra politica e amministrazione, qualificato in termini di separazione²⁸³ - che

eventuale revoca dell'incarico; c) la disciplina del rapporto di lavoro era, infine, integralmente affidata alla contrattazione collettiva». Sotto altro profilo sulla riforma del 2015 si veda D'ALESSIO G., *La nuova disciplina della dirigenza nel disegno di legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, in Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2015, 1 ss.

²⁸⁰ Sulla pianificazione strategica quale "strumento" utile a garantire il buon andamento dell'attività amministrativa si veda IACOVONE G., *Lineamenti della pianificazione strategica*, Cacucci, Bari, 2010, 72, che vede «il ruolo essenziale che nel descritto sistema circolare e globale è stato riconosciuto dal legislatore alla programmazione strategica, in quanto anello di congiunzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, idoneo a proiettare tale rapporto in un ambito di confini certo e più definito, anche in virtù della affermazione del metodo del migliore impiego delle risorse pubbliche verso obiettivi amministrativi e gestionali delle pubbliche amministrazioni, favorendo in tal modo l'attuazione del buon andamento che, in tale contesto, assurge a principio di garanzia nel processo di razionalizzazione del gradimento pubblico delle risorse finanziarie degli enti».

²⁸¹ Cfr. D'ORSOGNA M., *Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 220

²⁸² Vi sarebbe un carattere di presupposizione per NICOSIA G., *Valutazione e responsabilità dei dirigenti pubblici: le norme interrotte e l'attesa del legislatore che verrà*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 1-2, 2016, 112 ss: «non può esserci responsabilità se non c'è autonomia nelle scelte. Potrei dire che la funzione manageriale organizzativa è in natura autonoma. Si tratta cioè della indispensabile libertà di scelta, di strumenti, strategie e best practices, da riconoscere alla dirigenza e rispetto alla quale — in un'amministrazione ormai di risultati e non più di atti — ci si può solo limitare a chiedere il conto a valle del processo decisionale»

²⁸³ Su quale sia - tra "distinzione" e "separazione" - la qualificazione ammissibile nell'attuale ordinamento amministrativo il dibattito è acceso e polarizzato ormai da tempo e segna puntualmente le più stagioni riformiste. REPETTO G., *La tensione essenziale. governo, amministrazione e separazione dei poteri*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 386 chiarisce che «dietro le letture «forti» del principio di separazione tra politica e amministrazione, quelle grosso modo coincidenti con le declinazioni che di esso sono state date nei primi anni Novanta, si annida la corrispondente idea di una divisione fra legislativo ed esecutivo propria degli ordinamenti retti da una forma di governo presidenziale. In queste ultime, infatti, la distinzione delle funzioni riposa sul diverso titolo di legittimazione del Parlamento, da un lato, e del presidente/capo

dell'esecutivo, dall'altro. Lì dove, al contrario, il rapporto tra legislativo ed esecutivo è quello proprio della forma di governo parlamentare, il principio di separazione può realizzarsi sempre e solo in forma spuria». In un sistema parlamentare con una costituzione rigida, infatti, «la discrezionalità implica una politicità trasfigurata alla luce dei principi costituzionali, lo spazio dell'amministrazione sarà inevitabilmente condizionato anche dal fatto di costituire la risultante di un processo di decisione democratica». Sul dibattito più in generale si veda la bibliografia proposta da BATTINI S., *Fenomenologia dello spoils system: un nuovo stato patrimoniale?*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 3, 2023, 995 ss. In particolare CASINI L., *Politica e amministrazione: "The Italian Style"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2019, 13 ss.; INTERLANDI M., *Il principio di separazione tra politica e amministrazione: una "storia difficile"*, in *Dirittifondamentali.it*, 2018; CASINI L. (a cura di), *Venti anni di "politica e amministrazione" in Italia, Bologna, il Mulino, 2017*, Per la letteratura precedente alla riforma, CASSESE S., *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia italiana*, in *Pol. dir.*, 1981, 219 ss.; CARLASSARE L., *Amministrazione e potere politico*, Padova, Cedam, 1974; Sandulli A.M., *Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 758 ss.; CERRI A., *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1973; CASSESE S., *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 1341 ss. sostengono la tesi della distinzione: NERI S., *La politica dell'amministrazione. Problemi e prospettive dello spoils system italiano*, in *Rivista Italiana di Public Management*, 1, 2020, *Le principali criticità nel rapporto tra politica e amministrazione a vent'anni dal "Testo Unico" del pubblico impiego*, in *Ist. Del federalismo*, 2, 2021, 467 ss. CARINCI F., *La c.d. privatizzazione del pubblico impiego*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1993, p. 8 ss.; RIDOLFI M. *La distinzione tra politica e amministrazione nella struttura e nell'organizzazione della P.A.*, in *Rivista Italiana di Public Management*, 1, 2019, 97-120, 106 ss.; *Quella della separazione*: MERLONI F., *Amministrazione 'neutrale' e amministrazione 'imparziale' (A proposito dei rapporti tra 'politica' e 'amministrazione')*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 364; *Id.*, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Bologna, il Mulino, 2006; FRAGALE E.N., *Studio sul principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Rimini, Maggioli, 2020; MARRA A., *L'amministrazione imparziale*, Torino, Giappichelli, 2018; Immordino M. e Celone C. (a cura di), *La responsabilità dirigenziale fra diritto ed economia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; FORTE P., *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2005; GARDINI G., *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, Cedam, Milano, 2003, il quale in un successivo saggio vede nella cd. Riforma Brunetta un tentativo di "controriforma", *L'autonomia della dirigenza nella (contro) riforma brunetta*, in *Lavoro nelle p.a.*, 3-4. 2010, 579 ss. Anche CAVALLO PERIN R., *La dirigenza pubblica al servizio degli amministrati*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2, 2014, 321 sostiene che «è solo con la riforma del 1992-1993 che si eleva a principio generale la «separazione dalla politica» dei compiti di gestione che sono attribuiti alla dirigenza, generalizzando un intervento realizzato pochi anni prima per la dirigenza locale (l. 8 giugno 1990, n. 142, art. 51, c. 2 e ss.)»

segna la distanza tra la programmazione strategica e le altre forme di programmazione analizzate²⁸⁴, nelle quali sarebbe sufficiente una più temperata «separazione» delle funzioni, in *«la politica indica i fini che l'amministrazione deve perseguire, ma non è affatto necessario, e risulta anzi dannoso, che la scelta dei mezzi per perseguirli sia effettuata da un soggetto legittimato, direttamente o indirettamente, dal corpo elettorale»*²⁸⁵

3. Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (P.I.A.O.)

Gli strumenti di programmazione degli enti locali a seguito delle riforme finora esaminate sono nel tempo aumentati e quantitativamente e qualitativamente e hanno sempre di più inciso sull'attività in concreto svolto dalle pubbliche amministrazioni, in particolare dagli enti locali, riproponendo a livello locale quel metodo di programmazione, sperimentato ormai dagli anni '80 a livello regionale. Tra i vari procedimenti di pianificazione richiesti agli enti locali possono sicuramente menzionarsi il documento unico di programmazione, il piano esecutivo di gestione disciplinati dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 il cui art. 151 prevede chiaramente che gli enti locali *«ispirano la propria gestione al principio della programmazione»*, che devono esprimere presentando documento unico di programmazione entro il 31 luglio di ogni anno e deliberando entro il 31 dicembre *«il bilancio di previsione finanziario per un orizzonte temporale almeno triennale che deve essere elaborato sulla base delle linee strategiche contenute nel documento unico di programmazione osservando i principi contabili generali ed*

²⁸⁴ In modo lapalissiano VARRIALE G., *Il processo di programmazione strategica nello Stato*, in *Fin loc.*,6, 2005, afferma che *«la programmazione strategica [...] è la risultante della separazione fra la sfera di influenza politica e quella gestionale amministrativa»*.

²⁸⁵ BATTINI S., *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1, 2012, 40.

applicati allegati al decreto legislativo 23 giugno 2011 numero 118». Il principio contabile espresso dall'articolo 151 consente di affermare che la programmazione svolta degli enti locali persegue lo scopo di considerare in maniera sintetica e in un solo momento i piani per il governo del territorio e di organizzare al meglio le attività e le risorse necessarie per la realizzazione dei fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento²⁸⁶. L'interesse allo sviluppo economico di una determinata comunità territoriale è temperato con l'assicurazione di garantire la congruenza tra risorse e fabbisogni. Alla luce di un principio di sostenibilità finanziaria e di un equilibrio di bilancio anche nel tempo, nel rispetto dei nuovi principi contabili in materia di finanza pubblica attualmente espressi dalla Costituzione²⁸⁷.

Il proliferare degli strumenti di programmazione, come si è detto, ha nel tempo inciso sempre di più e occupato sempre di più l'ambito di attività in concreto svolto dagli enti locali rischiando così di rendere poco efficace l'attività di prospettazione da parte di questi enti che devono fronteggiare spesso inadeguatezze organizzative rispetto agli alti fini richiesti dalla normativa e pertanto si è ritenuto utile con l'art. 6 c.1 del decreto legge 9 giugno 2021 n. 80 introdurre uno strumento unico di programmazione denominato piano integrato di attività e organizzazione al fine di «*assicurare la qualità e la trasparenza delle attività amministrative e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva*

²⁸⁶ Per una sintetica esposizione dei contenuti di ciascuno degli atti di pianificazione richiesti agli enti locali si rinvia a VENERI R., *L'impatto del Piano Integrato di Attività e Organizzazione sugli strumenti di programmazione degli enti locali*, in *Il Diritto amministrativo*, 3 ss.

²⁸⁷ Cfr. Art. 81 Cost.

semplificazione reingegnerizzazione dei processi»²⁸⁸. Con il regolamento recante l'individuazione degli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal piano integrato di attività e organizzazione, per le amministrazioni con più di 50 dipendenti, si sono soppressi il piano dei fabbisogni²⁸⁹, il piano delle azioni concrete²⁹⁰, il piano per la razionalizzazione dell'utilizzo delle dotazioni strumentali, anche informatiche che corredano alle stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio²⁹¹, il piano delle performance²⁹², il piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza²⁹³, il piano organizzativo per il lavoro agile²⁹⁴, il piano di azioni positive²⁹⁵, e, per gli enti locali in particolare, è stato anche prevista la soppressione del piano delle performance²⁹⁶, anch'esso assorbito nel PIAO.

Con il decreto ministeriale 30 giugno 2022 numero 132 è stato adottato il regolamento recante definizione del contenuto del piano integrato di attività e organizzazione il quale individua le sezioni componenti il piano in tre sezioni particolari denominate i) “*valore pubblico, performance e anticorruzione*”; ii) “*organizzazione e capitale umano*”; iii) “*monitoraggio*”. Queste macrosezioni che raggruppano per aree tematiche i precedenti documenti di pianificazione sono a loro volta suddivisi in sottosezioni di programmazione. I caratteri di generalità e astrattezza nonché il grado di vincolatività nei confronti

²⁸⁸ In termini si veda VENERI R., *L'impatto del Piano Integrato di Attività e Organizzazione sugli strumenti di programmazione degli enti locali*, in *Il Diritto amministrativo*.

²⁸⁹ Art. 6, c. 2, del d. lgs. 165/2001

²⁹⁰ Art. 60 bis del d. lgs. 165/2001

²⁹¹ Art. 2 c. 594 legge 24 dicembre 2007 n. 244

²⁹² Art. 10 c. 1 lett. a d.lgs. 150/2009

²⁹³ Art. 10, c. 8, lett. a), d.lgs. n. 33/2013

²⁹⁴ Art. 14 c.1 legge 7 agosto 2015, n. 124

²⁹⁵ Art. 48 del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198

²⁹⁶ Art. 6 d.lgs. 150/2009

dell'attività delle pubbliche amministrazioni ha tuttavia fatto protendere il Consiglio di Stato, in sede di parere consultivo, a qualificare il piano in esame non quale piano-tipo, ma a tutti gli effetti un regolamento. Secondo i giudici, infatti, il lavoro di abrogazione compiuto con il regolamento di delegificazione appaia piuttosto conservativo, laddove la legge incentivi e imponga una costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi. Nell'intenzione del Consiglio di Stato vi era quella di esprimere approvazione per l'introduzione del nuovo istituto ma allo stesso tempo di ammonire il legislatore dal farlo diventare un ulteriore adempimento formale che avrebbe rischiato di ostacolare ulteriormente effettivi processi di semplificazione amministrativa²⁹⁷ in questo senso affermano i giudici che il regolamento «*sembra limitarsi ad abrogare quanto appare chiaramente inutile mentre la logica dovrebbe essere quella inversa di conservare soltanto ciò che è davvero indispensabile per migliorare il servizio per i cittadini e le imprese*»²⁹⁸.

Tuttavia, come è stato sottolineato, in questo documento vi è certamente la presupposizione della coerenza tra gli obiettivi fissati nel PIAO e quelli fissati nel documento unico di programmazione del bilancio di previsione degli enti locali, tuttavia esclude espressamente dal piano integrato di attività di organizzazione gli adempimenti di carattere finanziario contenuti nell'articolo di cui al decreto legge numero 80 del 2021 sopra menzionato. In dottrina dunque è stato sostenuto che la nuova sequenza logica nella attività di programmazione integrata

²⁹⁷ In termini VENERI R., *L'impatto del Piano Integrato di Attività e Organizzazione sugli strumenti di programmazione degli enti locali*, in *Il Diritto amministrativo*.

²⁹⁸ Così anche in VENERI R., *L'impatto del Piano Integrato di Attività e Organizzazione sugli strumenti di programmazione degli enti locali*, in *Il Diritto amministrativo*,

da parte degli enti locali sia quella che prevede l'iniziale approvazione del documento unico di approvazione di programmazione seguito dalla nota di aggiornamento al documento unico di programmazione seguita poi dall'approvazione del bilancio e del piano esecutivo di gestione per giungere infine al piano integrato di attività e organizzazione (DUP - nota di aggiornamento DUP - bilancio - PEG - PIAO)²⁹⁹. Il che tuttavia rischia di introdurre nuovamente la subordinazione dei fini ai mezzi così come era stato originariamente fatto osservare con rispetto alla programmazione sperimentata nell'immediato dopoguerra, quando era diventato evidente che la decisione programmatica di bilancio era divenuta preminente rispetto all'indicazione delle finalità strategiche che si ritenevano necessarie. Se il soggetto pubblico determina, infatti, prima le provviste finanziarie è inevitabile che ne risentano i fini, o meglio ancora, che la determinazione sui mezzi ridondi inevitabilmente in una determinazione dei fini che da politici rischiano di essere eterodeterminati da esigenze strettamente amministrative.

Se dunque si è assistito ad un'azione di estrema semplificazione amministrativa riguardante l'attività di programmazione degli enti locali. Tuttavia questa semplificazione potrebbe comportare delle difficoltà operative in quanto richiede strutture e uffici adeguatamente formati a contemperare in un'unica sede tutti gli interessi coinvolti e pertanto richiede di attrarre in sedi decisionali di alta amministrazione decisioni strategiche prima diversificate presso gli uffici.

Corre però infine sottolineare che, tra tutti gli strumenti di pianificazione, assorbiti dall'unico strumento di pianificazione del P.I.A.O., non rientra quello relativo alla pianificazione

²⁹⁹ *Ibidem.*

triennale per l'informatica che dunque un onere procedimentale che tutte le amministrazioni ricomprese nell'ambito di applicazione dell'articolo 1 e 2 del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82.

CAPITOLO QUARTO

IL PIANO TRIENNALE PER L'INFORMATICA

Sommario. 1. L'Agenzia per l'Italia Digitale: organizzazione e funzioni; 2. Il "ciclo politico" del Piano triennale per l'Informatica; 2.1 L'Agenda digitale europea; 2.2. Agenda digitale italiana; 3. I Piani Triennali per l'Informatica Pubblica; 4. Il "ciclo amministrativo" del Piano Triennale per l'Informatica Pubblica.

1. L'Agenzia per l'Italia Digitale: organizzazione e funzioni

Gli strumenti analitici, finora raccolti, offrono ora la possibilità di rivolgere l'analisi proprio a questi particolari procedimenti di pianificazione e, così, ipotizzare delle risposte al perché questi siano rimasti esclusi dall'intervento di semplificazione. Per giungere a questo punto, però, le lacune segnalate nell'introduzione rendono necessario soffermarsi, innanzitutto, sull'autorità titolare del potere di pianificazione e di collocare proprio questa competenza tra le altre attribuite dal codice dell'amministrazione digitale. A seguito di questi rilievi si potrà proporre - corrispondendo così agli intenti esposti in sede introduttiva - una collocazione del Piano triennale per l'Informatica nei diversi modelli proposti.

L'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID, di seguito anche l'"Agenzia") è un'agenzia tecnica ex d.lgs. n.300/1999 che supporta, a livello tecnico-operativo, la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'attività di promozione nel Paese de «*l'innovazione digitale*» e della diffusione dell'utilizzo delle tecnologie digitali «*nell'organizzazione della pubblica amministrazione*» e «*nel rapporto tra questa, i cittadini e le imprese*». L'ente gode di una autonomia statutaria esercitata in forza dell'art. 19 del d.l. 83/2012, norma istitutiva dell'Agenzia, nella forma del

regolamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in conformità all'art. 8 d.lgs. 300/1999³⁰⁰. Sebbene non sia un'Agenzia fiscale, l'art.1 del d.p.c.m. che la istituisce la connota con i medesimi attributi previsti dal capo II del titolo V del d.lgs. 300/1999³⁰¹, essa quindi «*ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria e persegue, nella sua attività, gli obiettivi di efficacia, efficienza, imparzialità, semplificazione e partecipazione dei cittadini e delle imprese*»³⁰². L'art. 21 del decreto legge istitutivo

³⁰⁰ Cfr. Art. 19 comma 2 Decreto-Legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134.

³⁰¹ Ai sensi dell'art. 61 d.lgs. 300/1999, infatti, «*le agenzie fiscali hanno personalità giuridica di diritto pubblico [...] hanno autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria [...] operano nell'esercizio delle funzioni pubbliche ad esse affidate in base ai principi di legalità, imparzialità e trasparenza, con criteri di efficienza, economicità ed efficacia nel perseguimento delle rispettive missioni*».

³⁰² In generale per un commento critico alle norme sull'ordinamento delle agenzie amministrative si veda MERLONI F., *Le agenzie a cinque anni da d.lgs. n.300: l'abbandono del modello generale*, in VESPERINI G., (a cura di) *La riforma dell'amministrazione centrale*, Giuffrè, Milano, 2005, 211 ss. Secondo la giurisprudenza costituzionale (v. C. cost. 1° febbraio 2006, n.31; C. cost. 11 febbraio 2006, n. 72) le agenzie amministrative costituiscono degli organismi centrali dello Stato, il che, tuttavia, non comporta *ex se* la loro assimilazione giuridica alle amministrazioni centrali, con la conseguente impossibilità di applicare alle prime la disciplina riservata espressamente alle seconde (sul punto vedasi Tar Lazio, sez. II, 19 aprile 2004, n.3379; Tar Lazio, sez. II, 22 settembre 2003, n.7698). BASSI N., *Le agenzie nazionali ed europee* (voce), *Enciclopedia del diritto* Giuffrè, Milano, 2008, sottolinea che l'opera di razionalizzazione normativa che intendeva perseguire il legislatore con il d.lgs. 300/1999 non ha sortito gli effetti sperati se si considera che anche nell'ordinamento nazionale, a pari di quello europeo, molti degli organismi amministrativi con funzioni analoghe a quelle delle agenzie trovano altrove la loro disciplina speciale. Ciò non ha comunque impedito, secondo l'autorevole a., che il modello nazionale «*pur nelle differenze tipologiche e organizzative che si sono segnalate, presenta profili di maggiore omogeneità rispetto all'esperienza comunitaria*». L'a. giunge alla conclusione che l'istituto organizzativo dell'agenzia non costituisca, per l'ordinamento nazionale, una soluzione di continuità nell'evoluzione dei modelli istituzionali, potendo riscontrare nell'agenzia solamente, ma comunque in modo cruciale, «*uno snodo di poteri e di conoscenze rispetto a competenze intrecciate di diversi livelli*

prevedeva originariamente tre organi di diritto costituiti da un direttore generale (lett. a), rappresentante legale dell'azienda, nominato per tre anni con procedura competitiva tra persone di «*particolare e comprovata qualificazione professionale*» e responsabile dell'attività dell'Agenzia. Era poi previsto un

di governo». Prevarrebbe, infatti, nella diffusione di siffatto modello una concausa esogena costituita dal processo di integrazione europea che avrebbe indotto nell'ordinamento interno un'esigenza di "mimetismo" istituzionale: secondo l'a. gli Stati membri avrebbero acconsentito alla proliferazione delle agenzie europee - queste si dotate di carattere innovativo rispetto al *modus operandi* costituito dalla "comitologia" - inserendovi, però, «*elementi organizzativi capaci di assicurare loro un consistente potere di ingerenza*». Il modello dell'agenzia rappresenterebbe un compromesso tra la «*conservazione in capo agli Stati membri di una possibilità di condizionamento sull'azione amministrativa europea e di garanzia, a favore di quest'ultima, di spazi di manovra connotati da maggiore autonomia e flessibilità*», *Contra CASINI L., Le agenzie amministrative*, cit. Il modello della comitologia, disciplinato da ultimo con Reg. UE/2011/182, è strutturato in modo da consentire agli Stati membri un recupero del potere di esecuzione di loro titolarità, loro sottratto dal Parlamento europeo e dal Consiglio quando, quali autorità legislative, ritengono che siano «*necessarie condizioni uniformi di esecuzione*» dell'atto legislativo e assegnano alla Commissione il potere di esecuzione normativa. Nei comitati i funzionari dell'esecutivo europeo espongono ai delegati nazionali le proposte di atti di esecuzione, sui quali, secondo il regolamento, si avvia la discussione prima di procedere alla formalizzazione di un parere e di un voto. Nei lavori dei comitati si è assistito spesso a modifiche condivise dei testi con rarefazione della conclusione formale delle procedure di voto e ancora più rari pareri sfavorevoli alle proposte della Commissione. L'informalità della prassi cooperativa sviluppatasi in seno ai comitati ha sollevato le critiche di quanti l'hanno osservata come un modo di esercitare il potere esecutivo europeo fuori dall'ambito di un controllo politico. Proprio il regolamento del 2011 intendeva dare risposta a queste critiche garantendo maggiore trasparenza alle sedute dei comitati con la previsione di maggiori strumenti informativi (es. registro dei lavori, relazioni annuali della Commissione sui lavori, trasmissione di documenti al Parlamento e al Consiglio). Queste considerazioni sui comitati rendono più plausibile la lettura della diffusione del modello delle agenzie quale evoluzione della comitologia, in quanto caratterizzato da maggiore rigidità istituzionale che comporta un bilanciamento del potere tecnico riconosciuto alle agenzie con gli altri esercitati negli ordinamenti nei quali esse operano. *In termini* sulla comitologia si veda per la dottrina italiana: SAVINO M., *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, in DE LUCIA L., MARCHETTI B. (a cura di) *L'amministrazione europea e le sue regole*, Il Mulino, Bologna, 2015, 53-56, 58; I *comitati dell'Unione europea. La collegialità amministrativa negli ordinamenti composti*, Giuffrè, Milano, 2005).

Comitato di indirizzo (lett. b), composto da tecnici esperti di nomina politica ed espressione dei vari ministeri interessati alle attività dell’Agenzia, nonché in rappresentanza della Conferenza Stato-Regioni e “Tavolo permanente per l’innovazione e l’Agenda digitale italiana”. Funzione principale dell’organo era quella di deliberare sul «*Modello strategico di evoluzione del sistema informativo della Pubblica Amministrazione*»; tuttavia quest’organo è stato abolito dal d.l. recante il PNRR³⁰³; e un Collegio di revisori contabili (lett. c). Le funzioni degli organi saranno riprese con più attenzione quando si studierà il procedimento di redazione del Piano triennale. L’art. 14*bis* c.a.d. affida all’AgID l’obiettivo generale di realizzare l’Agenda digitale italiana, in coerenza con l’indirizzo politico espresso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e con l’Agenda digitale europea. L’attività dell’Agenzia³⁰⁴, dunque, nel perseguimento dell’interesse affidatole incontra dei limiti esterni rispetto alla sfera delle sue attribuzioni delineati dalle direttive fornite dall’organo di vertice politico ma anche dalle comunicazioni della Commissione europea che definiscono l’Agenda digitale europea e dalle norme previste dai regolamenti e dalle direttive europee

³⁰³ Art. 21 decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose

³⁰⁴ Sul concetto di agenzia amministrativa si rinvia alla vasta letteratura dedicatasi al tema: ARENA G., *Agenzia amministrativa*, in *Enc. Giur. Aggiornamento 1998*, CASINI L., *Agenzie amministrative*, in CASSESE S., *Diz. Dir. pubbl.*, I, Giuffrè, 2006; CHITI E., *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Cedam, Padova, 2002; SORICELLI, *Le agenzie amministrative nel quadro dell’organizzazione dei pubblici poteri*, Napoli, 2002. In particolare: BASSI N., *ibidem*, nel quale l’autore sottolinea come non possa essere la strumentalità il carattere specifico di tale organismo pubblico in quanto tutte le amministrazioni pubbliche, sotto l’aspetto dogmatico, partecipano di tale carattere, poiché «*il diritto amministrativo, in fondo, è il complesso di regole giuridiche volte ad assicurare la corrispondenza dell’azione degli apparati pubblici agli interessi della collettività a favore della quale essi agiscono*».

che l'attuano. A questi vincoli esterni, che verranno trattati specificamente in seguito, si aggiungono quelli interni, di natura prettamente giuridica. La norma dunque attribuisce specifici doveri, all'Agenzia che connotano il merito della sua attività che, in quanto pubblica, deve svolgersi nel rispetto dei «*principi di legalità, imparzialità e trasparenza*» e conformarsi ai criteri di «*efficienza, economicità ed efficacia*». La medesima Agenzia, poi, svolge altresì compiti di amministrazione indiretta nell'ambito della collaborazione con le istituzioni europee ed è altresì individuata quale organismo nazionale per l'assolvimento degli obblighi internazionali, in materie di sua competenza, assunti dallo Stato³⁰⁵.

Dopo aver individuato i compiti generali dell'Agenzia, l'art. 14*bis* c.2 c.a.d. le attribuisce compiti di amministrazione attiva, consultiva e di controllo. Nel primo insieme rientra certamente l'emanazione di *linee guida* (lett.a), riguardanti la definizione di norme tecniche - «*contenenti le regole generali di cui al comma 1 lettera a. e la definizione degli aspetti di dettaglio, in un apposito Allegato tecnico, costituente parte integrante delle linee guida stesse*»³⁰⁶ - oppure la determinazione di indirizzi amministrativi

³⁰⁵ L'agenzia è parte integrante di quella rete di amministrazioni europee e nazionali deputate alla realizzazione dell'Agenda digitale europea. Sul rapporto tra i due livelli istituzionali dal punto di vista delle agenzie si veda GRECO G., *Le agenzie comunitarie: aspetti procedurali e giurisdizionali della tutela degli interessati*, in *Riv. It. Dir. pubbl. com.*, 1995, 27 ss.

³⁰⁶ Cfr. art.3 *Regolamento per l'adozione di Linee Guida per l'attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale*, adottato dall'AgID in data 14.09.2023. Rientrano in questo tipo di linee guida le seguenti: *Linee Guida recanti regole tecniche per l'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico* (ex art. 12 D.Lgs. n. 36/2006 e s.m.i), adottate il 06.09.2023; *Linee Guida sull'interoperabilità tecnica delle Pubbliche Amministrazioni* (ex art. 73 c.3-ter lett. b) c.a.d.), aggiornate il 5.12.2023; *Linee Guida Tecnologie e standard per la sicurezza dell'interoperabilità tramite API dei sistemi informatici* (ex art. 73 c.3-ter lett. b) c.a.d.), aggiornate il 21.12.2023; *Linee Guida sull'infrastruttura tecnologica della Piattaforma Digitale Nazionale Dati per l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati* (ex art. 50-ter, c.2

«contenenti regole generali la cui definizione degli aspetti di dettaglio è demandata alla singola Amministrazione»³⁰⁷. Occorre anticipare che il successivo art. 18bis c.1 c.a.d. attribuisce all'Agenzia il potere di sanzionare le violazioni degli obblighi contenuti nelle linee guida così conferendo loro un carattere generale di coercibilità che indurrebbe ad assimilarle a veri e

c.a.d.), adottate il 03.02.2022; *Linee Guida recanti regole tecniche per la definizione e l'aggiornamento del contenuto del Repertorio Nazionale dei Dati Territoriali*, adottate il 14.09.2023; *Linee guida dell'Indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche, dei professionisti e degli altri enti di diritto privato non tenuti all'iscrizione in albi, elenchi o registri professionali o nel registro delle imprese (ex art.6-quater c.a.d.)* aggiornate il 14.09.2023; *Modelli di interoperabilità tra sistemi di conservazione*, approvate in data 21.12.2022; *Vademecum per l'implementazione delle Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici*, adottate il 03.11.2022; *Linee guida sul documento informatico*, adottate il 17.12.2021; *I metadati del documento informatico di natura fiscale e contabile*, adottate il 17.12.2021; *Linee guida per il contrassegno generato elettronicamente*, adottate il 23.03.2018

³⁰⁷ *Ibid.*; rientrano in questo tipo di linee guida le seguenti: *Guida operativa sulle serie di dati di elevato valore - Documento di orientamento per l'attuazione del Regolamento di esecuzione (UE) 2023/138 e delle Linee Guida per l'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, adottate il 22.12.2023; *Linee guida di design per i siti internet e i servizi digitali della PA*, adottate il 02.09.2022; *Linee guida sull'accessibilità degli strumenti informatici per soggetti privati*, adottate il 02.09.2022; *Linee guida recanti le regole tecniche dei gestori di attributi qualificati*, adottate il 19.07.2022; *Linee Guida OpenID Connect in SPID*, adottate il 03.12.2021; *Linee guida per la sottoscrizione elettronica di documenti (ex art. 20 del c.a.d.)*, adottate il 24.04.2020; *Linee guida RAO pubblico*, adottate il 21.04.2020; *Linee guida per il rilascio dell'identità digitale per uso professionale*, adottate il 20.04.2020; *Linee guida sul punto di accesso telematico ai servizi della Pubblica Amministrazione*, adottate il 19.11.2021; *Linee Guida per l'adozione di un ciclo di sviluppo di software sicuro*, adottate il 07.05.2020; *Linee guida contenenti le Regole Tecniche e Raccomandazioni afferenti la generazione di certificati elettronici qualificati, firme e sigilli elettronici qualificati e validazioni temporali elettroniche qualificate*, adottate il 20.06.2019; *Linee guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni*, adottate il 13.05.2019; *Linee guida Indice PA*, adottate il 11.04.2019; *Procedura operativa per la redazione del Bilancio XBRL tramite il software Infocamere*, adottate il 14.06.2018; *Linee guida per la marcatura dei documenti normativi secondo gli standard normeinrete*, adottate il 23.03.2018; *Caratterizzazione dei sistemi cloud per la pubblica amministrazione*, adottate il 23.03.2018; *Linee guida per la presentazione dei piani di progetto regionali per il FSE*, adottate il 21.03.2018.

propri atti regolamentari, e non di mera *soft law*³⁰⁸. In una prospettiva ordinamentale, con il conferimento di poteri

³⁰⁸ Si potrebbe altresì sostenere, alla luce del contegno letterale di molte delle linee guida richiamate nella precedente nota, che sarebbero vincolanti solo quelle regole la cui disposizione segua il modello letterale “standard” previsto per le regole vincolanti (*id est* “è obbligatorio” / “deve”/ ecc.). Dalla necessità di prevedere un tale paragrafo introduttivo si può forse desumere la consapevolezza dell’organo redigente di essere correo della confusione normativa ingenerata in materia - peraltro contraria agli scopi di semplificazione normativa perseguiti dal legislatore. Se ciò può apparire opinabile, si dovrà però convenire sul fatto che il formalismo dello *stufenbau* alla base del sistema delle fonti di matrice kelseniana non consentirebbe alle medesime linee guida di attribuirsi il carattere vincolante, sulla base di criteri formali che esse stesse individuano. Occorre, infatti, una norma di rango superiore che conferisca loro tale carattere e che nel caso di specie sembra rinvenirsi nel solo art.18*bis*. In termini si veda Cons. St., comm. sp., parere 10 ottobre 2017, n. 2122, p.to 5.1 dove si legge che «*la scelta di introdurre nella normativa di settore uno strumento di regolazione più flessibile rispetto alle regole tecniche appa[re] sostanzialmente in linea con il criterio direttivo recato dall’art. 1, comma 1, lett. m) della legge di delega e, in particolar modo, con l’esigenza che le disposizioni del Codice siano connotate da “neutralità tecnologica”, al fine di evitare il rischio che le previsioni del CAD comportino la necessità di ricorrere a soluzioni e servizi tecnologici non in linea con lo sviluppo, di certo rapido, del settore*». La Commissione in seno al Cons. St., dunque, condivide solo funzionalmente la natura *soft* di tali atti, ma non sul piano giuridico, rispetto al quale chiarisce che «*per poter consentire al Codice di trovare una applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale e nei confronti dell’intera collettività, non possono che assumere una valenza erga omnes e un carattere di vincolatività. Le succitate linee guida, pertanto, dovrebbero essere inquadrare, sotto il profilo della gerarchia delle fonti, come un atto di regolazione seppur di natura tecnica, con la conseguenza che le medesime dovrebbero ritenersi pienamente giustiziabili dinanzi al giudice amministrativo*». Il Cons. St., dunque, attribuisce carattere vincolante alle linee guida AgID ma ripropone espressamente sul punto le considerazioni svolte con riferimento alle linee guide dell’ANAC, così qualificandole quali atti di regolazione.

Contra NOTARI F., *Il percorso della digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche: ambiti normativi mobili e nuovi modelli di governance*, in *Giorn. Dir. amm.*, 1/2020, 27, la quale revoca in dubbio il carattere vincolante delle linee guida per l’impossibilità di equiparare l’ANAC all’AgID, «*in considerazione della natura anche politica di quest’ultima per espressa previsione dello statuto*». È certamente condivisibile la distinzione tra i due organismi in parola che costituiscono rispettivamente un’autorità indipendente e un’agenzia. Tuttavia la natura politica dell’AgID, se può inficiare il carattere regolatorio delle linee guida, non può negarne il carattere vincolante. D’altra parte, è tipica, nella concezione moderna e contemporanea dello Stato, la natura politica degli organi dotati di poteri normativi, volti alla cura di interessi

sanzionatori e di sostituzione indiretta, il legislatore ha affidato le “*chiavi del settore digitale*”³⁰⁹ all’agenzia, dal momento che la stessa detiene ora sostanzialmente un potere normativo sull’ecosistema digitale della pubblica amministrazione e di tutti soggetti, anche privati, che con essa vogliono interagire.

Vi è poi la funzione di «*programmazione e coordinamento delle attività delle pubbliche amministrazioni*» (lett.b), alla quale è dedicato lo studio, consistente nella redazione del “Piano triennale per l’informatica nella pubblica amministrazione” nel quale sono fissati «*gli obiettivi e l’individuazione dei principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche*». Ai sensi della lett. d, l’Agenzia può inoltre i) predisporre, realizzare e gestire interventi e progetti di innovazione, sia direttamente sia avvalendosi di soggetti terzi, «*specifici progetti in tema di innovazione ad essa assegnati*»; ii) progettare e coordinare «*iniziative strategiche e di preminente interesse nazionale, anche a carattere intersettoriale*». La formulazione della lettera d) non è delle migliori perché non risulta chiaro se l’Agenzia detenga un potere autonomo di individuare finalità strategiche e, allo scopo di raggiungerle,

generali. In secondo luogo, paiono contraddittorie le conclusioni cui giunge la stessa a. quando al termine del contributo addita le linee guida quali “fonti secondarie”.

Parlano di indurimento della *soft law* FRACCHIA F, PANTALONE P., *La fisionomia delle linee guida: abbozzo di una traiettoria evolutiva con specifico riferimento al settore dei contratti pubblici*, in *Il Dir. dell’econ.*, 1/2021, 16.

³⁰⁹ Si veda RAMAJOLI M., *Soft law e ordinamento amministrativo*; in *Dir. amm.*, 1/2017,150 ss la quale osserva come «*la prospettiva ordinamentale — dell’ordinamento non come fatto, ma come farsi, come continua attività produttiva — è il vero orizzonte di senso della soft law*» e riportando Santi Romano ricorda come «*il diritto non è uno o più norme, l’ordinamento non è un insieme o complesso di norme*”. *L’ordinamento giuridico “è un’entità che si muove in parte secondo le norme, ma, sopra tutto, muove, quasi come pedine in uno scacchiere, le norme medesime, che così rappresentano piuttosto l’oggetto e anche il mezzo della sua attività, che non un elemento della sua struttura*».

progettare direttamente interventi innovativi, o designare progettisti *ad hoc*, oppure, secondo un'interpretazione più restrittiva dei poteri dell'organo, che valorizza il termine «*assegnati*», limitarne l'autonomia progettuale ai soli interventi assegnati. Una lettura sistematica della norma farebbe propendere per la prima soluzione, dal momento che una peculiarità dell'Agenzia in parola è quella di contribuire in maniera sostanziale, come si vedrà meglio nei capitoli successivi, alla determinazione dell'indirizzo politico-amministrativo in materia di innovazione digitale. Da ciò potrebbe dedursi la possibilità per l'ente stesso di contribuire attivamente al perseguimento degli obiettivi posti negli atti di indirizzo istruiti, fatta salva l'approvazione di un superiore organo politico, così come previsto per il Piano triennale, che ne appuri la conformità alla più generale attività di indirizzo formulata dal governo. Vi è infine la «*promozione della cultura digitale e della ricerca anche tramite comunità digitali regionali*».

Tramite i pareri tecnici - ex lett. f) e g) dell'art. 14 *bis* c.a.d. - poi, l'Agenzia partecipa a quella attività di *regulation by information*, cioè della standardizzazione degli approcci conoscitivi alle questioni tecniche volta al consolidamento di un mercato unico digitale³¹⁰. I pareri possono essere non vincolanti su «*schemi di contratti e accordi quadro da parte delle pubbliche amministrazioni centrali concernenti l'acquisizione di beni e servizi relativi a sistemi informativi automatizzati*», (lett. g) il cui merito è circoscritto alla «*congruità tecnico-economica*» e l'obbligatorietà è prevista per i contratti il cui valore lordo supera «*euro 1.000.000,00 nel caso di procedura negoziata e a euro*

³¹⁰ Per il concetto di *regulation by information* e la rilevanza della circolazione delle informazioni tecniche per il rafforzamento dell'integrazione economica tra i Paesi membri si veda MAJONE G., *The New European Agencies: Regulation by Information*, in 4 *Journal of European Public Policy*, 1997, 2, 262 ss.

2.000.000,00 nel caso di procedura ristretta o di procedura aperta». I pareri tecnici di cui alla lett. f, invece, si distinguono per essere vincolanti e devono essere resi «*sugli elementi essenziali*»³¹¹ delle procedure di gara. bandite da Consip s.p.a., dai soggetti aggregatori e dalle centrali di committenza anche regionali, per «*garantire l'ottimizzazione e la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività*» (art. 1 comma 512 l. 28 dicembre 2015, n. 208), in particolare di quelli relativi a «*sistemi informativi automatizzati e definiti di carattere strategico nel piano triennale*». Sul piano procedimentale, l'obbligo di rendere i pareri tecnici deroga all'art. 16 e 17bis della l. 7 agosto 1990, 241 solo per il termine 45 giorni, invece che di 20 giorni generalmente previsto, dovendosi quindi ritenere applicabili, per espressa previsione normativa, gli ulteriori commi delle citate disposizioni della l.p.a. Pertanto in caso di inadempimento o di richieste istruttorie da parte dell'Agenzia entro tale termine, l'ente richiedente può procedere indipendentemente dal parere. Tuttavia l'Agenzia non è preposta alla «*tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute*», pertanto i suoi pareri non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 16 comma 3. L'omessa riproposizione dell'art. 16 l.p.a. da parte della lett. g, tuttavia, non costituisce un elemento sufficiente di differenziazione nella disciplina delle due tipologie di pareri. Appare ragionevole, infatti, che il richiamo al solo art. 17 l.p.a. sia dettato *ratione materiae*. Il legislatore, infatti, ha ritenuto opportuno disciplinare i pareri tecnici non vincolanti richiamando anche l'art. 16 l.p.a. perché questo, ponendosi quale disciplina generale dell'attività consultiva, attiene a un insieme di

³¹¹ La disposizione definisce "elementi essenziali" «*l'oggetto della fornitura o del servizio, il valore economico del contratto, la tipologia di procedura che si intende adottare, il criterio di aggiudicazione e relativa ponderazione, le principali clausole che caratterizzano le prestazioni contrattuali*».

pareri più ampio rispetto a quello disciplinato dall'art. 17bis l.p.a. La lettera di quest'ultimo, infatti, suggerisce che esso sia applicabile solo a quei pareri che devono necessariamente avere contenuto positivo per consentire la prosecuzione dei procedimenti avviati dall'amministrazione precedente. Pertanto il legislatore ha ritenuto di richiamare solo l'art. 17bis per integrare la disciplina dei pareri tecnici vincolanti, perché solo questi, quando si declinano in «*assensi, concerti o nulla osta*» sono in grado di incidere sull'attività dell'amministrazione richiedente. L'attività consultiva dell'Agenzia deve poi tenere conto dei «*principi di efficacia, economicità, ottimizzazione della spesa*» e deve favorire «*l'adozione di infrastrutture condivise e standard che riducano i costi sostenuti dalle singole amministrazioni e il miglioramento dei servizi erogati*», in coerenza con «*i principi, criteri e indicazioni*» contenuti nei piani triennali approvati. I pareri tecnici dell'AgID svolgono una funzione di coordinamento di prossimità dell'attività delle amministrazioni pubbliche nell'approvvigionamento di beni e servizi digitali, così supportando e rinforzando quella attività già svolta a livello generale tramite le linee guida.

L'attività di controllo, invece, si esplica quale attività di vigilanza sull'applicazione delle norme del c.a.d. (lett.a), sull'attuazione del Piano triennale (lett. b) e sulla conformità³¹². In particolare l'Agenzia è preposta al «*monitoraggio delle attività svolte dalle amministrazioni, ivi inclusi gli investimenti effettuati ai sensi dell'articolo 1, comma 492, lettera a-bis), della legge 11 dicembre 2016 n. 232, in relazione alla loro coerenza con il Piano*

³¹² In generale su questo tipo di attività quando esercitata da un'agenzia si veda GRECO G., *Le agenzie comunitarie: aspetti procedurali e giurisdizionali della tutela degli interessati*, in *Riv. It. Dir. pubbl. com.*, 1997, 15 ss.

triennale»³¹³ e «verifica dei risultati conseguiti dalle singole amministrazioni con particolare riferimento ai costi e benefici dei sistemi informatici secondo le modalità fissate dalla stessa Agenzia». L'attività in parola costituisce in alcuni casi un controllo in senso tecnico, poiché consente all'agenzia di intervenire nella sfera degli uffici sulla cui attività è esercitato il controllo mediante il «riesame [...] in vista dell'adozione di specifiche misure destinate a incidere (anche con effetti paralizzanti) nella sfera del soggetto controllato»³¹⁴; altre volte, invece, tale controllo può intendersi solo in senso atecnico poiché si limita a «raccolgere elementi informativi e di comparazione in grado di orientare lo Stato»³¹⁵ nella definizione delle politiche volte al miglioramento dell'attività amministrativa digitale. Infine

³¹³ Si tratta degli «investimenti finanziati con avanzo di amministrazione o mediante operazioni di indebitamento la cui progettazione definitiva e/o esecutiva è finanziata a valere sulle risorse di cui all'articolo 41-bis del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96», tuttavia l'applicazione di tale comma è cessata dal 1° gennaio 2019 in forza dell'art. 1, comma 823, legge n. 145 del 2018.

³¹⁴ Così in C. Cost. 7 aprile 1994, nella quale la Consulta ritiene conformi a costituzione i poteri di monitoraggio e controllo attribuiti all'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali in quanto finalizzati «collegate a quell'attività di "coordinamento del sistema informativo sanitario" che viene richiamato dallo stesso art. 1, primo comma, lett. b) del decreto legislativo n. 266 tra le competenze statali e che, se pur strumentali, risultano necessarie sia rispetto al fine dell'ottimizzazione delle prestazioni sanitarie sia rispetto ai compiti riservati allo Stato in tema di programmazione sanitaria, di determinazione degli "standards" delle prestazioni da assicurare uniformemente sul territorio nazionale, nonché di distribuzione della spesa pubblica tra le diverse aree territoriali, alla luce degli indirizzi fissati, ai fini del riordinamento del Servizio sanitario nazionale, dall'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421». Dopo l'introduzione dell'art.18bis c.a.d. da parte del d.l. 77/2021 si deve ritenere che l'AgID sia dotata di poteri di accertamento delle violazioni delle norme del c.a.d. e dell'attuazione del Piano triennale e dei relativi poteri sanzionatori. La norma in parola non attribuisce poteri sostitutivi diretti ma si limita a imporre all'AgID un obbligo di segnalazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri perché questa, discrezionalmente, diffidi il soggetto responsabile a conformarsi alla sua condotta, prima di procedere, sempre se ritenuto opportuno, ad esercitare un potere sostitutivo per il tramite di un commissario ad acta (cfr. art. 18bis c.5 c.a.d.).

³¹⁵ *Ibidem*

sembra opportuno ricomprendere tra le funzioni di controllo anche la definizione «*di criteri e modalità per il monitoraggio sull'esecuzione dei contratti da parte dell'amministrazione interessata*» (lett. h) e la «*vigilanza sui servizi fiduciari*» ex art. 17 Reg. UE/910/2014, in qualità di organismo designato³¹⁶.

La lett. l, infine, assegnando all'Agenzia «*ogni altra funzione attribuita da specifiche disposizioni di legge e dallo Statuto*», si connota per lo scarso valore innovativo, posto che qualsiasi altro atto avente forza di legge conseguirebbe *ex se* il medesimo scopo. Può tuttavia conservare una qualche utilità per offrire un'adeguata copertura normativa a eventuali funzioni specificate solo nello Statuto e non espressi nel c.a.d. Lo statuto dell'Agenzia³¹⁷ non appare problematico da questo punto vista limitandosi a esprimere un'autonomia amministrativa in punto di individuazione degli uffici e delle loro responsabilità e specificando le funzioni individuate già dalle norme primarie.

Il comma 3 dell'art. 14*bis* governa invece la transizione delle funzioni precedentemente attribuite all'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, soppressa, insieme a DigitPA, dall'art. 22 comma 1 d.l. 83/2012.

2. Il “ciclo politico” del Piano Triennale per l'Informatica

Una volta analizzate le norme organizzative dell'AgID è ora necessario focalizzarsi sulla sua funzione di pianificazione e coordinamento del processo di digitalizzazione la quale, per

³¹⁶ Tale attività si esplica nei confronti di «*gestori di posta elettronica certificata, sui soggetti di cui all'art. 34, comma 1-bis, lettera b), nonché sui soggetti pubblici e privati, che partecipano a SPID, di cui all'articolo 64*». La norma attribuisce altresì poteri sanzionatori nell'ambito di tali funzioni per le «*violazioni accertate*», rinviandone la disciplina all'art. 32-*bis*.

³¹⁷ D.p.c.m. 8 gennaio 2014, recante l'approvazione dello Statuto dell'Agenzia per l'Italia digitale.

ragioni analitiche, può essere suddivisa in due fasi, *ascendente* e *discendente*. Pare, infatti, opportuno distinguere la fase di selezione degli interessi pubblici, individuando gli uffici coinvolti e le relative competenze, da quella in cui questi vengono in concreto perseguiti.

Come sopra accennato, con il Piano triennale l'Agenzia programma e coordina l'attività delle amministrazioni per l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. L'elaborazione dell'atto programmatico, che deve essere approvato entro il 30 settembre di ogni anno, è compito precipuo dell'Agenzia ma essa avviene «*anche sulla base dei dati e delle informazioni acquisite dai soggetti di cui all'articolo 2 comma 2*», cioè le pubbliche amministrazioni di cui all'art.1 comma 2 del d.lgs. 165/2001, conformemente al riparto di competenze ex art.117 Cost, le autorità di sistema portuale, le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione (lett. a), nonché i gestori dei servizi pubblici, «*ivi incluse le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse*» (lett. b), e le società a controllo pubblico³¹⁸.

Formalmente si può rinvenire il momento iniziale del procedimento di pianificazione nell'atto di impulso formulato dall'organo politico, il quale talvolta è rappresentato da un apposito Ministero senza portafoglio, talaltra, invece, è rappresentato da uno specifico dipartimento della Presidenza del Consiglio, ad esempio quello per la Funzione pubblica, come è avvenuto nel caso del primo piano triennale approvato nel 2016,

³¹⁸ La disposizione esclude però le società quotate ex art. 2. Comma 1 lett. p) del d.lgs. 19 agosto 2016, n.175 non rientranti nell'ambito di applicazione della lettera b).

oppure, come avviene attualmente, dal Dipartimento per la Trasformazione digitale.

L'art. 14 c.a.d. esprime la potestà legislativa esclusiva che l'art. 117 comma 2 lett. r) assegna allo Stato, in materia di «*coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*», specificando che l'attuazione richiede che lo Stato detti anche regole tecniche «*necessarie*» a garantire sicurezza, interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi, finalizzati allo scambio dei dati e all'erogazione dei «*servizi erogati in rete*» (art. 14 c. 1 c.a.d.).

La norma individua dunque tre soggetti - Stato, Regioni e autonomie locali - e attribuisce loro compiti da esercitarsi talvolta congiuntamente talaltra autonomamente. Rientrano tra i primi la promozione di intese e accordi, l'adozione di indirizzi politici utili a tre finalità distinte: i) perseguimento delle Agende digitali (europea e nazionale); ii) realizzazione di un «*processo di digitalizzazione*» dell'azione amministrativa «*coordinato e condiviso*»; iii) individuazione di linee guida. Tra i secondi, invece, occorre distinguere in base ai differenti soggetti.

Alla Presidenza del Consiglio dei ministri spetta il coordinamento generale del processo da esercitarsi, avvalendosi anche del supporto dell'AgID, per «*progettare e monitorare l'evoluzione strategica del sistema informativo della pubblica amministrazione*» (art. 14 comma 2). A questo compito si accompagna quello proprio di indirizzo e «*coordinamento e valutazione dei programmi, dei progetti e dei piani di azione formulati dalle pubbliche amministrazioni centrali*» (art. 16 comma 1 c.a.d.); a tale scopo deve definire, tramite direttive, le linee strategiche, la pianificazione e le aree di intervento

dell'innovazione tecnologica presso le amministrazioni centrali (lett. a); approvare il piano triennale e valutare il corretto impiego delle risorse finanziarie, secondo criteri di ottimizzazione della spesa (lett. b); promuovere grandi progetti di innovazione digitale, soprattutto negli ambiti intersettoriali (lett. c); disseminare le iniziative volte alla diffusione delle ITC (lett. d); stabilire i criteri per la «*pianificazione, progettazione, realizzazione, gestione, mantenimento*» dei sistemi informativi delle amministrazioni centrali.

Alle Regioni, invece, trattandosi di materia esclusiva, è demandata un'azione di promozione sul loro territorio di azioni di digitalizzazione coordinate e condivise tra le autonomie locali (art. comma 2bis), ma come agli enti locali, anche ad esse stesse è richiesto di digitalizzare la loro azione amministrativa e a implementare l'utilizzo di tecnologie dell'informazione (art. 14 comma 2ter), conformemente alla regola generale prevista dall'art. 3bis l.n.241/1990. Tuttavia, la materia del coordinamento informativo, pur non costituendo secondo la giurisprudenza costituzionale una materia trasversale³¹⁹, collima con numerose altre materie disciplinate dall'art.117 e con esse sembra porsi «*in concorrenza*»³²⁰. Il dato costituzionale, pertanto,

³¹⁹ Sul tema delle materie trasversali si veda di recente FERRAIUOLO, G., *Materie trasversali e leale collaborazione*, in *federalismi.it*, 25, 2022. BIN R., *Primo comandamento: non occuparsi delle materie, ma delle politiche*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2, 2009, 208 ss. che vede nelle materie trasversali quella costruzione funzionalista comune al modo di procedere dei Trattati europei per le "materie-valore" (es. tutela della concorrenza" o la "tutela dell'ambiente".

³²⁰ Cfr. Corte cost. n. 50/2005 dove la Consulta argomenta che nei casi di «*interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre [...] alle Regioni [...] può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente*», e rinviene la soluzione a tali contrasti nella necessità di adottare «*di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza [...] qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre*».

può forse spiegare il proliferare di numerose agende e strategie digitali a livello regionale, che non sono concertate con il governo ma che si limitano a porsi in coerenza con le agende nazionali ed europee, individuando specifiche priorità in base alle esigenze territoriali. Nella prassi regionale si assiste comunque a diverse modalità di definizione dell'indirizzo politico in materia digitale. Vi sono infatti regioni che lo determinano adottando periodicamente un autonomo documento programmatico (es. Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Puglia, Veneto) - alcune peraltro positivizzandolo in una legge regionale (es. Umbria, Valle d'Aosta)³²¹ - altre, invece, che lo integrano nell'ambito dei Fondi

³²¹ Si rimanda ai documenti programmatici delle singole Regioni: Abruzzo, *Programmazione unitaria. Presa d'atto del documento "L'Abruzzo e il PNRR. Il contributo della Regione al rilancio del Paese", del documento "REACT-EU. La proposta della Regione Abruzzo" e adozione del documento "Abruzzo Prossimo -Linee di indirizzo strategico per lo sviluppo sostenibile e l'integrazione dei fondi 2021-30"*, approvato con DGR n. 319 del 03.06.2021. In particolare "Area strategica 3.1.1"; Basilicata, *Piano Digitale Regionale 2022-2025*, approvato con DGR n.569 del 08.09.2022; Calabria, *Linee Guida per la crescita digitale della Regione Calabria 2022 - 2025*, approvato con DGR n. 413 01.09.2022; Campania, *Strategia Digitale della Regione Campania*, DGR 226/2023; Emilia-Romagna, *Data Valley Bene Comune, Agenda digitale 2020-2025, Linee Guida*, approvato con Deliberazione Assemblea regionale n.38 del 23.02.2021; Friuli-Venezia Giulia, *Agenda digitale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. Un quadro politico strategico dedicato alla crescita digitale*, approvato con Deliberazione assemblea regionale n. 2590 del 22.12.2015; Lazio, *Agenda Digitale 2022-2026*, approvato con Deliberazione Assemblea regionale 24.5.2023; Liguria, *Programma Strategico Digitale della Regione Liguria 2023 - 2025*, approvato con Deliberazione Assemblea Regionale, n.6 del 30.5.2023; Lombardia, *Piano Triennale di Trasformazione Digitale (PTTD)*, DGR n.3833 del 17/11/2020; Marche, *Agenda per la Trasformazione Digitale di Regione Marche (ATDM)*, approvato con DGR n.972 del 02.08.2021; Molise, nel 2016 era stata approvata un'agenda digitale come appendice al documento prodotto dall'agenzia regionale *SviluppoItalia Molise, Le strategie di R&I per la specializzazione intelligente - Regione Molise*, approvato con DGR n.309 del 22.06.2016. Il documento è stato aggiornato di recente con l'adozione del documento *Le strategie di R&I per la specializzazione intelligente - regione Molise. 2021-2027*, approvato DGR n.110 del 14.04.2022, redatto dalla medesima agenzia di sviluppo regionale, nel quale tuttavia non si rinviene un'analogo appendice; Piemonte, non ha adottato un'autonoma agenda digitale ma ne ha previsto alcuni componenti tipici all'interno della *Strategia di specializzazione intelligente del Piemonte. 2021-2027*, approvata con DGR n.43-

europei di sviluppo regionale (es. Abruzzo, Molise, Sardegna). Questo tipo di differenziazione ha rilevanti conseguenze giuridiche. Infatti, l'indirizzo espresso dall'ente politico regionale alla sua amministrazione per il tramite delle Agende digitali regionali trova il suo limite politico nella coerenza con l'Agenda digitale nazionale, e giuridicamente, innanzitutto, nel riparto di competenze fissato dalla Costituzione, e poi nel codice dell'amministrazione digitale e negli accordi siglati in sede di Conferenza unificata. A livello amministrativo, invece, incontra il limite dell'indirizzo politico economico espresso dal bilancio della medesima regione. L'attuazione dell'agenda resta comunque una responsabilità politica e amministrativa affidata all'amministrazione diretta degli uffici regionali. Diverso è il caso delle agende digitali elaborate nell'ambito dei procedimenti amministrativi per l'assegnazione dei fondi strutturali³²². In

4315 del 10.12.2021; Puglia, *Agenda Digitale della Puglia 2023/2026 - #PugliaDigitale2030*, in fase di consultazione pubblica, cfr. DGR n. 155 del 20.02.2023; anche la Sardegna ha inserito la sua agenda digitale nella cornice della "strategia di specializzazione intelligente" e sta ora aggiornando la precedente programmazione 14-20; Sicilia, *Agenda digitale. Un'opportunità per rendere la Sicilia più competitiva*, approvato con DGR n. 116 del 06.03.2018; Toscana, è in corso la consultazione pubblica sul documento *Agenda digitale della Regione Toscana 2023*; per la Provincia autonoma di Trento si veda: documento *Verso il Trentino Distretto Digitale 2026. Agenda digitale e per la semplificazione della Provincia autonoma di Trento 2022-2024*, approvato con DGP n.1160 del 30.06.2022; per la Provincia autonoma di Bolzano si veda il documento programmatico *Alto-Adige Digitale 2022-2026* con DGP n.202 del 23.03.2022; Umbria, *Master-plan della Regione Umbria per la semplificazione e l'agenda digitale 2023-2025*, approvato con DGR n.97 del 01/02/2023; Valle d'Aosta, l'ultimo documento programmatico approvato risulta essere *Sistema informativo regionale. Piano pluriennale 2019-2021*, approvato dal Consiglio regionale con deliberazione n. 649/XV del 22.05.2019; Veneto, *Agenda Digitale del Veneto 2025*, approvata con DGR n. 156 del 22.02.2022.

³²² I fondi strutturali sono il Fondo Sociale Europeo (FSE), artt. 162 e ss TFUE; il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), artt.176 e ss. TFUE; Fondo di Coesione, art. 177 TFUE. Essi rinvengono la loro disciplina generale nel Reg. UE/2013/1303, recante disposizioni comuni per i fondi strutturali e per i fondi di investimento europei (S.I.E.) e quella speciale, rispettivamente, nei seguenti regolamenti: Reg. UE/2013/1300 (Fondo di coesione); Reg. UE/2013/1301 (FESR); Fondo Sociale Europeo, di cui al Reg. UE/2013/1304 (FSE).

questi casi il processo di digitalizzazione esprime tutta la sua valenza economica quale strumento di «*rafforzamento della [...] coesione economica, sociale e territoriale*» (art. 174 par.1 TFUE) e l'attività amministrativa svolta è a tutti gli effetti esecuzione decentrata e concorrente (ex art. 59 Reg. UE/2012/966) del bilancio europeo. In queste ipotesi la fissazione di obiettivi strategici in materia digitale è già parte di un procedimento amministrativo regolato dal diritto europeo, che può distinguersi in una prima fase strettamente programmatica, nella quale gli Stati membri predispongono un accordo di partenariato - nel quale individuano le autorità pubbliche sia statali sia territoriali, le parti privati e sociali interessate dall'attuazione dei programmi - e sottopongono all'approvazione della Commissione europea un programma per definire priorità, ambito del sostegno e tasso di co-finanziamento. Successivamente gli Stati membri predispongono un «*programma operativo*» - che regola la successiva attività di gestione, perché individua le autorità di gestione, di certificazione e di audit - che viene approvato dalla Commissione con decisione. Conclusa la fase programmatica, la gestione dei programmi approvati è affidata alle amministrazioni nazionali, in questo caso regionali³²³. L'attuazione delle agende regionali finanziate dai fondi strutturali, dunque, consiste in un'attività di coamministrazione tesa allo svolgimento di una funzione unitaria europea - realizzazione del mercato unico europeo per il tramite del sostegno economico alle regioni ritenute meno sviluppate - ripartita quanto al suo esercizio³²⁴.

³²³ L'amministrazione europea conserva comunque poteri ispettivi, da esercitarsi con preavviso alle autorità nazionali interessate, sul regolare svolgimento della gestione.

³²⁴ Per questa definizione si veda FRANCHINI C., *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, Cedam, Padova, 1993, 218 ss, citato anche in DE LUCIA L., *Strumenti di cooperazione per l'esecuzione del diritto europeo*, in DE LUCIA L., MARCHETTI B., *cit.*, 156.

2.1. *L'Agenda digitale europea*

A livello europeo il governo della diffusione delle tecnologie informatiche, ancora più stratificato se possibile, trova una recente sistematizzazione nell'ambito della Strategia Europa 2020³²⁵, che aggiorna il concetto di «*società della conoscenza*»³²⁶ elaborato nella precedente "Strategia di Lisbona"³²⁷ e quindi, conseguentemente del metodo aperto di coordinamento (MAC)³²⁸, ivi elaborato, sul quale è dunque opportuno soffermarsi per delinearne origini e funzione. Secondo un'attenta ricostruzione³²⁹, sul finire del secolo scorso i governi dei Paesi membri ebbero sempre più chiaro che dall'espandersi del modello economico postindustriale³³⁰ derivavano rischi sociali, comuni a tutti, connessi alla disoccupazione, esclusione sociale, calo

³²⁵ COM(2010), 2020. *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*,

³²⁶ ALLULI, G., *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, CNOSFAP, 2015, 7, «l'espressione "Società della conoscenza" viene spesso utilizzata per definire una delle principali caratteristiche del sistema economico e produttivo contemporaneo, in quanto sempre di più il sapere, invece del capitale "materiale", diventa una risorsa indispensabile per la produzione e per lo sviluppo del sistema economico»

³²⁷ CONSIGLIO EUROPEO, Conclusioni della Presidenza, Lisbona, 23-24 marzo 2000

³²⁸ FERRERA M., GIULIANI M. (a cura di), *Governance e politiche nell'unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2008. MARTINICO G., *L'impatto del metodo aperto di coordinamento sulla "forma di unione"*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2009, 625 ss.; RAVELLI F., *Il "MAC / Pensioni" nel quadro del coordinamento delle politiche sociali comunitarie*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 3, 2009, 593 che vede nel MAC «il tentativo più ambizioso e consapevole di tradurre in concreto programma d'azione la sintesi tra dimensione economica e sociale contenuta nell'art. 2 CE».

³²⁹ SACCO S., *Il metodo aperto di coordinamento. Origini, ragioni e prospettive del coordinamento delle politiche sociali*, in *Il Politico*, 1/2007, 25, il quale aggiunge che «iniziava a serpeggiare la convinzione che vi fosse un legame tra l'integrazione economica e i licenziamenti».

³³⁰ Per questa evoluzione si veda già TOURAINE A., *La società post-industriale*, Il Mulino, Bologna, 1974

demografico³³¹. In particolare, la firma del Trattato di Maastricht avvenne in un contesto di diffusa insoddisfazione nei confronti del processo di integrazione europea, che si riteneva non tenesse in adeguata considerazione la questione occupazionale, e si temeva che l'unione monetaria «*avrebbe eliminato gli ultimi ostacoli alla mobilità del capitale, quelli legati alle fluttuazioni dei tassi di cambio, acuendo così ulteriormente i rischi di competizione regolativa*»³³². Con il Consiglio europeo di Essen si avviò allora un coordinamento delle politiche occupazionali - sulla scorta del Libro bianco predisposto dalla Commissione nel 1993³³³ su mandato del Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 - che fu poi trasposto nel Titolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam, la cui architettura istituzionale fu modulata su quella già sperimentata per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 99 TCE. A questi due fattori, si aggiunse poi la congiuntura politica progressista di molti dei governi in seno al Consiglio europeo. Tuttavia l'opzione preferenziale per il MAC, a discapito di altre forme di cooperazione, fu una reazione alla «*rigidità del metodo comunitario e, in particolare, agli aspetti di costituzionalizzazione dell'ordinamento giuridico comunitario prima discussi [primato del diritto UE; effetto diretto; n.d.a.] e alle loro conseguenze sulle capacità regolative nazionali*» che facilitarono l'adozione del MAC quale strumento di rafforzamento della «*dimensione sociale*» del processo di integrazione³³⁴. Il MAC

³³¹ Si vedano i saggi contenuti in CLASEN J., CLEGG D., *Regulating the risk of unemployment: national adaptations to post-industrial labour markets in Europe*, OUP, 2011

³³² *Ibid.*

³³³ Commissione europea COM 93(700) finale, *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo. Libro bianco*, 5.12.1993

³³⁴ Per una ricostruzione in termini si veda SACCO S., *Il metodo aperto*, cit., 25-27. L'a. legge il ricorso al MAC come «*anticipazione di una di quelle contromosse che i governi degli stati membri hanno opposto all'intrusione del diritto comunitario (rectius: della giurisprudenza comunitaria) nei sistemi nazionali di*

costituisce uno strumento di *governance* basato su: i) cicli iterativi periodici; ii) fissazione di linee guide e obiettivi a livello europeo; iii) presentazione, da parte degli stati membri, di piani nazionali di azione; iv) approvazione dei piani *inter pares*; v) valutazione dei piani da parte di Commissione e Consiglio, congiuntamente. Il Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, consapevole delle criticità sopra evidenziate si propose l'obiettivo strategico di «*diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale*»³³⁵, tramite l'attuazione del MAC. Già in quella sede la declinazione più significativa della conoscenza, quale insieme razionale di informazioni, era costituita proprio dalla digitalizzazione dell'economia, nella quale si vedeva un «*potente motore per la crescita, la competitività e l'occupazione*»³³⁶. Protagonisti di questa trasformazione avrebbero dovuto essere «*le industrie che producono contenuti informativi [che] creano un valore aggiunto*» e le pubbliche amministrazioni che avrebbero dovuto svolgere i compiti necessari «*effettivi sforzi a tutti i livelli per avvalersi delle nuove tecnologie e far sì che le informazioni siano il più possibile accessibili*»³³⁷. Cruciali a tal fine sarebbero stati la creazione di un sistema europeo di istruzione e ricerca orientato

protezione sociale)». Su un piano strettamente politologico l'a. aggiunge che «*il metodo aperto di coordinamento possiede anche dei rilevanti vantaggi politici: facilita il raggiungimento di accordi tra gli stati membri, giacché gli accordi flessibili propri del MAC possono superare le opposizioni degli stati membri a conferire all'Unione un mandato con un contenuto considerato troppo distante dall'esperienza domestica; permette lo spostamento del biasimo sull'Unione nel caso di decisioni impopolari e allo stesso tempo consente l'appropriazione dei meriti quando il coordinamento è efficace*», *ibid.* 29

³³⁵ Consiglio europeo Lisbona 23 e 24 marzo 2000. Conclusioni della Presidenza, cfr. p.to 5

³³⁶ *Ibid.*, p.to 8

³³⁷ *Ibid.* p.to 9

all'apprendimento permanente³³⁸ e l'approntamento di norme utili allo sviluppo del commercio elettronico e della rete Internet. Infatti, la capacità delle TIC di incidere significativamente sulla produttività degli operatori economici indusse a ritenerle una valida opportunità per ristrutturare, in un arco temporale pluriennale, l'economia europea e indirizzarla alla sostenibilità e inclusività. Con la "*Strategia Europa 2020*"³³⁹, dunque, la Commissione fissava per l'economia di mercato sociale europea la necessità di basarsi sull'economia e sull'innovazione ("*intelligente*"); di migliorare l'impiego delle risorse per essere più attenta alle esigenze ambientali e più competitiva ("*sostenibile*"), nonché di accrescere il tasso di occupazione e favorire la coesione sociale e territoriale ("*inclusiva*"). Queste finalità generali venivano declinate in cinque "*obiettivi principali*" riguardanti l'occupazione, la ricerca e lo sviluppo, il governo della transizione ecologica, l'istruzione e la lotta alla povertà³⁴⁰. A

³³⁸³³⁸ Cfr. ALLULLI G., *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, Centro Nazionale Opere Salesiane - Formazione Aggiornamento Professionale, 2020. Questo fattore era stato già analizzato a livello europeo nel documento Commissione europea (1995), *White Paper On Education And Training - Teaching And Learning Towards The Learning Society COM(95) 590*. Per il concetto di *lifelong learning* si veda OECD (1996), *Lifelong Learning for All*, Paris, OECD. La strategia europea sulla questione dell'apprendimento permanente fu portata a termine con l'adozione delle seguenti raccomandazioni: *Quadro europeo per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (European Qualification Framework - EQF)*; *Metodologia per il trasferimento dei crediti per l'Istruzione e la Formazione Professionale (European Credit system for Vocational Education and Training - ECVET)*; *Quadro di riferimento per l'assicurazione di qualità (European Quality Assurance Reference framework for Vocational Education and Training - EQAVET)*; *Quadro europeo per le competenze chiave*.

³³⁹ Commissione europea, COM(2010) 2020 finale, *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, in cui si legge espressamente che il documento intende rispondere al bisogno di «una strategia che ci consenta di uscire più forti dalla crisi e di trasformare l'UE in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale».

³⁴⁰ In particolare: aumentare il tasso di occupazione delle persone tra 20 e 64 anni; investire il 3% del P.I.L. in ricerca e sviluppo; ridurre le emissioni di gas

sostegno di ciascuno di tali obiettivi la Commissione promuoveva sette “*iniziative faro*”, tra cui “*Agenda europea del digitale*”³⁴¹, la “*politica industriale per l’era della globalizzazione*”³⁴², la cui realizzazione era rimessa sia all’azione diretta degli organi europei sia a quella indiretta dei Paesi membri.

L’Agenda digitale europea è il documento strategico-programmatico con il quale l’Unione europea indirizzava l’impiego delle tecnologie digitali nell’ambito delle rispettive competenze verso le finalità di innovazione, progresso e crescita economica. Il documento denunciava, in particolare, la necessità di intervenire sui seguenti aspetti: 1) frammentazione dei mercati digitali; 2) mancanza di interoperabilità; 3) aumento della criminalità informatica e rischio di un calo della fiducia nelle reti; 4) mancanza di investimenti nelle reti; 5) impegno insufficiente nella ricerca e nell’innovazione; 6) mancanza di alfabetizzazione digitale e di competenze informatiche; 7) opportunità mancate nella risposta ai problemi della società³⁴³. Il documento poneva poi le basi per la creazione del mercato unico digitale che richiedeva la diffusione di reti che garantissero un internet ad alta velocità e applicazioni interoperabili e un vasto accesso alla banda larga³⁴⁴ (accesso per tutti a velocità di Internet nettamente

serra “*almeno al 20%*” e, contestualmente portare al “*20% la quota di energie rinnovabili e aumentare l’efficienza energetica del 20%*”. Con riferimento all’istruzione, invece, l’obiettivo era quello di ridurre il tasso di abbandono scolastico, aumentare quello dei laureati e ridurre di “*20 milioni il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale*”.

³⁴¹ Comunicazione della Commissione del 19.5.2010 COM(2010)245

³⁴²³⁴² Le altre erano e l’ “*Unione dell’innovazione*”, “*Youth on the move*”, “*Un’Europa efficiente sotto il profilo delle risorse*”, l’ “*Agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro*”, la “*Piattaforma europea contro la povertà*”.

³⁴³ Cfr. MADDALENA M.L., *La digitalizzazione della vita dell’amministrazione e del processo*, in *Foro amm.*, 10, 2016, 2535

³⁴⁴ Sul carattere essenziale di questo intervento si vedano le riflessioni sul contesto urbano di OTRANTO P., *La garanzia di accesso alla rete e la “città connessa”*, in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, 3, 2021, 77 ss.

superiori (30 Mbps o più) o entro il 2020: almeno il 50% delle famiglie europee con connessioni Internet di oltre 100 Mbps). L'Unione europea si assumeva così il compito di intervenire per la creazione di un quadro giuridico stabile per incentivare gli investimenti su infrastrutture aperte; definire una politica efficiente in materia di spettro radio, agevolare l'uso dei fondi strutturali dell'UE per la realizzazione dell'agenda, creare un vero e proprio mercato unico per i contenuti e i servizi online (mercati europei sicuri e senza frontiere per i servizi web e i contenuti digitali, caratterizzati da alti livelli di fiducia, nonché, di regolamentare la governance globale di internet. L'agenda digitale europea era poi coordinata con la strategia per il mercato unico digitale³⁴⁵, consistente in un piano volto a creare un mercato unico digitale “libero e sicuro” per consentire a tutti i cittadini di effettuare acquisti online oltre la frontiera e alle imprese di vendere in qualsiasi parte del territorio UE³⁴⁶.

In questo quadro si inserisce il più recente intervento costituito dal «*Decennio digitale (2020-2030). Plasmare il futuro digitale dell'Europa*»³⁴⁷ che copre diverse aree chiave per il progresso digitale³⁴⁸ e si sviluppa lungo quattro assi cardinali costituiti da:

³⁴⁵ Sottolinea FRANCESCHELLI V., *Digital single market, diritto d'autore e “società dell'informazione a pagamento”*, in *Rivista di Diritto Industriale*, 6, 2015, 249, «L'Unione Europea si preoccupa sempre, quando interviene, di giustificare i propri poteri di intervento. La strategia verso un Digital Single Market si fonda, secondo la stessa UE, sull'articolo 4, paragrafo 2, lettera a) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) («2. L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori: a) mercato interno;» ...). Sono altresì richiamati gli articoli 26, 27, 114 e 115, dello stesso Trattato»

³⁴⁶ COM(2015)192 def *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*

³⁴⁷ Decisione (UE) 2022/2481 del parlamento europeo e del consiglio del 14 dicembre 2022 che istituisce il programma strategico per il decennio digitale 2030

³⁴⁸ BRADFORD A., *Digital Empires: The Global Battle to Regulate Technology*, OUP, 2023, vede in questi interventi l'espressione di una contesa giuridica tra

i) competenze digitali; ii) infrastrutture digitali³⁴⁹ iv) trasformazione digitale delle imprese:³⁵⁰ v) digitalizzazione dei servizi pubblici:³⁵¹ La strategia riflette una visione ampia che spazia dalle competenze personali alla trasformazione delle imprese e dei servizi pubblici, con l'obiettivo di creare una società digitale più inclusiva ed efficiente³⁵², in vista della quale sono stati adottati diversi atti normativi³⁵³.

modelli regolatori in cui è possibile osservare tre diversi modi di intendere i rapporti tra mercati, stati e libertà individuali.

³⁴⁹ Con l'obiettivo di avere connessioni ad alta velocità per tutte le famiglie e una copertura 5G nelle aree popolate. Inoltre, si cerca di aumentare la produzione di semiconduttori e di ottenere un computer quantistico

³⁵⁰ Per incentivare le imprese a usare servizi di cloud computing, big data e intelligenza artificiale, incoraggiando le PMI a digitalizzarsi e diventare fonti di innovazione. Su tali servizi si veda TRUBIANI P., *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 2, 2022, 395 ss.

³⁵¹ Per rendere disponibili online i principali servizi pubblici, fornendo accesso alla cartella clinica elettronica ai cittadini e incoraggiando l'uso di soluzioni di identità digitale

³⁵² Cfr. Decisione (UE) 2022/2481

³⁵³ Si vedano Regolamento 2015/2120, del 25 novembre 2015, che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta e le tariffe al dettaglio per le comunicazioni intra-UE (con l'abolizione delle tariffe di roaming); Regolamento 2016/679, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (Regolamento generale sulla protezione dei dati, GDPR); Regolamento 2017/1128, del 14 giugno 2017, relativo alla portabilità transfrontaliera di servizi di contenuti online nel mercato interno; Regolamento 2017/1953, del 25 ottobre 2017, per quanto riguarda la promozione della connettività internet nelle comunità locali (WIFI4EU), poi abrogato dal successivo e più generale Regolamento 2021/1153, del 7 luglio 2021, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa; Regolamento 2018/302, del 28 febbraio 2018, che impedisce i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione basate sulla posizione geografica degli utenti europei; Regolamento 2018/644, del 18 aprile 2018, relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi; Direttiva 2019/790, del 17 aprile 2019, sul diritto d'autore nel mercato unico digitale. Su un commento generale a questo pacchetto normativo si veda ROSSI DAL POZZO F., *Mercato Unico Digitale, dati personali e diritti fondamentali*, Eurojus, fasc. sp., 2020

2.2. L'Agenda digitale italiana

L'Agenda digitale italiana, nella cornice dei due decreti-legge in forza dei quali è stata adottata³⁵⁴, si pone l'obiettivo di perseguire la modernizzazione dei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, seguendo le direttive europee. In via strumentale il legislatore affidava al governo il coordinamento di una serie di azioni volte ad instaurare un mercato dell'innovazione digitale attraverso lo sviluppo e il sostegno alla «domanda e offerta di servizi digitali innovativi». La prima avrebbe dovuto essere promossa tramite incentivi a «cittadini e imprese» all'utilizzo di tali servizi; la seconda, invece, richiedeva il potenziamento «di connettività a larga banda», e «la crescita di capacità industriali adeguate a sostenere lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi»³⁵⁵. L'agenda digitale può definirsi come una politica pubblica che, per essere realizzata, esige un programma, nel quale si individuino le azioni, preordinate a conseguire gli obiettivi in esso fissati, che più organismi pubblici, concertando la loro attività, devono porre in essere. Essa si caratterizza, dunque, innanzitutto perché richiede il coinvolgimento di più livelli di governo e, quindi, ponendo al centro della sua realizzazione la funzione di coordinamento; in secondo luogo, il coinvolgimento in tale funzione dei suoi destinatari³⁵⁶. Il settore digitale e l'impiego delle ICT costituiscono, infatti, nell'ambito dell'agenda digitale, fattori di innovazione in grado operare in

³⁵⁴ Cfr. art. 47 d.l. 9 febbraio 2012 n. 5, noto come "Semplifica Italia", e art. 1 d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, noto come "Crescita 2.0".

³⁵⁵ Art. 47 c.1, *ibid.* Per il perseguimento degli scopi il successivo c.1 conferiva all'AgID e alle amministrazioni interessate il potere di «stipulare [...] convenzioni con società concessionarie di servizi pubblici essenziali su tutto il territorio nazionale dotate di piattaforme tecnologiche integrate erogatrici di servizi su scala nazionale e di computer emergency response team»

³⁵⁶ In termini si veda. IELO D., *L'agenda digitale: dalle parole ai fatti. Sanità, scuola, ricerca, start up, smart city, infrastrutture, appalti, anticorruzione, radiotelevisione*, Giappichelli, Torino, 2015, 10

maniera congiunta sui processi economici, sociali ed amministrativi³⁵⁷.

Sempre ad un livello strategico si pongono i documenti programmatici adottati negli anni successivi che specificano e aggiornano le priorità utili al perseguimento degli obiettivi posti nell'Agenda nazionali ma, soprattutto, delineano due chiari assi di intervento: i) la progressiva modernizzazione della pubblica amministrazione mediante la digitalizzazione; ii) l'approntamento delle infrastrutture digitali. Sulla base di questa distinzione, effettuata *ratione materiae*, è possibile inquadrare nel primo filone di interventi la «*Strategia per la crescita digitale 2014-2020*» e la «*Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese 2025*» accomunate dall'idea che il processo di digitalizzazione della «società» deve essere trainato dalla pubblica amministrazione³⁵⁸. Questi documenti tendono all'allineamento delle priorità nazionali con quelle europee, dando centralità alla modernizzazione della pubblica amministrazione, alla digitalizzazione dei servizi e agli investimenti tecnologici pubblici. In essi si individuano tre ambiti d'azione: azioni infrastrutturali, piattaforme abilitanti e programmi di accelerazione. Le azioni infrastrutturali si

³⁵⁷ IELO D., *ibid.*, il quale enucleando questa polivalenza del digitale enumera a titolo esemplificativo rispettivamente: «*lo sviluppo della capacità produttiva, [...] la cittadinanza digitale, [...] la semplificazione istituzionale e amministrativa*».

³⁵⁸ V. sul punto espressamente il secondo documento nel quale si legge che la «*realizzazione di una società digitale, in cui cittadini e imprese utilizzano servizi digitali efficienti della Pubblica Amministrazione in modo semplice e sistematico [...] si basa sulla realizzazione di migliori infrastrutture digitali, sulla valorizzazione dei dati, sulla creazione di competenze digitali, sulla radicale digitalizzazione del settore pubblico, che darà impulso anche alla trasformazione digitale del settore privato*» e, più avanti, ancora più nettamente che il «*pubblico è volano di digitalizzazione del privato*» (*Piano nazionale innovazione 2025*, 9.11.2020, 5 ss; documento consultabile online al seguente link: <https://docs.italia.it/italia/mid/piano-nazionale-innovazione-2025-docs/it/stabile/le-tre-sfide/la-prima-sfida.html>)

concentrano sulla connettività, la sicurezza digitale, il consolidamento ICT e l'identità digitale. Le piattaforme abilitanti (es. “Anagrafe della Popolazione Residente”, “Pagamenti elettronici”), puntano a digitalizzare procedimenti amministrativi e settori prioritari. I programmi di accelerazione (es. “Italia Login”, “Competenze digitali” e “Smart city”) incidono direttamente sulla domanda e sull'offerta di servizi pubblici.

La «*Strategia per la Banda Ultralarga*»³⁵⁹, invece, punta a ridurre il divario infrastrutturale tramite la connettività veloce per la maggior parte della popolazione tramite interventi legislativi, fiscali e di sovvenzioni pubbliche utili a stimolare la domanda.

La Strategia BUL si sviluppa lungo «*quattro aree di intervento: area interventi trasversali, che non si riferiscono in maniera univoca alla connettività fissa o a quella mobile, ma che intendono favorire l'intero sistema Telco; area interventi per lo sviluppo della connettività fissa, che mirano a favorire lo sviluppo e l'adozione delle infrastrutture e della connettività fissa; area interventi per lo sviluppo della connettività mobile, che mirano a favorire lo sviluppo e l'adozione delle infrastrutture e della connettività mobile di nuova generazione; area interventi a sostegno della domanda, che mirano a favorire l'adozione della connettività fissa e mobile di nuova generazione da parte dell'utenza*». Tramite questi interventi la Strategia BUL si raccorda con il Digital Compass europeo dal quale recepisce le seguenti priorità: «*i) tutte le famiglie dell'UE dovranno beneficiare di una connettività in BUL al Gigabit; ii) tutte le zone abitate dovranno essere coperte dal 5G; iii) dovranno essere installati 10.000 nodi periferici (alla base*

³⁵⁹ Da ultimo si veda Strategia italiana per la Banda Ultra Larga 2023-2026, disponibile qui: https://assets.innovazione.gov.it/1691476144-strategia-bul-07_08_23.pdf, Approvata dal Comitato Interministeriale per la Transizione Digitale (CITD) nella seduta del 6 luglio 2023

dell'architettura "edge computing") a impatto climatico zero e altamente sicuri in UE; iv) il 75% delle imprese dovrà utilizzare servizi di "cloud", "big data" e intelligenza artificiale; v) Il 90% delle PMI dovrà raggiungere almeno un livello di base di intensità digitale (sulla base del "Digital Intensity Index") e dovrà essere raddoppiato il numero di imprese "unicorno" in UE»³⁶⁰.

Tutti i piani ora menzionati sono ricompresi nel documento programmatico adottato quasi contestualmente alla strategia sulla banda ultralarga denominato *"Italia digitale 2026"*.

La definizione degli indirizzi di fondo e delle priorità strategiche è affidata al Comitato Interministeriale per la Transizione Digitale, incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e disciplinato dall'art.8 del d.l. 22/2021, che interviene sulla disciplina dell'attività di Governo, ridefinendo le attribuzioni dei vari Ministeri. Alla Presidenza sono dunque attribuiti i compiti di promozione, indirizzo, coordinamento dell'«*azione del Governo nelle materie dell'innovazione tecnologica, dell'attuazione dell'agenda digitale italiana ed europea, della strategia italiana per la banda ultralarga, della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e delle imprese, nonché della trasformazione, crescita e transizione digitale del Paese, in ambito pubblico e privato, dell'accesso ai servizi in rete, della connettività, delle infrastrutture digitali materiali e immateriali e della strategia nazionale dei dati pubblici*» (art. 5 c.3 lett. b-bis) l.n. 400/1988). Nell'espletamento di tali compiti l'organo di vertice può avvalersi dell'attività istruttoria svolta dal CITD. coordinamento e del monitoraggio delle iniziative di innovazione tecnologica e transizione digitale, coinvolgendo le pubbliche amministrazioni competenti. Tra le sue funzioni, il

³⁶⁰ Strategia italiana per la Banda Ultra Larga 2023-2026, 26

CITD si occupa della promozione, indirizzamento e coordinamento delle azioni del governo riguardanti l'innovazione tecnologica, l'agenda digitale italiana ed europea, la banda ultralarga, la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e delle imprese, nonché della crescita e della transizione digitale del Paese sia nel settore pubblico che privato. Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, se nominato, e coinvolge vari Ministri con competenze nelle materie pertinenti. Le sue responsabilità principali includono l'esame delle linee strategiche e dei progetti di innovazione tecnologica delle amministrazioni, il monitoraggio dell'attuazione di tali progetti, nonché l'identificazione di eventuali criticità e la proposta di soluzioni (cfr. art.8 c. 2 e ss. del d.l. 22/2021).

L'ultima componente del ciclo politico che conduce alla determinazione degli interessi pubblici in materia digitale è il *modello strategico di evoluzione del Sistema Informativo della Pubblica amministrazione* che gli artt. 3 e 4 dello Statuto dell'AgID individuano quale attuazione del coordinamento informatico svolta per conto dell'amministrazione centrale con le autonomie locali³⁶¹. Per offrire una «*visione unitaria e condivisa di evoluzione del Sistema Informativo della Pubblica Amministrazione*», il Comitato di Indirizzo dell'Agenzia adotta, dopo apposita istruttoria, «*la documentazione progettuale e normativa che, nello scenario attuale ed a medio-lungo termine, identifica banche dati ed infrastrutture materiali ed immateriali*³⁶² di interesse nazionale

³⁶¹ L'atto è stato adottato dal Comitato di indirizzo di AgID il 04/02/2016 ma non è possibile consultarlo perché, incomprensibilmente, non pubblicato. È possibile però desumerlo dal grafico riportato nel primo piano triennale adottato da AGID, v *infra*, introdotto nel c.a.d. con la legge n.208 del 28 dicembre 2016 (Legge di stabilità 2016).

³⁶² Occorre sottolineare che l'atto statutario riconduce nell'infrastruttura immateriale anche gli atti di competenza dell'Agenzia quali linee guida,

oltre che, con riferimento alle istituzioni competenti, i progetti in corso per garantirne l'attuazione ed il loro stato di avanzamento» (art. 3 Statuto).

3. I Piani Triennali per l'Informatica Pubblica

Pare opportuno, a questo punto fornire una disamina dei Piani triennali finora adottati per dare conto di quali siano in concreto gli indirizzi politici finora concretizzatisi in atti di pianificazione.

Il Piano Triennale per l'Informatica Pubblica costituisce dunque l'atto di alta amministrazione che sostiene il processo di digitalizzazione dell'amministrazione italiana. Da una parte, raccoglie l'indirizzo politico-strategico frammentato nei diversi documenti programmatici che si sono analizzati e ne elabora una sintesi sull'impronta fornita dal *Modello strategico* elaborato e adottato dal Comitato di indirizzo. Nelle formulazioni dei piani finora adottati, il *Modello strategico* si sviluppa secondo 4 *layer* "orizzontali" (*servizi, dati, piattaforme, infrastrutture*) e 2 *layer* "trasversali" (*interoperabilità e sicurezza*), perché comuni a

regolamenti, pareri interpretativi; gli standard necessari a garantire l'interoperabilità, le scelte sulle priorità di intervento, la stipula di accordi strategici necessari al raggiungimento degli obiettivi fissati nel Modello e le segnalazioni che giungono all'Agenzia sulle incongruenze normative. Lo statuto non richiama espressamente ma si pone in contiguità con il concetto di "sistema pubblico di connettività" contenuto nell'art. 73 c.2 c.a.d. che lo definisce quale «*insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche che assicura l'interoperabilità tra i sistemi informativi delle Pubbliche amministrazioni, permette il coordinamento informativo e informatico dei dati tra le Amministrazioni centrali, regionali e locali e tra queste e i Sistemi dell'Unione europea ed è aperto all'adesione da parte dei gestori di servizi pubblici e dei soggetti privati, garantendo la sicurezza e la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascun soggetto aderente*». Le prestazioni e i servizi necessari a garantire la costruzione e la manutenzione di un siffatto sistema ha condotto il giudice amministrativo a ritenerli *ex se* un oggetto di appalto complesso idoneo a giustificare una deroga al limite temporale massimo ordinariamente previsto per l'aggiudicazione di un accordo-quadro (cfr. Consiglio di Stato sez. V, 29/11/2017, n.5613).

ciascuno dei primi quattro ambiti di intervento. Si può osservare che nella prima edizione (2017-2019), l'attenzione si concentrava sull'introduzione del suddetto modello, mentre la seconda edizione (2019-2021) si dedicava a dettagliarne l'attuazione. Nel solco tracciato dal correttivo al c.a.d.³⁶³ il Piano accentuava la stretta connessione con le allora nuove linee guida che sostituivano le precedenti regole tecniche - adottate con d.p.c.m. - per offrire all'Agenzia uno strumento normativo maggiormente flessibile e idoneo a recepire i rapidi mutamenti tecnologici. Il conferimento di questo nuovo potere, il radicamento dell'ufficio del Difensore civico unico presso la medesima agenzia, l'attività di pianificazione, collocavano l'agenzia al centro delle politiche di digitalizzazione e anche dei rapporti tra amministrazione cittadini. In questa cornice nell'edizione 2019-2021 del Piano triennale, più della precedente, l'Agenzia avverte la necessità di dedicare uno specifico capitolo alla *governance multilevel*³⁶⁴ nel quale viene accentuato il ruolo delle autonomie locali e il maggior coordinamento in sede di Conferenza unificata per la realizzazione delle agende digitali. Le Regioni divengono così enti di coordinamento delle azioni per la transizione digitale a livello territoriale, con il supporto e il coinvolgimento dell'Agenzia per la coesione territoriale³⁶⁵.

Invece, nel Piano triennale 2020-2022 e nel suo aggiornamento 2021-2023 si è accentuata la dimensione attuativa ponendo

³⁶³ D.lgs. 13 dicembre 2017, n.217, *Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n.179, concernente modifiche ed integrazione al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n.124, in materia riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.*

³⁶⁴ Così NOTARI F., *cit.* 27

³⁶⁵ A titolo esemplificativo si veda l'Accordo per la crescita e la cittadinanza digitale tra la Regione Piemonte, AgID e l'Agenzia per la Coesione Territoriale del 24.07.2019, per l'individuazione degli interventi necessari alla trasformazione digitale del Piemonte.

maggior enfasi sul controllo e monitoraggio delle azioni previste. Occorre considerare che dall'aggiornamento 2021-2023 si è dovuta ripensare la *governance* del Piano triennale alla luce del decreto *Semplificazioni bis* che attua l'indirizzo politico ricevuto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Nell'ultimo aggiornamento, approvato tramite Decreto del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, incaricato dell'innovazione tecnologica e della transizione digitale, si prosegue il focus sulla realizzazione delle azioni previste e sulla valutazione dei risultati ottenuti in relazione agli obiettivi prestabiliti, mantenendo l'approccio della precedente edizione. La struttura del piano rimane articolata in tre sezioni. Nella “parte I” si introduce la strategia e si approfondiscono i cd. “*principi guida*” cui si conforma l'attività di pianificazione dell'Agenzia e che verranno esaminati subito di seguito. La “parte II”, suddivisa in sei capitoli riprende la struttura del Modello strategico e la “parte III”, articolata in due capitoli, delinea la *governance* per proseguire il processo di trasformazione digitale, individuando i doveri delle amministrazioni. Infine, l'ultimo Piano Triennale per l'Informatica approvato, riguardante il triennio 2024-2026 si inserisce espressamente nel contesto definito dal *Digital Compass* nell'ottica di «*ripensare alla programmazione della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni basata su nuove leve strategiche, tenendo conto di tutti gli attori coinvolti nella trasformazione digitale del Paese, e degli obiettivi fissati per il 2030 dal percorso tracciato dalla Commissione europea per il Decennio Digitale*»³⁶⁶

³⁶⁶ Piano Triennale per l'Informatica 2024-2026, 7, disponibile qui: https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/piano_triennale_per_linformatica_nella_pa_2024-2026.pdf

4. Il “ciclo amministrativo” del Piano Triennale per l’Informatica pubblica

Il ciclo discendente trova la sua prima articolazione proprio nel piano triennale che, nei suoi ultimi aggiornamenti, dedica l’ultima sezione alla *governance* della attuazione del piano, la cui realizzazione è rimessa ulteriori procedimenti pianificatori connessi e conseguenti, formulati nell’ambito di comitati appositamente costituiti e a composizione mista (politica³⁶⁷, e tecnica³⁶⁸) e, aspetto più rilevante, attuati in via convenzionale mediante la sottoscrizione di accordi di programma. tra le amministrazioni coinvolte per garantire il coordinamento in sede attuativa.

Sul piano organizzativo si possono individuare tre stadi di attuazione del piano triennale. Il primo è da individuare negli accordi territoriali tra AGID e regioni finalizzati proprio alla realizzazione del Piano triennale. Il modulo negoziale si rende necessario perché la competenza esclusiva che la Costituzione riconosce allo Stato in materia di coordinamento informatico non consente da solo alle amministrazioni centrali di portare a termine quel processo di digitalizzazione descritto nei piani triennali, che investe non solo l’organizzazione amministrativa statale, ma anche quelle regionali, ma anche i processi produttivi privati, al fine di aumentarne la produttività. Ciò comporta che la sua realizzazione dipende anche dall’esercizio di competenze regionali quali ad esempio quelle in materia di tutela della salute

³⁶⁷ Sono coinvolti nei piani esaminati i seguenti Ministeri: Dipartimento per la trasformazione digitale, in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero dell’Economia e della Finanza, la Conferenza unificata

³⁶⁸ In particolare l’AGID, ma nell’ultimo aggiornamento anche Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., PagoPA S.p.A., Consip S.p.A

e governo del territorio. La sottoscrizione, quindi, nell'ambito dell'«*accordo quadro per la Crescita e la Cittadinanza Digitale Verso Gli Obiettivi Europa 2020*»³⁶⁹, di accordi a livello territoriale³⁷⁰, consente all'Agenzia di indirizzare le autonomie regionali, nelle materie di loro competenza, verso gli obiettivi digitali posti dalla pianificazione centrale. Dalla prospettiva regionale, invece, gli accordi territoriali offrono alle amministrazioni regionali l'accesso a quel supporto amministrativo qualificato³⁷¹ - che l'AGID offre - necessario per implementare le proprie agende digitali. Infatti, la

³⁶⁹ L'accordo è stato ratificato da AgID e dalla Conferenza delle Regioni e Province Autonome il 15 febbraio 2018 e ha validità triennale.

³⁷⁰ Abruzzo: Determinazione n. 205 del 14 giugno 2018 - *Approvazione Atto Integrativo I all'Accordo di Programma Quadro*; Emilia Romagna, Determinazione n. 31/2020 del 14 febbraio 2020 - *Approvazione e sottoscrizione dell'Accordo di collaborazione per la crescita e la cittadinanza digitale nella Regione Emilia Romagna*; Marche, Determinazione n. 189/2019 del 19 luglio 2019 - *Accordo Quadro tra l'Agenzia per l'Italia Digitale e le Regioni e le Province Autonome per la crescita e la cittadinanza digitale verso gli obiettivi EU2020. Approvazione e sottoscrizione dell'Accordo di collaborazione per la crescita e la cittadinanza digitale nella Regione Marche*; Piemonte, Determinazione n. 196 del 24 luglio 2019 - *Accordo Quadro tra l'Agenzia per l'Italia Digitale e le Regioni e le Province Autonome per la crescita e la cittadinanza digitale verso gli obiettivi EU2020. Approvazione e sottoscrizione dell'Accordo di collaborazione per la crescita e la cittadinanza digitale nella Regione Piemonte*; Friuli-Venezia Giulia, Determinazione n. 154/2020 del 20 marzo 2020 - *Accordo Quadro tra l'Agenzia per l'Italia Digitale e le Regioni e le Province Autonome per la crescita e la cittadinanza digitale verso gli obiettivi EU2020: approvazione e sottoscrizione dell'Accordo di collaborazione per la crescita e la cittadinanza digitale nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*; È possibile consultare i vari accordi siglati da AGID con le singole regioni al seguente link: <https://www.AgID.gov.it/it/agenzia/il-supporto-pa/territori-digitali>

³⁷¹ Negli accordi si stabilisce che AgID mette a disposizione delle Regioni «strumenti tecnici, di monitoraggio e di governance, tra cui linee guida, regole d'interoperabilità, ambienti di test e simulazione, in sinergia con la strategia digitale nazionale e utili al Responsabile per la trasformazione digitale a gestire il cambiamento», nonché «asset e competenze concentrate sulle aree d'intervento delineate dal Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione, tra cui accesso ai servizi, ecosistemi e interoperabilità, piattaforme abilitanti, infrastrutture fisiche, sicurezza, gestione del cambiamento e monitoraggio, promozione dei servizi digitali»

determinazione delle finalità di questi documenti programmatici - ed è questo il secondo elemento utile a spiegare la necessità degli accordi in parola - non è del tutto fondata sul consenso politico che le giunte regionali possono aver ricercato in materia di “cittadinanza digitale” presso l’elettorato territoriale. Esse, infatti, dipendono in larga parte dalle condizionalità cui le amministrazioni regionali devono sottostare per accedere ai fondi strutturali per lo sviluppo gestiti dall’Agenzia per la coesione territoriale, diretti allo sviluppo regionale. La stipula di accordi territoriali - mirando «*a rafforzare la capacità delle Regioni di svolgere il ruolo di coordinamento a livello locale nel favorire la trasformazione digitale dei servizi per i cittadini e imprese*» - fornisce una cornice di raccordo esprimendo un’attività di coordinamento tra stato-apparato e stato-comunità.

Ad un secondo stadio si rinviene invece la prassi del “*format PT*”, nata da un percorso di co-progettazione condotto dall’AgID nel corso del 2021 con amministrazioni centrali e locali, rispondente a più specifici compiti. Innanzitutto, consente all’Agenzia di supportare le singole amministrazioni nel perseguimento delle linee di azione fissate nel Piano triennale ex art. 14*bis*; in secondo luogo, e più propriamente, esso costituisce uno strumento di monitoraggio puntuale dell’attuazione del piano triennale da parte delle singole amministrazioni, utile pertanto all’Agenzia anche a svolgere il ruolo di verifica e controllo sull’adempimento degli obblighi posti dal c.a.d. e, quindi, presupposto di validità di eventuali procedimenti sanzionatori fondati sui poteri di vigilanza e controllo introdotti nell’art.18 c.a.d. dal decreto *Semplificazioni bis*. Alla luce delle funzioni svolte da questi piani triennali elaborati e approvati in seno alle singole amministrazioni ai poteri sulla base dei quali essi sono adottati - rinvenibili nell’autonomia organizzativa e regolamentare

riconosciuta a ciascuna amministrazione - si deve ritenere che l'approvazione di questi piani sia un dovere amministrativo posto in capo agli organi amministrativi preposti (RTD, di seguito esaminati) e che questi ultimi godano di una discrezionalità amministrativa limitata nella definizione delle priorità e della fissazione dei termini procedurali per il conseguimento degli obiettivi.

Al terzo stadio si trova invece il Rappresentante per la Trasformazione Digitale (RTD), ufficio deputato alla realizzazione delle azioni previste dal Piano triennale per l'amministrazione di sua appartenenza³⁷² e alla redazione del piano triennale della singola amministrazione. Il RTD opera quale «*interfaccia tra AGID, Dipartimento per la Trasformazione Digitale e l'Amministrazione*» inquadrato negli uffici di staff degli organi politico-amministrativi dell'amministrazione di appartenenza e dotato di un potere discrezionale di iniziativa per la promozione dei processi di cambiamento e la condivisione delle buone pratiche, elaborate nella rete degli RTD³⁷³.

I tre stadi ora esaminati costituiscono altresì l'attività strettamente connessa e consequenziale necessaria alla

³⁷² Per le amministrazioni che impieghi almeno 50 dipendenti.

³⁷³ Cfr. ad es. Piano Triennale AGID 2020-2022, p. 54. Per comprendere la rilevanza di questo ufficio per l'organizzazione amministrativa occorre considerare che il Piano affida ai RTD il compito di sviluppare un cd. "modello di maturità" per valutare il grado di sviluppo e adeguamento delle amministrazioni, sia dal punto di vista organizzativo che tecnologico, necessario per stabilire i cambiamenti necessari nelle strutture e nelle tecnologie per supportare il passaggio allo smartworking nella Pubblica Amministrazione. Questo modello, nelle formulazioni dei piani triennali, dovrebbe poi costituire la base per una "piattaforma nazionale" per definire gli standard utili a implementare lo smartworking a livello nazionale. La costituzione di una "rete degli RTD" è uno degli obiettivi posti nei piani sinora susseguitisi, non esistendo al momento una componente organica presso tutte le amministrazioni pubbliche in grado di svolgere adeguatamente le funzioni assegnate a questo ufficio.

realizzazione del piano triennale. Tuttavia l'eterogeneità degli obiettivi posti a livello centrale e la molteplicità dei soggetti coinvolti rende necessario estendere l'esame dei procedimenti amministrativi connessi alla realizzazione del piano e che, pertanto, si sviluppano, per alcuni segmenti, parallelamente a quello oggetto del nostro esame. Il Piano Triennale considera le materie oggetto di questi ulteriori livelli di pianificazione come «*leve per l'innovazione*» e le individua nella i) formazione dei dirigenti e funzionari amministrativi; ii) nella integrazione degli obiettivi digitali nell'attività di governo del territorio; iii) nella programmazione della domanda pubblica di servizi e beni digitali. A ciascuno di questi ambiti corrispondono diversi piani che - seppur fondati su autonomi documenti strategici - concorrono alla realizzazione del piano triennale ex art.14*bis* programmando attività complementari o sviluppando le linee di azioni previste.

Al primo di questi due ultimi gruppi individuati si ascrive il Piano operativo di Repubblica Digitale stilato per pianificare e attuare le azioni necessarie per realizzare la Strategia Nazionale per le Competenze Digitali³⁷⁴, diretta a i) ridurre l'analfabetismo digitale e a diffondere le competenze digitali di base, con l'aspirazione a raggiungere entro il 2025 il 70% della popolazione e a eliminare il divario di genere; ii) aumentare gli specialisti ICT nelle nuove tecnologie, con una particolare enfasi nel quadruplicare la presenza femminile e garantire a tutti i cittadini attivi le competenze digitali necessarie per affrontare le richieste mutevoli del mercato del lavoro; iii) ridurre i divari digitali di genere, generazionali e territoriali, promuovendo l'utilizzo dei

³⁷⁴ Il Piano è stato sviluppato coinvolgendo l'intera struttura di governance di Repubblica Digitale, sviluppandosi nella più ampia Strategia "Italia 2026"

servizi pubblici digitali³⁷⁵. Il Piano operativo dunque si pone lo scopo di diffondere le competenze digitali necessarie a sostenere la domanda da parte dei cittadini dell'amministrazione digitale, così come pensata nei piani triennali, e dei consumatori, che operano nel mercato unico digitale europeo.

Al secondo gruppo, invece, si riconducono tre diverse linee di interventi che riguardano rispettivamente l'e-procurement, il governo del territorio e la programmazione degli acquisti.

Con riferimento al primo ambito i piani triennali individuano nell'e-procurement quell'insieme di norme e strumenti tecnici che consentono all'amministrazione di acquisire beni e servizi in impiegando strumenti telematici con l'intenzione di impiegare l'organizzazione amministrativa e la sua attività come «generatori di innovazione».

Anche la disciplina del governo del territorio rientra tra le leve per l'innovazione in quanto attraverso la pianificazione territoriale si persegue la «*sperimentazione e lo sviluppo dell'innovazione*». Il programma *Smarter Italy* sviluppa le tre direttrici della mobilità intelligente («*smart mobility*»), del patrimonio culturale («*cultural heritage*») e del benessere e della salute dei cittadini («*wellbeing*»).

Infine, il terzo aspetto riguarda la «*diffusione dell'innovazione*» che nei piani triennali viene affidata al *Piano Gare Strategiche* elaborato tra AGID, Dipartimento Trasformazione digitale e Consip. Proprio attraverso le “gare strategiche” si sono definiti i

³⁷⁵ L'obiettivo è far sì che entro il 2025 il 64% della popolazione usufruisca di tali servizi, comprese le fasce di età più avanzate, raggiungendo addirittura l'84% nella fascia 65-74 anni. Una novità dell'ultimo aggiornamento è l'avvio di un tavolo di lavoro con le Regioni, in collaborazione con la Coalizione Nazionale, che diventa fondamentale nel contrastare il divario digitale e diffondere la cultura digitale in tutto il territorio italiano

cd. “*Indicatori generali di digitalizzazione*”, fondamentali per individuare i macro-obiettivi stabiliti nella pianificazione triennale ex art.14*bis* c.a.d. Finalità del procedimento in esame è quella di assicurare che le amministrazioni contraenti concludano accordi i cui fini rispondono pienamente a quanto previsto dal Piano triennale³⁷⁶.

³⁷⁶ Cfr. Piano Triennale AGID 2020-2022, p. 55, ripreso poi anche da Piano Triennale AGID 2021-2023, p. 57

CONSIDERAZIONI FINALI

Al termine dello studio condotto trovano conferma i dubbi sollevati da Massimo Severo Giannini circa la possibilità di riscontrare nella realtà normativa elementi utili a tipizzare le programmazioni amministrative. I rilievi svolti nel primo capitolo dimostrano che il contesto socio-economico nel quale sono adottate si riflette in modo determinante sulla natura dell'atto, normativo o precettivo, con il quale sono adottate. Il criterio giuridico che più di altri ha mostrato capacità ermeneutiche è stato quello funzionalista che ha consentito di analizzare gli atti di programmazione quali espressione dell'indirizzo politico-amministrativo.

Questa consapevolezza ha guidato l'esame delle esperienze normative succedutesi e ancora in corso nell'ordinamento amministrativo. Nell'esperienza del programma economico globale il procedimento di pianificazione ha assunto la forma del procedimento legislativo nell'intento di attribuire al piano la forza giuridica necessaria a conformare ai suoi obiettivi l'intera attività amministrativa. Ha assunto in questo senso una vera e propria funzione riformista. L'esperienza della programmazione settoriale e, in special modo, di quella regionale, invece, le programmazioni sono state ricondotte nell'ambito dei procedimenti amministrativi, seppure informati ai principi di massima partecipazione e di sussidiarietà orizzontale. La programmazione regionale ha costituito il punto di passaggio dalla programmazione come scopo alla programmazione come tecnica gestionale, che ha raggiunto massima espressione nella programmazione strategica. Quest'ultima esperienza, infatti, a differenza, delle altre esaminate, presenta marcati caratteri di

distinzione dalla natura politica dei fini perseguiti. Rinunciando a una progressione lineare, che da un determinato contesto economico conduceva il pianificatore a prospettare uno sviluppo in termini di superamento, la programmazione strategica si sviluppa secondo una logica circolare, lungo la sequenza definizione obiettivi - individuazione dei mezzi - attuazione degli interventi - monitoraggio - controllo del raggiungimento degli obiettivi - valutazione.

Alla luce della griglia concettuale venutasi a definire, i Piani triennali per l'Informatica si devono collocare nell'ambito della pianificazione strategica. I cicli di definizione e attuazione degli indirizzi politico-amministrativi in materia digitale, così come descritti nel corso dell'ultimo capitolo, consentono di riscontrare i caratteri tipici e l'impiego degli strumenti comuni a tale tipo di programmazione. In questo senso, si deve evidenziare il ruolo svolto dall'Agenzia per l'Italia digitale che nel tempo ha acquisito un ruolo di assoluta centralità nella definizione degli indirizzi in materia.

Le considerazioni svolte consentono di rilevare due criticità a due diversi livelli dell'ordinamento. Innanzitutto, in un'ottica micro, appare problematico, proprio alla luce della natura strategica dei piani triennali, il loro mancato coordinamento nell'ambito del più generale Piano Integrato di Attività e organizzazione. Il riferimento ad esso, contenuto nell'ultima edizione del Piano triennale AGID, infatti, non consente di individuare i modi in cui tale coordinamento debba realizzarsi. In una prospettiva, più generale, invece, riprendendo quanto si affermava in sede introduttiva, si registra una forte disconnessione tra la consapevolezza della strettissima connessione tra sviluppo economico e sviluppo tecnologico e della necessità di una loro regolazione pubblica e interventi, in concreto adottati.

BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

AA. VV., *Annuario AIPDA 2015, Le fonti nel diritto amministrativo, Atti del. Convegno annuale, Padova 9 10 ottobre 2015*, Napoli, 2016

AA. VV., *Il Codice di Camaldoli*, Studium, 2024

AA. VV., *Il governo democratico dell'economia*, De Donato, 1976

AA. VV., *Il programma economico 1966-70. Legge 27 luglio 1967, n. 685. Esame della legge - significato del piano*, Giuffrè, Milano, 1967

AA. VV., *Programmazione economica e rinnovamento democratico. Atti del convegno dell'Istituto Gramsci. Roma 14-15 marzo 1963*, Editori riuniti, Roma

ABBAMONTE O., *Feliciano Benvenuti fenomenologo del diritto*, in *Amministrare*, 1-2, 2011

ABBRUZZO L., *Il confine (superato) tra atti amministrativi generali e regolamenti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2022

AIPDA, *Annuario 2002*, Cedam, Milano, 2003

AIPDA, *Discrezionalità e amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023

ALLULI, G., *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, CNOSFAP, 2015, 7

AMATO G., *La programmazione come metodo dell'azione regionale*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1971

AMMANATI L., *I 'signori' nell'era dell'algoritmo*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2021

ANDINI M., DE BLASIO G., *Local development that money cannot buy: Italy's Contratti di Programma*, in *Journal of Economic Geography*, 2, 2016

ANNESI, M., *I "patti territoriali"*, in *Riv. Giur. Del Mezzogiorno*, 3, 1996

ARENA G., *Agenzia amministrativa*, in *Enc. Giur. Aggiornamento* 1998

AUBY J.B., *La bataille de San Romano. Réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif*, in *AJDA*, 2001

AVANZINI G., *Decisioni amministrative e algoritmi informatici. Predeterminazione analisi predittiva e nuove forme di intelligibilità*, Editoriale Scientifica, 2019

AVERARDI A., *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 4, 2015

BACHELET V., *Aspetti e problemi giuridici del Piano di rinascita della Sardegna*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, 280 ss.

BACHELET V., *Coordinamento*, in *Enc. Giur.*, X

BACHELET V., *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957.

BACHELET V., *La pianificazione economica e i diritti della persona umana al VI convegno di studio dell'unione giuristi studio cattolici italiani*, in AA. VV., *La pianificazione economica e i diritti della persona umana*, Studium, Roma, 1955

MIELE G., *Esperienze e prospettive giuridiche della pianificazione (relazione al VI Convegno nazionale di studio dell'Unione giuristi cattolici italiani, Roma, dicembre 1954)*, in *Iustitia*, 2-3, 1955

BACHELET V., *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, in *Giur. Cost.*, 1961

BALDASSARE A., *Lo stato sociale: una formula in evoluzione*, in BALDASSARRE A., CERVATI A.A. (a cura di), *Critica dello Stato sociale*, Laterza, 1982

BALDASSARRE A., CERVATI A.A. (a cura di), *Critica dello Stato sociale*, Laterza, 1982

BARBERA A., *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1968

BARCA L., *Le lotte rivendicative nella programmazione economica*, in AA. VV., *Programmazione economica e rinnovamento democratico. Atti del convegno dell'Istituto Gramsci. Roma 14-15 marzo 1963*, Editori riuniti, Roma

BASSI N., *Le agenzie nazionali ed europee* (voce), *Enciclopedia del diritto* Giuffrè, Milano, 2008

BATTINI S., *Fenomenologia dello spoils system: un nuovo stato patrimoniale?*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 3, 2023

BATTINI S., *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1, 2012

BENVENUTI F. *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. Dir. Pubbl.*

BENVENUTI F., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2, 1952

BENVENUTI L. *La discrezionalità amministrativa*, Padova, 1986

BERTI G., *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova, 1968

BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, XX ed., 2022

BIN R., *Primo comandamento: non occuparsi delle materie, ma delle politiche*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2, 2009

BOBBIO N., *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969

BONOMOLO A., *La programmazione strategica nelle amministrazioni pubbliche*, Aracne, 2010

BOTTINO G., *Norme interne e discrezionalità della pubblica amministrazione*, *Dir. econ.*, 1, 2023,

BRADFORD A., *Digital Empires: The Global Battle to Regulate Technology*, OUP, 2023

CAMERLENGO Q., *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, 4, 2020

CAMMELLI M. *Amministrazione di risultato*, in ROMANO TASSONE A., *Sulla formula "amministrazione per risultati"*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001

CAMMELLI M., *Comunità europea e servizi pubblici*, in VANDELLI L., BOTTARI C., DONATI D., *Diritto amministrativo comunitario*, Maggioli, Bologna, 1994

CANEPA A., *I mercanti dell'era digitale. Un contributo allo studio delle piattaforme*, Torino, Giappichelli, 2020

CARABBA M., *Programmazione economica (voce)*, in *Enc. Giur.*

CARABBA M., *Programmazioni per settori e sistema politico*, in *Il Mulino*, 1, 1980

CARABBA M., *Un ventennio di programmazione 1954/1974*, Laterza, Bari, 1977

CARDARELLI F., *L'uso della telematica*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2017

CARINCI F., *La c.d. privatizzazione del pubblico impiego*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1993

CARLASSARE L., *Amministrazione e potere politico*, Padova, Cedam, 1974

CARLASSARE L., «*Ministeri*», in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, 1976

CARLO A., *Impianificabilità del capitalismo*, in *Critica del diritto. Stato e conflitto di classe*, 3, 1974,

CARLONI E., *I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2, 2020

CARTABIA M., *L'influenza del «Codice di Camaldoli» sulla Costituzione italiana*, in *Quad. cost.*, 4, 2023

CARTABIA M., *La fabbrica della costituente: Giuseppe Dossetti e la finalizzazione delle libertà*, in *Quad. Cost.*, 2, 2017,

CARULLO G., *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2018

CARULLO G., *La pubblica amministrazione quale piattaforma di servizi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022

CASINI L. (a cura di), *Venti anni di "politica e amministrazione" in Italia*, Bologna, il Mulino, 2017

CASINI L., *Agenzie amministrative*, in CASSESE S., *Diz. Dir. pubbl.*, I, Giuffrè, 2006

CASINI L., *Politica e amministrazione: "The Italian Style"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2019

CASSESE S., *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia italiana*, in *Pol. dir.*, 1981

CASSESE S. ET AL. (A CURA DI), *Massimo Severo Giannini*, in *L'unità del diritto. Massimo Severo Giannini e la teoria giuridica* Il Mulino, Bologna, 1994

CASSESE S., *Crisi e trasformazioni del diritto amministrativo*, in *Gior. Dir. amm.*, 1996

CASSESE S., *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 1971

CASSESE S., FRANCHINI C. (a cura di), *I garanti delle regole*, il Mulino, Bologna

CASSESE S., *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002

CASSESE S., *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 3, 1993

CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano, III ed., 1995

CASSESE S., *Lo "Stato pluriclasse"* in CASSESE S. ET AL. (A CURA DI) , *Massimo Severo Giannini*, in *L'unità del diritto. Massimo Severo Giannini e la teoria giuridica* Il Mulino, Bologna, 1994

CASSESE S., *Trattato di diritto amministrativo*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 2003

CASSESE S., *Trattato di diritto amministrativo*, Tomo II, Giuffrè, Milano, II ed., 2003

CAVALLARO M.C., SMORTO G., *Decisione pubblica e responsabilità dell'amministrazione nella società dell'algorithm*, in *Federalismi.it*, 16, 2019

CAVALLO PERIN R., *La dirigenza pubblica al servizio degli amministrati*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2, 2014

CENGIA A., *La tecnologia come problema politico. Raniero Panzieri e l'analisi marxiana dei processi produttivi*, in *Filosofia politica*, 3, 2019

CERRI A., *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1973

CERULLI IRELLI V., *I poteri normativi delle Autorità amministrative indipendenti*, in D'ALBERTI M., PAJNO S., *Arbitri dei mercati. Le autorità indipendenti e l'economia*, Il Mulino, Bologna, 2010

CERULLI IRELLI V., *Il procedimento amministrativo*, Jovene, Napoli, 2007

CERULLI IRELLI, V., *Lineamenti del diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, VI ed., 2017

CEZZI N. G., *Liberalismo e pianificazione economica nella cultura costituente italiana*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1, 2018,

CHELI E., *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1968

CHIEPPA R., *Introduzione*, in CIRILLO P. G., CHIEPPA R. (a cura), *Le autorità amministrative indipendenti*, in SANTANIELLO G. (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Vol. LVI, Cedam, Padova, 2010

CHITI E., *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Cedam, Padova, 2002

CINTIOLI F., *A proposito dei decreti ministeriali "non aventi natura regolamentare"*, in *Quad. cost.*, 2003

CINTIOLI F., *Discrezionalità tecnica (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, Ann. II-2, Milano, Giuffrè, 2008

CINTIOLI F., *L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il "diritto della crisi"*, in *Astrid online*, 2009

CIOFFI A., *La norma interna nell'ordinamento giuridico*, in *Dir. econ.*, 1, 2023

CIVITARESE MATTEUCCI S., TORCHIA L. (a cura di), *La tecnificazione*, IN FERRARA L., SORACE D. (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Vol. IV, Firenze University Press, Firenze, 2016

CLARICH M., FONDERICO G., *Procedimento amministrativo*, Wolters Kluwer, Milano, 2015

CLASEN J., CLEGG D., *Regulating the risk of unemployment: national adaptations to post-industrial labour markets in Europe*, OUP, 2011

COLAPIETRO C., *Dirigenti pubblici (voce)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, 1990

CORSO G., *Il cittadino e l'amministrazione pubblica. Nuove tendenze del sistema italiano*, ora in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2010

CORSO G., *La costituzione economica*, in BENVENUTI L., CLARICH M., *Il diritto amministrativo alle soglie del nuovo secolo. L'opera scientifica di Fabio Merusi*, Edizioni ETS, Pisa, 2010

CORTESE F., *Costituzione e nuovi principi del diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 1, 2020

CRISAFULLI V., *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. Giur.*, Giuffrè, Milano, 1968

CUGURRA G., *L'attività di alta amministrazione*, Cedam, Padova, 1973

CUONZO R., *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico*, Cedam, Padova, 2006

D'ALBERTI M., *Considerazioni intorno all'art. 41 della Costituzione*, in *La Costituzione economica*, Milano 1985

D'ALBERTI M., PAJNO S., *Arbitri dei mercati. Le autorità indipendenti e l'economia*, Il Mulino, Bologna, 2010

D'ANGELO F., *Considerazioni in tema di liberalizzazione delle attività produttive e potere amministrativo*, in *Dir. amm.*, 4, 2014

D'ATENA A., *Aldo M. Sandulli e i confini della normatività*, in *Diritto e società*, 4, 2004

D'ORSOGNA M., *Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2001

DARHENDORF R., *Classi e conflitto di classe nella società industriale*, Laterza, Bari, 1963.

DAU M. (a cura di), *Il Codice di Camaldoli*, Castelveccchi, 2015

DE CARLI P., *Lezioni e argomenti di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova, 1995

DE FELICE A., *Patti territoriali e contratti d'area*, in *Digesto delle discipline privatistiche, sez. comm.*, Agg., 2000, Torino

DE LUCIA L., *Strumenti di cooperazione per l'esecuzione del diritto europeo*, in DE LUCIA L., MARCHETTI B. (a cura di) *L'amministrazione europea e le sue regole*, Il Mulino, Bologna, 2015

DE PRETIS D., *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, Cedam, 1995

De Siervo U., *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988*, in *Dir. pubbl.*, 1996

De Siervo U., *Lo sfuggente potere regolamentare del Governo (riflessioni sul primo anno di applicazione dell'art. 17 l. 400/1988)*, in *Scritti per Mario Nigro, Stato e amministrazione*, Milano 1991

DE VALLES A., *Regolamenti ministeriali e ordinanze generali*, in *Foro it.*, IV, 1951

DE WITTE F., *Transnational Solidarity and the Mediation of Conflict of Justice in Europe*, in *Eur. Law Journ.*, 5, 18, 2012

DELLA CANANEA G., *Gli atti amministrativi generali*, Cedam, Padova, 2000

DELLA CANANEA G., MANNONI S., *Administrative Justice Fin de siècle. Early Judicial Standards of Administrative Conduct in Europe (1890-1910)*, OUP, 2021

DELLA CANANEA G., SANDULLI A., *Global standards for authorities*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012

DI COSIMO, G., *Tra decreti e decreti: l'importanza di usare lo strumento giusto*, in *laCostituzione.info*, 22 aprile 2020

DI GASPARE G., *Gli strumenti negoziali della governance esterna e della governance istituzionale*, in *Amministrazione in cammino*

DI MARTINO A., *Tecnica e potere nell'amministrazione per algoritmi*, Editoriale Scientifica, 2023

DI PLINIO G., *Il coordinamento mediante le programmazioni. Modelli recessivi di pianificazione quantitativa e tecniche evolutive di programmazione negoziata*, in *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1997

DI SAN LUCA G. C., *L'atto amministrativo fonte di diritto obiettivo*, Jovene, Napoli, 2003

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Linee guida per il piano della performance*. Ministeri. n. 1, Giugno 2017

DUNI G., *L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nella evoluzione telematica*, Giuffrè, Milano, 2008

FALCONE M., *Ripensare il potere conoscitivo pubblico tra algoritmi e big data*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023

FENGHI F., *Programmazione economica e modo di produzione capitalistico*, in GALGANO F. (a cura di), *La Costituzione economica. Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova, 1977

FERRAIUOLO, G., *Materie trasversali e leale collaborazione*, in *federalismi.it*, 25, 2022

FERRERA M., GIULIANI M. (a cura di), *Governance e politiche nell'unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2008

FIORAVANTI M., *Alle origini di una disciplina giuridica: la giuspubblicistica italiana e le sue prime riviste (1891-1903)*, in *Quad. Fior. Stor.*, 16, 1987

FORSTHOFF E., *Lo stato della società industriale*, Giuffrè, Milano, 2011.

FORTE P., *Diritto amministrativo e data science. appunti di intelligenza amministrativa artificiale (aai)*, in *PA. Persona e amministrazione*, 1, 2020

FORTE P., *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2005

FORTI, U., "Atto" e "Procedimento" amministrativo, in *Studi di dir. pubblico*, 1937, I

FRACCHIA F, PANTALONE P., *La fisionomia delle linee guida: abbozzo di una traiettoria evolutiva con specifico riferimento al settore dei contratti pubblici*, in *Il Dir. dell'econ.*, 1/2021

FRACCHIA F., OCCHIENA M., *Le norme interne: potere, organizzazione e ordinamenti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020

FRAGALE E.N., *Studio sul principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Rimini, Maggioli, 2020

FRANCESCHELLI V., *Digital single market, diritto d'autore e "società dell'informazione a pagamento"*, in *Rivista di Diritto Industriale*, 6, 2015

FRANCHINI C., *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, Cedam, Padova, 1993, 218 ss

GALETTA D.U., *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (Il procedimento amministrativo, fra diritto UE e tecnologie ICT)*, in CAVALLO PERIN R., GALETTA D.U. (a cura di), *Il diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, Giappichelli, Torino

GALETTA D.U., *Il procedimento amministrativo come strumento di organizzazione e le conseguenze legate all'uso delle ICT*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2023

GALETTA D.U., *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal PNRR e problemi ancora da affrontare*, in *Federalismi.it*, 7, 2022

GALGANO F. *Artt. 41 e 43*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *rapporti economici*, II, Bologna-Roma, 1982

GALLONE G., *Riserva di umanità e funzioni amministrative. Indagine sui limiti dell'automazione decisionale tra procedimento e processo*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2023

GAMBI L., *Le «regioni» italiane come problema storico*, ora in *Pubblicato in versione elettronica nel sito IBC* <http://www.ibc.regione.emilia-romagna.it/>, *Lucio Gambi: un*

catalogo multimediale, 2008, <http://www.ibr.regione.emilia-romagna.it/wcm/ibr/menu/dx/07parliamo/storico/gambi.htm>:

GARDINI G., *L'autonomia della dirigenza nella (contro) riforma brunetta*, in *Lavoro nelle p.a.*

GARDINI G., *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, Cedam, Milano, 2003

GENESIN M.P., *Dirigenti pubblici (voce)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., 2011

GIANNINI M. S., *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, I

GIANNINI M.S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, Giuffrè. 1939

GIANNINI M.S., *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1986

GIANNINI M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1970

GIANNINI M.S., *Motivazione dell'atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, vol. XXVII, Milano, 1977,

GIANNINI M.S., *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, ora in *Quad. Fior. Stor.*, 2, 1973

GIANNINI, M. S., *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali*, in *Foro it.*, vol. III, 1953

GIGLIONI F., *I controlli dei servizi pubblici*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1, 2024

GIUBBONI S., PIOGGIA A., *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2, 2015

GIUNTA A, MANTUANO, M., *Contratti di programma: evoluzione della normativa ed efficacia economica*, in *Economia e politica industriale*, 1, 2010

GOLDONI M., *Il ruolo della BCE nella costituzione economica europea: dalla neutralità all'efficienza di mercato*, in *Giur. Cost.*, 2, 2023

GRECO G., *Le agenzie comunitarie: aspetti procedurali e giurisdizionali della tutela degli interessati*, in *Riv. It. Dir. pubbl. com.*, 1995

GRECO, *La formazione dei dirigenti pubblici*, in *Studi Parl.*, 1972

GUARINO G., *Enti pubblici strumentali, sistema delle partecipazioni statali, enti regionali*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962

GUARINO G., *Sul carattere discrezionale dei regolamenti*, in *Foro it.*, I, 1953

GUARINO, *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione ed indirizzo*

GUASTINI R., *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1998

GUAZZAROTTI A., *Integrazione europea e riduzionismo politico*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2020

HIRSCH J., *Note teoriche sullo Stato borghese e la sua crisi* in POULANTZAS N. (a cura di), *La crisi dello Stato*, De Donato, Bari, 1979

HIRSCHMAN A. O. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press., prima trad. it. *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello Stato*, Bompiani, 1982

IACOVONE G., *Lineamenti della programmazione strategica*, Cacucci, Bari, 2010

IMMORDINO M. E CELONE C. (a cura di), *La responsabilità dirigenziale fra diritto ed economia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020

INTERLANDI M., *Il principio di separazione tra politica e amministrazione: una "storia difficile"*, in *Dirittifondamentali.it*, 2018

IRTI N., *La crisi della fattispecie*, in *Riv. dir. proc.*, 2014, 41 ss; ID., *Un diritto incalcolabile*, in *Riv. dir. civ.*, 2015, 11 ss. LIPARI N., *Un diritto costantemente in fieri*, in *Il diritto civile tra legge e giudizio*, 174

LAPAVITSAS C, *The State of Capitalism: Economy, Society, and Hegemony*, Verso, Londra 2023

LAZZARA P., *Consumatori, utenti e risparmiatori nel modello sociale dell'Unione Europea* in MANGANARO F., ROMANO TASSONE A. (a cura di) *Persona ed amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2004

Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo, in *Riv. Trim. dir. pubbl*, 2002

LEONARDI S., *Intervento pubblico e programmazione economica*, in AA. VV., *Programmazione economica e rinnovamento democratico. Atti del convegno dell'Istituto Gramsci. Roma 14-15 marzo 1963*, Editori riuniti, Roma

LOSANO M.G., *La lunga marcia dell'informatica nelle istituzioni italiane*, in CAVALLO PERIN R., GALETTA D.U. (a cura di), *Il diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, Giappichelli, Torino

LUCIANI M., *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Consulta Online*, 11 aprile 2020

LUCIANI M., *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Dig. Disc. Pubbl.* IV edizione, vol. V, UTET, Torino, 1991

LUCIANI M., *La produzione della ricchezza nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2008

LUCIANI M., *La produzione economica privata sistema costituzionale*, Padova, 1983

LUPO N, *Considerazioni conclusive. sulla (complessiva) crescita del ruolo normativo del governo e sulle difficoltà della funzione legislativa*, in *Osservatoriosullefonti.it.*, 2, 2019.

LUPO N, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri, Quaderno 2010(2010)*

LUPO N., *Il Consiglio di Stato individua un criterio per distinguere tra atti normativi e atti non normativi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 12, 2012

MACCHIA M., *Pubblica amministrazione e tecniche algoritmiche*, in *DPCE Online*, 1, 2022

MADDALENA M.L., *La digitalizzazione della vita dell'amministrazione e del processo*, in *Foro amm.*, 10, 2016

MAGNATTI P., RAMELLA F., TRIGILIA C., VIESTI G., *Patti territoriali. lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 2009.

MAJONE G., *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*, in *Journal of Public Policy*, 2, 1997

MAJONE G., *The New European Agencies: Regulation by Information*, in 4 *Journal of European Public Policy*, 1997

MAJONE G., *The regulatory state and its legitimacy problems*. (Reihe Politikwissenschaft / Institut für Höhere Studien, Abt. Politikwissenschaft, 56). Wien: Institut für Höhere Studien (IHS), 1998

MAJONE G., *The rise of the regulatory state in Europe*, *West European Politics*, 3, 1994, 77 ss.

MANETTI M., *Autorità indipendenti (dir. cost.)*, in *Enc. Giur.*, vol. IV, Roma,

MANETTI M., *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1994

MANNHEIM K. *Libertà, potere e pianificazione democratica*, Armando, Roma, 1968.

MANNHEIM K., *Uomo e società*, Edizioni di Comunità, Milano, 1935

MANNORI L., SORDI L., *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari, 2001

MANNUCCI G., *Uno, nessuno, centomila. Le motivazioni del provvedimento amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2012

MANZELLA A., *Patti territoriali: vicende di un istituto di programmazione negoziata*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 3, 1997

MARCHETTI B., *Al di là dello Stato: la europeizzazione e la globalizzazione dell'amministrazione italiana*, in *Pol. Dir.*, 2, 2021

MARCHETTI B., *Amministrazione digitale*, in *Enc. dir.*, Tematici, Vol. III, Funzioni amministrative, Giuffrè, Milano, 2022

MARRA A., *L'amministrazione imparziale*, Torino, Giappichelli, 2018

MARRAMA V., *Problemi e tecniche della programmazione economica*, Cappelli

MARTINICO G., *L'impatto del metodo aperto di coordinamento sulla "forma di unione"*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2009

MARZUOLI C., *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1982

MASSA M., *Due sentenze ambiziose sul potere normativo dell'amministrazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 11, 2012

MASSA M., *Interpretazione autentica e retroattiva di atti regolamentari e para-regolamentari? Sì, ma...*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*

MASSE P., *Le plan ou l'anti-hasard*, Gallimard, 1965

MASUCCI A., *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici on line. Lineamenti del disegno normativo*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2019

MASUCCI A., *Documento informatico e sottoscrizione elettronica: la nuova normativa del T.U. sulla documentazione amministrativa tra direttiva europea e specificità italiana*, in *Riv. It. Dir. pubbl. com.*, 2, 2004

MASUCCI A., *Il documento amministrativo informatico*, Maggioli, Rimini, 2000

MASUCCI A., *L'atto amministrativo elettronico: primi lineamenti di una ricostruzione*, Jovene, Napoli, 1989

MATTALIA M., *L'incentivazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2, 2023

CARABBA M., *Spesa pubblica e iniziativa imprenditoriale. Le erogazioni pecuniarie dello Stato a favore dell'attività economica*, Einaudi, Torino, 1966

PERICU G., *Le sovvenzioni come strumento di attività amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1967, parte prima, e parte seconda (1970).

MATTARELLA B.G., *Burocrazia e riforme. l'innovazione nella pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2017

MAZZAMUTO, M., *I principi costitutivi del diritto amministrativo come autonoma branca del diritto per rapporto al diritto civile*, in *Dir. proc. amm.*, 2011

MAZZAMUTO, M., *L'atipicità delle fonti nel diritto amministrativo*, in AA. VV., *Annuario AIPDA 2015, Le fonti nel diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016

MEDICO F., *Il ruolo della Carta di Nizza e la questione sociale ci può essere solidarietà senza integrazione politica?*, in *Rivista AIC*, 3, 2021

MEDICO F., *La costituzione economica europea oltre la pandemia: verso una restaurazione?*, in *Giur. Cost.*, 1, 2023

MELIS G., *La storia del diritto amministrativo*, in CASSESE S., *Trattato di diritto amministrativo*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 2003

MERLONI F., *Amministrazione 'neutrale' e amministrazione 'imparziale' (A proposito dei rapporti tra 'politica' e 'amministrazione')*, in *Dir. pubbl.*, 1997

MERLONI F., *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Bologna, il Mulino, 2006

MERLONI F., *Le agenzie a cinque anni da d.lgs. n.300: l'abbandono del modello generale*, in VESPERINI G., (a cura di) *La riforma dell'amministrazione centrale*, Giuffrè, Milano, 2005

MERUSI, F., *Il diritto amministrativo di G.D. (1814) letto da F. Benvenuti*, in *Amministrare*, 1, 2015, SAITTA, F., *Il procedimento amministrativo paritario nel pensiero di Feliciano Benvenuti*, in *Amministrare*, 3, 2011

MIELE G. *Il requisito della motivazione negli atti amministrativi*, in *Giur. compl. cass. civ.*, ora in ID., *Scritti giuridici*, vol. II, Milano, 1987

MINISTERO DEL BILANCIO, *Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975*, 1969.

MODUGNO F. - CELOTTO A., *Un "non regolamento" statale nelle competenze concorrenti*, in *Quad. cost.*, 2003, 355 ss.

MODUGNO F., *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. Giur.*, Agg., Giuffrè, Milano, 1997

MOMIGLIANO F., *Sindacati, progresso tecnico, programmazione economica*, Einaudi, 1966

MORANDI R., *Democrazia diretta e riforme di strutture*, Einaudi, Torino, 1975.

MORBIDELLI G., *Degli effetti giuridici della soft law*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 1, 2016.

MORBIDELLI G., *Sul regime amministrativo delle autorità indipendenti*, ora in Id., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2001

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1969

MORTATI C., *La volontà e la causa nell'atto amministrativo e nella legge (Roma, 1935)*, ora in MORTATI C, *Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione. Raccolta di scritti*, II, Milano, Giuffrè, 1972

NAPOLITANO G., *A trent'anni dal "trapianto" delle autorità indipendenti in Italia: innesto riuscito o crisi di rigetto?*, in *Liber Amicorum per Marco D'Alberti*, Torino, Giappichelli, 2022

NAPOLITANO G., *Contro la retorica dell'utente*, in MANGANARO F., ROMANO TASSONE A. (a cura di) *Persona ed amministrazione*,Giappichelli, Torino, 2004.

NAPOLITANO G., MOCAVINI G., BUTTARELLI G., MORGANTE R., *Autorità indipendenti e separazione dei poteri: un'analisi empirica delle nomine e dei mandati*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1, 2023

NARDO M., *Controlli ed enti locali: le prassi e i problemi sempre aperti*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1, 2024

NASSUATO F., *Legalità algoritmica nell'azione amministrativa e regime dei vizi procedimentali*, in *Public Administration facing the challenges of digitalisation*, CERIDAP, fasc. spec., 1, 2022

NERI S., *La politica dell'amministrazione. Problemi e prospettive dello spoils system italiano*, in *Rivista Italiana di Public Management*, 1, 2020

NERI S., *Le principali criticità nel rapporto tra politica e amministrazione a vent'anni dal "Testo Unico" del pubblico impiego*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2021

NERI S., *Le principali criticità nel rapporto tra politica e amministrazione a vent'anni dal "Testo Unico" del pubblico impiego*, in *Ist. Del federalismo*, 2, 2021

NICODEMO S., *Gli atti normativi delle autorità indipendenti*, Padova, Cedam, 2002

NICOSIA G., *Valutazione e responsabilità dei dirigenti pubblici: le norme interrotte e l'attesa del legislatore che verrà*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 1-2, 2016

NIGRO M., *Decisione amministrativa (voce)*, in *Enc. Dir.*, XI, 1962

NIGRO M., *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in AMATO G., BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 1984

NIGRO M., *Ma che cos'è questo interesse legittimo? interrogativi vecchi e nuovi spunti di riflessione*, in *Il Foro it.*, 110, 1987

NIGRO M., *Sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966

NORA, S., MINC A., *L'informatisation de la société*, La Documentation française, editions du Seuil, 1978

NOTARI F., *Il percorso della digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche: ambiti normativi mobili e nuovi modelli di governance*, in *Giorn. Dir. amm.*, 1/2020

NOVACCO N., *"Intorno ai patti territoriali"*; in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 3, 1996.

OFFE C., *Alcune contraddizioni del moderno Stato assistenziale*, in BALDASSARRE A., CERVATI A.A. (a cura di), *Critica dello Stato sociale*, Laterza, 1982

OTRANTO P., *La garanzia di accesso alla rete e la "città connessa"*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 3, 2021

PADULA C., *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche*, in *Dir. pubbl.*, 1-2, 2010

PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996

PALADIN L., *Programmazione economica statale e ordinamento regionale*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1967. CUONZO R., *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico*, Cedam, Padova

PANZIERI R. *Sull'uso capitalistico delle macchine nel neocapitalismo*, in *Quaderni Rossi*, 1, 1961

PAOLA I., *Considerazioni sui profili pubblicistici del patto territoriale*, intervento al Convegno "Patti e contratti in Calabria" del 6 novembre 1998, Catanzaro, 6 riportato da OMEGNA B.M., *I patti territoriali*.

PAOLANTONIO N., *Il potere discrezionale della pubblica automazione. sconcerto e stilemi. (sul controllo giudiziario delle "decisioni algoritmiche")*, in *Dir. amm.*, 4, 2021

PATERNOSTRO D., *La programmazione settoriale*, in JARICCI P., *Appunti per un manuale di diritto pubblico dell'economia*, Roma, 1996

PATRONI GRIFFI F., *La decisione robotica e il giudice amministrativo*, in CARLEO A. (a cura di), *Decisione robotica*, Il Mulino, Bologna, 2019

PEGGIO E., *Programmazione economica e rinnovamento democratico*, in AA. VV., *Programmazione economica e rinnovamento democratico. Atti del Convegno indetto dall'Istituto Gramsci. Roma 14-15 marzo 1963*, Editori Riuniti, Roma, 1963

PERONGINI S. *Stato costituzionale di diritto e provvedimento amministrativo*, in PERONGINI S. (a cura di), *Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione: atti del convegno Salerno, 14-15 novembre 2014*, Giappichelli, Torino

PERSICO A. A., *Il codice di Camaldoli: la DC e la ricerca della terza via tra Stato e mercato (1943-1993)*, Guerini, Milano, 2014;

PERTICI A., *Il potere politico di fronte all'emergenza: notazioni introduttive*, in *La Rivista del "Gruppo di Pisa"*, 10 agosto 2020

PESENTI A., *Recensione*, in *Critica economica*, 4, 1950, 101.

PIERRI M., *Autorità indipendenti e dinamiche democratiche*, Cedam, Padova, 2009

PIZZORUSSO A., *Il difficile cammino di riordinamento del sistema delle fonti* in *Giur. cost.*, 1991

PLESSIX B., *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, Paris, Univ. Paris II, 2003

POLANY K., *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Einaudi, Torino, 1974

POLLOCK F., *Automazione. Conseguenze economiche e sociali*, Einaudi, 1970, passim

PONTI B., *Attività amministrativa e trattamento dei dati personali*, Franco Angeli, Milano, 2023

PONTI B., *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa. I limiti del regime italiano di riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2007

POTOTSCHNIG U., *I pubblici servizi*, Padova, 1964

POTOTSCHNIG U., *Poteri pubblici ed attività produttive*, in *Dir. ec.*, 1990

POULANTZAS N. (a cura di), *La crisi dello Stato*, De Donato, Bari, 1979

PREDIERI A., *L'erompere delle Autorità indipendenti*, Passigli, Firenze, 1997

PREDIERI A., *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Passigli, Bagno a Ripoli, 1997

PREDIERI A., *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963

PREVITI L., *La decisione amministrativa robotica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022

RAIMONDI, «*Dirigenza*», in *Enc. Giur.*, XI, Roma, 1988

RAMAJOLI M., *Soft law e ordinamento amministrativo*; in *Dir. amm.*, 1, 2017

RAMAJOLI M., TONOLETTI B., *Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, in *Dir. amm.*, 1-2, 2013

RAPONE V., *L'istituzione tra decisione e oggettivismo giuridico: Schmitt lettore di Hauriou*, in *Jura gentium*, 1, 2022

RAVELLI F., *Il "MAC / Pensioni" nel quadro del coordinamento delle politiche sociali comunitarie*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 3, 2009

RENZONI C., *Il progetto '80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta*, Alinea, Roma, 2011

REPETTO G., *La tensione essenziale. governo, amministrazione e separazione dei poteri*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1, 2019

RESCIGNO G.U., *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998

RESCIGNO G.U., *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 2002

RIDOLFI M., *La distinzione tra politica e amministrazione nella struttura e nell'organizzazione della P.A.*, in *Rivista Italiana di Public Management*, 1, 2019

ROMANO S., *Principii di diritto amministrativo*, Milano, Società editrice libraria

ROMANO TASSONE A., *Note sul concetto di potere giuridico*, in *Annali E.C. Messina*, 1981

ROMANO TASSONE A., *Sulla formula "amministrazione per risultati"*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001

ROSSA S., *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali. Il processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e il ruolo dei dati aperti*, Woltersk Kluwer, 2022

ROSSI DAL POZZO F., *Mercato Unico Digitale, dati personali e diritti fondamentali*, Eurojus, fasc. sp., 2020

ROVERSI MONACO M., *Le norme interne nel sistema amministrativo italiano*, FrancoAngeli, Milano,

RUFFOLO G., *Strutture delle istituzioni e sviluppo democratico. Il nodo della pubblica amministrazione*, 209 ss, in AA. Vv., *Il governo democratico dell'economia*, De Donato, 1976

SACCO S., *Il metodo aperto di coordinamento. Origini, ragioni e prospettive del coordinamento delle politiche sociali*, in *Il Politico*, 1, 2007

SALMONI F., *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Rivista AIC*, 1, 2021

SANDULLI A. M., *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, *Il Foro Italiano*, 10, 1954

SANDULLI A., *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1964

SANDULLI A., *Il procedimento*, in CASSESE S., *Trattato di diritto amministrativo*, Tomo II, Giuffrè, Milano, II ed., 2003

SANDULLI A.M. *L'attività normativa della pubblica amministrazione*, Jovene, Napoli, 1970

SANDULLI A.M., *Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966

SANDULLI M.A., *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2023

SANTANIELLO G., *Gli atti amministrativi a contenuto non normativo*, Giuffrè, Milano, 1962

SANTANIELLO G., *Trattato di diritto amministrativo*, Vol. XXXV, Cedam, Padova, 2004

SANTILLO M., *Il pensiero «proattivo» di Sergio Paronetto: un'osmosi tra spiritualità, produttivismo ed eterogenesi dei fini*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 1, 2023

SARACENO P., *Ricostruzione e pianificazione*, Bari, 1969

SAVINO M., *I comitati dell'Unione europea. La collegialità amministrativa negli ordinamenti composti*, Giuffrè, Milano, 2005

SAVINO M., *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, in DE LUCIA L., MARCHETTI B. (a cura di) *L'amministrazione europea e le sue regole*, Il Mulino, Bologna, 2015

SAVINO M., *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello stato*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2, 2015

SCARCHILLO G., IMPERIA A., *Golden powers: una terza via per l'intervento pubblico in mercati internazionali strategici*, in *Dir. del comm. int.*, 3, 2023

SCHMITT C., *Appropriazione/divisione/produzione. Un tentativo di fissare correttamente i fondamenti di ogni ordinamento economico sociale, a partire dal "nomos"*, in *Le categorie del politico*, Il Mulino, 2019

SCHMITT C., *I tre tipi di pensiero giuridico*, in *Le categorie del politico*, Il Mulino, Bologna

SCIULLO G., *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, Giuffrè, Milano, 1984

SELVAROLO S.G., *I patti territoriali nella programmazione negoziata*, Cacucci, Bari, 2003

SERRANI D., *Le relazioni tra la programmazione nazionale e i piani regionali*, in AA. VV., *Regioni e Stato nella programmazione economica*, Etas-Kompass, 1969

SERRANI D., *Lo Stato finanziatore*, FrancoAngeli, Milano, 1971

SERVIDIO G., *Censloc, politiche per lo sviluppo locale. Analisi Comparata dei patti territoriali e dei contratti di programma*, in *Riv. Econ. Mezzogiorno*, 3-4, 2008

SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI, *Intese istituzionali e accordi quadro*

Servizio studi Senato della Repubblica, *I contratti d'area*

SICA V., *Bilancio dello Stato e programmazione economica. Aspetti giuridici*, Liguori, Napoli, 1964

SORACE D., *Il diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Il Mulino, Bologna, VIII ed.

SORICELLI, *Le agenzie amministrative nel quadro dell'organizzazione dei pubblici poteri*, Napoli, 2002

SORRENTINO F., *Le fonti del diritto amministrativo*, in SANTANIELLO G., *Trattato di diritto amministrativo*, Vol. XXXV, Cedam, Padova, 2004

SPAGNUOLO VIGORITA V., *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959

SYLOS LABINI P., *Oligopolio e progresso tecnico*, Einaudi, 1972

SYLOS LABINI P., *Saggio sulle classi sociali*, Laterza, Bari, 1974

TORRICELLI S., *Autorità amministrative indipendenti e discrezionalità*, in AIPDA, *Discrezionalità e amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023

TOURAINÉ A., *La società post-industriale*, Il Mulino, Bologna, 1974

TRIMARCHI BANFI F., *Ragionevolezza e razionalità delle decisioni amministrative*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2019

TROPEA G., *Aree di non sindacabilità e principio di giustiziabilità dell'azione amministrativa*, in *Diritto Costituzionale. Rivista Quadrimestrale*, 3, 2018

TROPEA G., *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Dir. Amm.*, 3, 2012

TROPEA G., *Norme tecniche e soft law*, in *Nuove autonomie*, 2, 2022

TRUBIANI P., *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 2, 2022

RESCIGNO U., *L'atto normativo*, Bologna, Zanichelli, 1998

UCCELLATORE, *Osservazioni sui riflessi della nuova disciplina delle funzioni dirigenziali degli impiegati dello Stato sugli atti della pubblica amministrazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973

URSI R., *La sicurezza nel cyberspazio*, FrancoAngeli, 2023

VARRIALE G., *Il processo di programmazione strategica nello Stato*, in *Fin loc.*, 6, 2005

VENERI R., *L'impatto del Piano Integrato di Attività e Organizzazione sugli strumenti di programmazione degli enti locali*, in *Il Diritto amministrativo*

VERNILE S., *Verso un'amministrazione efficiente. Una nuova tutela processuale tra innovazioni mancate e utilità effettive*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2012

VESPERINI G., (a cura di) *La riforma dell'amministrazione centrale*, Giuffrè, Milano, 2005

VESPERINI G., *L'attuazione del programma di governo*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 3, 2019

VESPERINI G., *La giurisprudenza amministrativa e la pandemia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2021

VIOLANTE, *La figura del dirigente nel rapporto di pubblico impiego alla luce dei precetti costituzionali e della recente legge di delega*, *Riv. Amm.*, 1971

VIRGA P., *Diritto amministrativo - Atti e ricorsi*, Vol. II, Giuffrè, Milano, V ed.,

ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano

ZINI F., *La funzione promozionale del diritto nella crisi del normativismo kelseniano*, in *Società e diritti*, 3, 2017

Ringraziamenti

Giunto al termine di questa esperienza dottorale, avvertita l'esigenza di rileggere il prezioso tempo trascorso, riconosco che, molte volte e in diversi modi, più persone si sono fatte mie prossime, più di quanto io abbia potuto fare nei loro confronti. Per questo sono loro grato.

Un caro pensiero va al Prof. Gabriele Bottino per il costante, vivace, aperto dialogo e i consigli che non mi ha mai lesinato. Ricordo vividamente quando insieme discutemmo del tema che sarebbe divenuto l'oggetto della tesi. A lui un particolare ringraziamento per la costante attenzione alla mia persona e il costante invito a curare inclinazioni, desideri e relazioni.

Alla prof.ssa Galetta un uguale ringraziamento per la fiducia che ha riposto in me fin da subito, per l'occasione offertami di approfondire i temi di ricerca presso l'Università Sorbona di Parigi, sotto la supervisione del Prof. David Capitant. Per la vicinanza dimostratami in questo percorso e, soprattutto, in quello appena iniziato.

Alla cara collega, dott.ssa Giulia Re Ferrè, per le genuine condivisioni delle gioie e dei timori, delle speranze e delle delusioni che hanno abitato questo tempo. E per avermi insegnato che un giurista o si impasta con la società o non è.

Al mio amico Francesco che ha saputo spronarmi nei modi più opportuni. Il suo pensiero, potente quanto fraterno, più volte mi ha aiutato ad orientarmi in questa ricerca.

A Remo, Mariarita e Cristina, chiesa domestica, prima esperienza di vita in comunità. Per le pratiche di condivisione e liberazione che costantemente mi testimoniano. Alla mia famiglia tutta e a

Teodoro, in particolare, per essersi reso fratello e per aver sempre accorciato le distanze.

Alle compagne e ai compagni di Bologna, a p. Loris e a tutti i compagni di Iñigo che in questi anni mi hanno mostrato un “modo di procedere”.

A Claudia, primizia di questi anni e prima custode dei miei silenzi, queste parole. Perché ormai da tempo mi offre cura, mi restituisce giustizia e mi promuove.

A tutte e tutti voi, grazie.

M.