Il Mulino - Rivisteweb

Gianluigi Spagnuolo

Il procedimento automatizzato: il caso dello Sportello unico per le attività produttive (Suap)

(doi: 10.53227/105077)

Rivista di Digital Politics (ISSN 2785-0072)
Fascicolo 1-2, gennaio-agosto 2022

Ente di afferenza:
()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it/

Gianluigi Spagnuolo

Il procedimento automatizzato: il caso dello Sportello unico per le attività produttive (Suap)

AUTOMATED ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS: THE CASE OF THE SINGLE OFFICE FOR PRODUCTIVE ACTIVITIES (SUAP)

The legislation on administrative simplification provides for an increasing use of computerization of administrative procedures. The digital transformation of the PA that is currently under way goes further, making it possible not only for certain actions to be automated, but also for entire proceedings to be automatic, such as the automated procedure for setting up a business provided for by the regulation of the Single office for productive activities (Suap). In this type of administrative process, request and proceeding tend to coincide, since the initial application, thanks to the guided computerized procedure, already contains all the elements of the proceeding, including the issue of an automatic receipt which counts as the license authorization, while the administrative proceeding – properly computerized and made interoperable – allows for checks to be carried out which are not only preventive or subsequent, but even contextual to the request. The contribution highlights, on the one hand, the relationship between automatic proceedings and administrative simplification, and, on the other, the current opposing trends in place with respect to the automation of administrative proceedings and procedures.

KEYWORDS *Single Office for Productive Activities, Blockchain, Artificial Intelligence, Automatic Proceeding, Administrative Simplification.*

1. Il passaggio dall'informatizzazione delle procedure all'atto automatico

La normativa in tema di semplificazione amministrativa per le imprese prevede un sempre maggiore e più pervasivo ricorso all'informatizzazione delle procedure.

Gianluigi Spagnuolo, Università Luiss Guido Carli – Viale Pola 12, 00198 Roma, email: gianluigi.s@tiscali.it, orcid: 0000-0003-2450-1099.

ISSN 2785-0072
© Società editrice il Mulino

Il processo di informatizzazione sta rivoluzionando l'amministrazione, nell'attività autoritativa, nella produzione di beni e servizi, nel rapporto con i cittadini attraverso una maggiore efficienza, efficacia e qualità dei servizi, rispondendo alla richiesta di minore burocrazia, maggiore trasparenza, partecipazione, e presupponendo che – potenzialmente – tutte le transazioni siano svolte in digitale (Costantino 2015).

Le prime applicazioni d'informatica pubblica hanno sviluppato due differenti approcci tutt'ora presenti nel dibattito: l'uno che relega la tecnica a strumenti d'ausilio; l'altro invece che ritiene che l'innovazione investa la Pubblica amministrazione e il procedimento decisionale pubblico, ridisegnandone la forma e la sostanza (Cavallo Perin 2020; Masucci 2011; Fantigrossi 1993), influendo su organizzazione e procedimenti amministrativi (Flick *et al.* 2022, 146).

Negli ultimi anni, la trasformazione digitale della PA è diventata un nuovo flusso di ricerca rilevante (Armenia *et al.* 2021; Hinings *et al.* 2018; Nambisan *et al.* 2017; Yoo *et al.* 2012) ed è in corso il dibattito sulla dematerializzazione (Rieger 2020), che ne costituisce elemento essenziale (Armenia *et al.* 2008).

In questo quadro si collocano i diversi istituti e strumenti di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione di attività produttive introdotti dal legislatore successivamente alle cd. Leggi Bassanini[1], quali:

- lo Sportello unico per le attività produttive (Suap) (Dpr n. 447/1998, sostituito dal Dpr n. 160/2010);
- la Segnalazione certificata di inizio attività (Scia) (Dlgs n. 126/2016, che modifica la Legge n. 241/1990);
- la conferenza di servizi (Dlgs n. 127/2016, che modifica la Legge n. 241/1990);
- la modulistica unificata e standardizzata (Dlgs n. 126/2016);
- l'individuazione dei procedimenti e la concentrazione dei regimi autorizzativi (Dlgs n. 222/2016).

Tali strumenti non sempre hanno funzionato. In particolare la dematerializzazione delle procedure è ancora spesso intesa come semplice modifica del formato del documento da cartaceo a elettronico, lasciando inalterato il *work-flow* del procedimento.

L'impiego della digitalizzazione quale strumento di semplificazione delle procedure amministrative è ribadito anche dalle recenti misure contenute nel Pnrr riguardanti il potenziamento dell'Amministrazione digitale (Pagano 2021, 90).

[1] Si fa riferimento in particolare a: Legge n. 59/1997, (Bassanini I); Legge n. 127/1997, (Bassanini bis); Legge n. 191/1998, (Bassanini ter).

Tra queste, di particolare rilevanza l'«Investimento 2.2: Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance», con la semplificazione di 600 procedure entro la fine del Pnrr, in particolare relative a edilizia e attività produttive e all'operatività degli sportelli unici (Suap, Sue), ridisegnando i relativi processi e assicurando l'interoperabilità delle informazioni tra amministrazioni.

Inoltre, lo sviluppo tecnologico rende oggi possibile l'automazione della fase decisionale del procedimento (Masucci 2011, 81) per mezzo di sistemi basati su algoritmi[2], in grado cioè di elaborare gli input immessi e tradurli in risultati che assumono direttamente la natura di provvedimento, senza l'intervento e/o il controllo di un supervisore umano, determinando un nuovo paradigma di Pubblica amministrazione che, per la prima volta, automatizza il processo decisionale applicando l'Intelligenza artificiale a vaste aree di attività (Sola 2020).

Sull'introduzione degli algoritmi nell'adozione di decisioni amministrative automatizzate vi è ormai un largo consenso (Cavallo Perin 2020, 308). Il Consiglio di Stato (sentenza, sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270) afferma al riguardo che ricorrere agli algoritmi predittivi è «conforme ai canoni di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa».

La PA utilizza da tempo nell'attività amministrativa atti «automatici», più propriamente atti amministrativi ad elaborazione elettronica. Si tratta di provvedimenti completamente automatizzati, o casi in cui l'algoritmo viene utilizzato nella fase istruttoria o assume carattere predittivo, quali la Scia automatizzata, le sanzioni automatizzate del codice della strada (autovelox), la determinazione delle tariffe del settore energetico e idrico, ecc. (Avanzini 2019, 41).

Un esempio è rappresentato dal Progetto Anpr (Anagrafe nazionale della popolazione residente), la banca dati nazionale che semplifica i servizi demografici per favorire la digitalizzazione e il miglioramento dei servizi a cittadini, imprese ed enti. Tra i servizi previsti, la certificazione anagrafica on-line, che prevede il rilascio del certificato in formato elettronico, a seguito di semplice richiesta da parte dell'interessato attraverso un portale, senza intermediazione di un funzionario pubblico.

[2] L'azione amministrativa algoritmica è stata definite da Cobbe (2019, 637): «Processo decisionale da parte di sistemi che coinvolgono processi algoritmici, compreso l'apprendimento automatico, per automatizzare il processo decisionale umano».

2. Il procedimento automatizzato dello Sportello unico per le attività produttive (Suap)

Oltre agli atti automatici esistono inoltre esempi di interi procedimenti amministrativi ad elaborazione elettronica, come il procedimento automatizzato[3] per l'avvio delle attività di impresa previsto dal Regolamento sullo Sportello unico attività produttive (art. 5, Dpr n. 160/2010) in caso di presentazione di Segnalazione certificata di inizio attività (Scia).

In particolare, la piattaforma digitale Suap (come rappresentata in Fig. 1), predisposta dalle Camere di Commercio Italiane all'interno del portale nazionale Impresainungiorno[4] (utilizzata dal 50% dei comuni italiani), permette la presentazione delle pratiche riguardanti le attività produttive ed i relativi elaborati tecnici, provvedendo ad automatizzare tutte le fasi e i processi di front-office per il ricevimento delle pratiche dell'utente, all'inoltro telematico della documentazione ad altre eventuali amministrazioni ed enti che intervengono nel procedimento ed al sistema di pagamento per i diritti, le imposte e gli oneri relativi all'espletamento dei procedimenti.

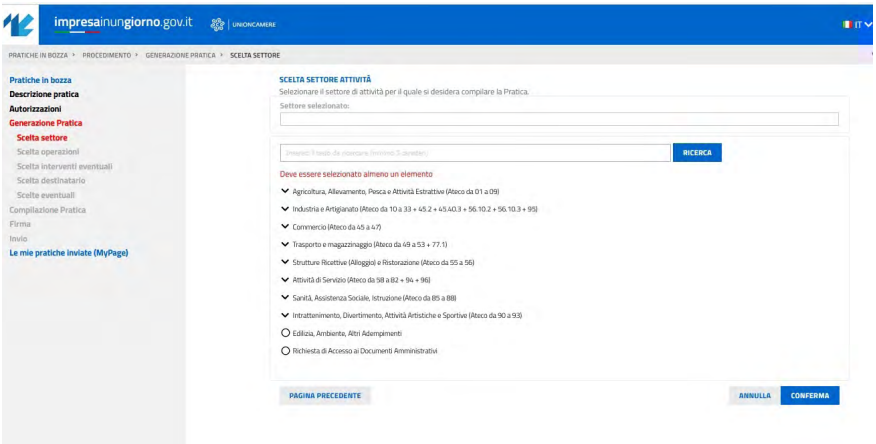

Fig. 1. La pagina di accesso alla presentazione delle pratiche sulla piattaforma Impresainungiorno. *Fonte*: www.impresainungiorno.gov.it

[3] Il capo III del Dpr n. 1607/2010: «Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive [...]» è intitolato: «Procedimento automatizzato».

[4] Il portale https://www.impresainungiorno.gov.it/ rappresenta il punto di accesso agli Sportelli unici per le attività produttive realizzato dalle Camere di commercio, previsto dal Dpr n. 160/2010 in vista della semplificazione del rapporto impresa e PA.

Il procedimento, basato sull'utilizzo della modulistica unificata e standardizzata prevista dal Dlgs n. 222/2016[5], prevede la verifica, con modalità informatica, della completezza formale della segnalazione e dei relativi allegati e dichiarazioni, con il rilascio automatico e immediato – in caso di verifica positiva – della ricevuta, elaborata sulla base delle informazioni fornite dal richiedente, e la trasmissione immediata in via telematica della segnalazione alle amministrazioni per le verifiche e il rilascio dei pareri di competenza.

In questo caso dunque è direttamente il procedimento automatico a produrre come output un atto automatico.

Tale ricevuta automatica della Scia, unitamente alle dichiarazioni e agli allegati, costituisce il titolo abilitativo unico per avviare, con efficacia immediata, l'intervento o l'attività dell'impresa.

Nel procedimento automatizzato la trasmissione della ricevuta al richiedente e della comunicazione al Repertorio economico e amministrativo (Rea) della Cciaa è – come visto – automatica e immediata (la piattaforma digitale Suap del Portale Impresainungiorno lo definisce «evento automatico»). Tra i livelli di automazione (o modelli di decisione algoritmica) individuati in dottrina (Galetta *et al.* 2019, 10) si colloca al primo livello: «Automazione completa». In questo caso, gli algoritmi collegano automaticamente i dati e le informazioni con i documenti, tramite l'uso di cd «sistemi esperti», e il documento viene generato direttamente dal sistema, senza necessità dell'intervento umano.

Si parla al riguardo in dottrina di passaggio alla fase del «computer-funzionario» (Masucci 1993, 3; 1997, 1) contrapposta a quella del «funzionario umano», fase nella quale all'interno del processo di digitalizzazione del procedimento amministrativo si viene ad innestare l'utilizzo di strumenti informatici idonei a determinare anche il contenuto dell'atto amministrativo, e non più solamente ad influenzarne la forma (Sola 2020, 6).

Attualmente la fase di trasmissione agli enti è invece «semiautomatica». Si tratta del secondo livello di automazione: «automazione e intervento umano ridotto» (Galetta *et al.* 2019, 10), dove è necessario che un operatore umano interagisca con il sistema automatizzato, per completare la creazione di un documento.

In realtà la trasmissione della documentazione dal punto di vista tecnico risulta già strutturata per essere automatica, ma è sospesa per permettere

[5] Il Decreto legislativo n. 222/2016: «Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (Scia), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti [...]».

al funzionario «umano» di effettuare controlli o provvedere a integrazioni o modifiche.

Il modello procedurale del procedimento automatizzato così delineato assume una rilevanza tale da innovare la stessa disciplina del procedimento amministrativo, come si vedrà nel paragrafo 5.

3. Il rapporto tra procedimento automatizzato e semplificazione amministrativa

La vigente normativa in tema di semplificazione amministrativa facilita sicuramente l'automazione dei processi, in un contesto nel quale norme come il citato Dlgs n. 222/2016 – nel garantire un'omogeneità di attuazione in tutto il territorio nazionale, in un'interpretazione invero allargata della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni prevista dall'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. – prevedono procedure standardizzate e necessariamente informatizzate, e l'automazione di procedure native digitali determina a sua volta possibili ulteriori semplificazioni amministrative.

La riforma Madia prefigura per la prima volta il passaggio a un procedimento amministrativo digitalizzato mediante ridefinizione e semplificazione delle regole (Otranto 2018).

L'analisi empirica dimostra che esiste un *trade-off* tra semplificazione e automazione[6].

Ad esempio, ad una maggiore deregolazione amministrativa corrisponde normalmente un aumento dell'automazione. Più la procedura è semplice, lineare e deterministica, più risulta infatti possibile automatizzarla (Castelnovo *et al.* 2021), come nel caso citato della ricevuta automatica della Scia, basata su modulistica standardizzata e informatizzata.

D'altro canto, la semplice informatizzazione di una procedura senza la sua semplificazione rischia di perpetuare procedure oramai obsolete, come il sopra citato caso del rilascio dei certificati anagrafici, che possono essere sostituiti da una semplice dichiarazione sostitutiva di certificazione[7] da parte dell'interessato, senza necessità di produrre certificati (la cd. decertificazione) e oramai incompatibili con l'obbligo di interoperabilità tra le PA, che prevede l'integrazione tra i sistemi informativi dei soggetti coinvolti nella procedura,

[6] Sul rapporto tra digitalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi si sofferma Pagano (2021, 88).

[7] La dichiarazione sostitutiva di certificazione è prevista dal Dpr n. 445/2000 e originariamente dalla Legge n. 15/1968.

per garantire l'integrazione dei metadati, delle informazioni, dei processi e dei procedimenti amministrativi.

Da questo punto di vista il sopracitato «Progetto Anpr: certificati anagrafici online e gratuiti per i cittadini», che permette, a partire dal 15 novembre 2021, di scaricare online, gratuitamente e in maniera autonoma, 14 tipologie di certificati (nascita, stato di famiglia, residenza, matrimonio, ecc.), per sé o per un componente della propria famiglia anagrafica, accedendo al portale con l'identità digitale (Spid, Cie o Cns), senza bisogno di recarsi allo sportello, va nella direzione opposta.

È il classico esempio di come «fare bene le cose sbagliate» che riporta indietro l'orologio della semplificazione amministrativa almeno alle cd. Leggi Bassanini del 1997/1998.

Per usare l'aforisma di Peter Drucker: «Non c'è niente di così inutile e di così inefficiente quanto fare in modo efficiente ciò che non andrebbe proprio fatto del tutto» (Sorbo 2008, 19).

4. Le opposte tendenze in essere relative all'automazione dei procedimenti e delle procedure

Mentre la normativa sulla semplificazione amministrativa degli ultimi anni spinge verso un'uniformità statica dei procedimenti in vista della loro standardizzazione, l'utilizzo sempre più diffuso di sistemi di Intelligenza artificiale o di *blockchain* permette invece di intercettare le varianze procedurali che possono essere così gestite in maniera più dinamica, come si vedrà nel paragrafo 5.

La semplificazione amministrativa delineata dal Dlgs n. 222/2016 prevede per la prima volta la stesura di un elenco, rappresentato in Figura 2, tendenzialmente completo dei procedimenti amministrativi relativi alle attività di impresa[8], con l'identificazione del relativo regime giuridico, un tentativo di semplificarlo attraverso la cd. «concentrazione dei regimi giuridici», la previsione della modulistica unificata informatizzata, comprensiva dei tracciati xml da utilizzare[9].

[8] Si tratta della Tabella A), allegata al Dlgs n. 222/2016. Inoltre, l'Agenda della semplificazione 2020-2023 prevede, a regime, l'elencazione di tutti i procedimenti della PA.

[9] Il tracciato Xml, acronimo di eXtensible Markup Language, è un tracciato ad alta leggibilità e molto leggero per facilitarne la lettura e l'interoperabilità tra i sistemi informatici in uso.

Attività	Regime amministrativo	Concentrazione dei regimi amministrativi	Riferimenti normativi
Apertura Trasferimento di sede Ampliamento	SCIA unica	SCIA per apertura, trasferimento di sede e ampliamento dell'esercizio più SCIA per notifica sanitaria: La notifica sanitaria deve essere presentata compilando un apposito allegato della SCIA unica che deve essere trasmesso a cura del SUAP alla ASL. Per la notifica sanitaria non devono essere richieste asseverazioni. In caso di attività che prevede anche un'occupazione di suolo pubblico, è necessaria la relativa Concessione. Per la vendita di specifici prodotti di cui alla sottosezione n. 1.10. si applicano i regimi amministrativi ivi previsti.	DLes. n. 59/2010. art. 65.c.1 DLgs. n. 114/1998- artt. 4, c. 1 lett. d) e 7 DLes. n. 114/1998 art. 26. c. 5 Regolamento n. 852/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari
In caso di esercizio con superficie totale lorda, comprensiva di servizi e depositi (es. magazzini), superiore a 400 mq, o comunque se l'attività ricade in uno qualsiasi dei punti dell'Allegato I al D.P.R. n.151/2011.	SCIA unica	La SCIA per apertura, trasferimento di sede e ampliamento dell'esercizio più SCIA per notifica sanitaria più SCIA per prevenzione incendi: La SCIA prevenzione incendi deve essere presentata compilando un apposito allegato della SCIA unica che deve essere trasmesso a cura del SUAP ai VV.F.	DPRn151/2011 - Allegato I punto 69

Fig. 2. Esempio di identificazione di procedimento e relativo regime amministrativo delle attività private. *Fonte*: Tabella A, Dlgs n. 222/2016.

La standardizzazione ha indubbiamente dei pregi, ed è particolarmente apprezzata da molti *stakeholder* (ad es. dai professionisti che presentano le istanze), che possono così disporre di un unico modulo ed una procedura uguale in territori diversi o addirittura a livello nazionale.

Ma non si può dimenticare che la standardizzazione della modulistica (e la conseguente centralizzazione dei sistemi informatici) non riesce a intercettare l'universo delle attività, in particolare quelle «atipiche», non ancora regolate e sempre più diffuse in un periodo di crisi economica (come pure le differenze territoriali e culturali, le dinamiche socio-economiche), e impedisce la gestione delle varianze, finendo per inibire le *best practice* presenti.

Queste due opposte tendenze si situano nella progressiva evoluzione dell'utilizzo dell'informatica nell'esercizio del potere amministrativo di cui parlava già sul finire degli anni Settanta Massimo Severo Giannini nel suo famoso «Rapporto» (Giannini 1979, par. 3.7), rilevando come «i sistemi informativi non servono più alle amministrazioni per fatti di gestione interna, ma servono proprio per amministrare, si proiettano cioè sempre più verso l'esterno».

Evoluzione tanto più rilevante e recente quella rappresentata dal procedimento automatico, da non rientrare ancora in una sistematizzazione giuridica.

È stato infatti sottolineato in dottrina (Carloni 2020, 280) come la legge sul procedimento amministrativo (n. 241/1990) non contempla direttamente l'ipotesi di un procedimento automatizzato, facendo espresso riferimento (all'art. 3-bis) all'uso della telematica da parte delle amministrazioni, nei rap-

porti interni fra loro e con i privati, per «conseguire maggiore efficienza nella loro attività», in una prospettiva di e-government, quale insieme di soluzioni volte all'erogazione digitale di servizi, anche burocratici.

Del resto, appare chiaro che il legislatore italiano, pur promuovendo la digitalizzazione di servizi e procedure, immagina queste innovazioni (Carloni 2020) come strumentali e complementari rispetto ad attività e servizi che non vengono radicalmente posti in discussione nel loro contenuto e nelle loro forme.

Al riguardo, a proposito del procedimento «algoritmico», è stato evidenziato (Coiante 2019, 152) come non possa essere disciplinato dalle «minute regole procedimentali» della Legge n. 241/1990, in quanto quest'ultima sarebbe stata concepita in un'epoca in cui la Pubblica amministrazione non era stata investita dalla rivoluzione tecnologica.

Ancora, parte della dottrina (Masucci 2019, 151) sostiene come l'algoritmo è «incapace di gestire l'eccezionale, in quanto teso ad applicare alle situazioni concrete regole predeterminate prima di venirne a conoscenza».

5. Le possibili implicazioni sul procedimento amministrativo del nuovo modello di automazione emergente delle procedure della PA basato su Intelligenza artificiale e blockchain

La gestione dinamica delle varianze permessa dai sistemi di Intelligenza artificiale[10] e *blockchain*[11] delinea invece un diverso modello di automazione dei procedimenti basato non più sulla compilazione on line di moduli da parte dell'utente (lasciando tra l'altro all'interessato l'onere di identificare il proprio procedimento da attivare), in ciò ricalcando sostanzialmente la procedura cartacea, ma su un servizio informativo basato su sistemi esperti che fornisca facilmente (ad es. attraverso l'uso del linguaggio naturale) risposte a richieste specifiche («cosa devo fare per ...»), e indirizzi l'interessato verso il corretto

[10] L'Intelligenza artificiale (Ia) è «la disciplina, appartenente all'informatica, che studia i fondamenti teorici, le metodologie e le tecniche che consentono di progettare sistemi hardware e sistemi di programmi software capaci di fornire all'elaboratore elettronico prestazioni che, a un osservatore comune, sembrerebbero essere di pertinenza esclusiva dell'intelligenza umana» (Somalvico 1992).

[11] La *blockchain*, espressione inglese composta da block (blocco) e chain (catena) è usualmente definita come tecnologia basata su una catena di blocchi che registrano e gestiscono le operazioni contabili accessibili solo agli utenti di ciascun nodo, per assicurarne la tracciabilità. La tecnologia *blockchain*, nata in ambito contabile, consente di operare transazioni senza autorità intermediarie. Sui benefici attesi e sulle implicazioni organizzative della *blockchain* si sofferma Agrifoglio (2021).

procedimento da attivare, passando da un approccio basato sulla mera compilazione di modulistica ad uno basato sui dati (è la cd. *data driven administration*), utilizzando la profilazione dell'utenza per semplificare le procedure, l'interoperabilità delle PA per ottimizzarle, con l'obiettivo di permettere di ridurre i tempi di risposta dell'amministrazione nei confronti degli utenti.

Di recente nel Pnrr (componente 1 Misura 1, Digitalizzazione innovazione e sicurezza nella PA) è previsto il «Progetto Elena» per sviluppare un'assistente vocale per aiutare il cittadino nei rapporti con la PA, facilitando l'accesso alle informazioni (es. orari, documentazione da presentare, ecc.). Un esempio di assistente virtuale della PA già esistente è «Caterina» del Comune di Siena.

Caterina è l'assistente virtuale al servizio dei cittadini per fornire informazioni sulle procedure, i moduli da scaricare e la documentazione da consegnare riguardo le prestazioni erogate dal Servizio demografico del comune di Siena.

Per fare una domanda a Caterina è sufficiente collegarsi al sito del comune e iniziare nella chat una conversazione con l'assistente virtuale. Caterina è attiva 24 ore su 24, 7 giorni su 7 e assiste durante tutta la conversazione anche con dei suggerimenti automatici.

Tutto ciò sottintende da un lato una importante attività di semplificazione dei procedimenti e delle procedure. Dall'altro, l'obiettivo della semplificazione richiede innanzi tutto un forte investimento in banche dati capaci di integrarsi in sistemi di Intelligenza artificiale, in modo da fornire risposte immediate a domande complesse dei cittadini, come ad esempio (Regonini 2018, 17): «Quale rischio presenta un intervento di sopraelevazione di un'abitazione nel Comune di Castelnuovo, Mappale 403 sub. l, 413 (...)? Dato il tipo di intervento, quali sono i più ricorrenti scostamenti e inadempienze? Quando si manifestano rispetto all'inizio dei lavori? Come si manifestato? Sono rilevabili dall'esterno? Sono rilevabili da remoto?».

L'Intelligenza artificiale e la *blockchain* possono infatti permettere:

- una migliore interconnessione e interoperabilità tra le banche dati (es. basi dati di interesse nazionale);
- la semplificazione dei processi di verifica dell'identità e degli attributi (qualifiche, certificazioni, ruoli) di cittadini o imprese che possono essere registrate su una *blockchain*;
- la ricerca e l'accesso a fonti informative per la gestione dei procedimenti: atti, norme, best practice, anche per evitare asimmetria informativa tra PA e impresa o cittadino;
- la digitalizzazione e la tracciabilità dei dati, verificabili e contestabili dal cittadino (Ippolito 2021).

Un esempio di utilizzo della tecnologia *blockchain* riguarda la sperimentazione effettuata nel 2019 dalla Regione Lombardia sulla misura «Nidi Gratis» nel Comune pilota di Cinisello Balsamo (Mi).

La soluzione messa a punto dalla regione vede come interfaccia con i cittadini una applicazione informatica che permette di verificare, attraverso una piattaforma sicura per lo scambio di informazioni, il possesso di tutti i requisiti per l'azzeramento della retta del nido. Tra questi: Isee, occupazione dei genitori, residenza, iscrizione al nido e retta pagata.

La verifica in automatico è prevista tramite *blockchain*, permettendo che una serie di dati possano essere condivisi e certificati tra soggetti diversi – come ad esempio Comune e Inps – in tutta sicurezza, senza centralizzare i sistemi informativi e senza incidere sulla privacy del cittadino.

Il tempo medio di presentazione delle istanze è stato di 7 minuti e 40 secondi, mentre il 90% dei requisiti sono stati verificati automaticamente dal sistema e inseriti su *blockchain*.[12]

6. Conclusioni

L'esempio del procedimento automatizzato dello Sportello unico, opportunamente combinato all'utilizzo di tecnologie basate su Ia e *blockchain*, porta a riflettere sull'evoluzione e sulle implicazioni di questo modello emergente di automazione procedurale: dalla prospettiva di delineare con precisione tutti i processi della PA automatizzabili, a partire dalle procedure più semplici (comunicazioni, Scia), fino alla ridefinizione del contenuto e del significato stesso del procedimento amministrativo.

Infatti, se il procedimento consiste in una serie di atti e di attività funzionalizzati all'adozione del provvedimento amministrativo che rappresenta l'atto finale della sequenza (atto amministrativo), il procedimento automatizzato appiattisce fino ad annullare tale sequenza, dal momento che tutte le fasi del procedimento si svolgono contemporaneamente: trasmissione e ricezione dell'istanza, controllo formale della documentazione, trasmissione agli enti competenti, adozione dell'atto amministrativo autorizzativo finale, come rappresentato in Fig. 3.

[12] Si veda il sito ufficiale Regione Lombardia: https://www.regione.lombardia.it/ wps/portal/istituzionale/HP/lombardia-notizie/DettaglioNews/2019/09-settembre/23-29/nidi-gratis-con-blockchain-risultati-record-a-cinisello-balsamo.

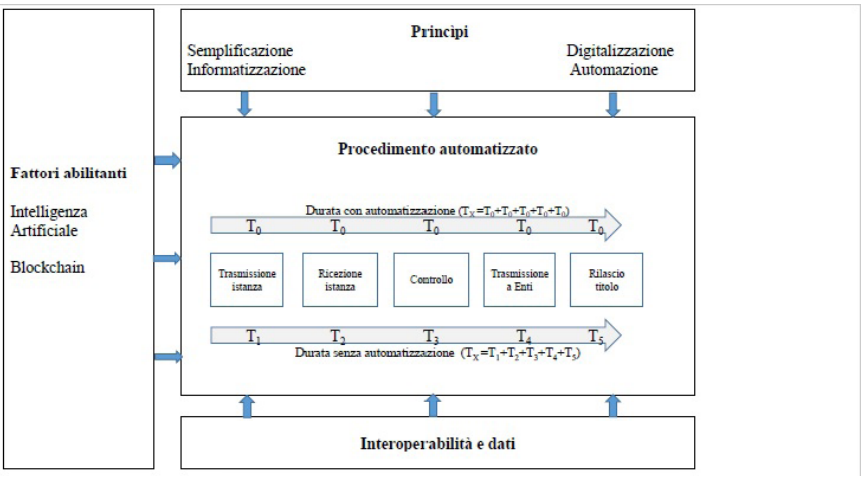

Fig. 3: Modello di possibile automazione procedurale. Il caso del Suap.
Fonte: elaborazione dell'autore.

La stessa attività di controllo subisce un'importante modificazione. Se già l'introduzione della Scia ha spostato il controllo della PA da preventivo a successivo rispetto all'inizio dell'attività, l'interoperabilità retrocede ulteriormente questo momento, facendolo coincidere con quello della stessa formulazione della domanda.

Dunque già oggi il procedimento, almeno nei casi più semplici (comunicazioni, Scia), e ulteriormente semplificabili, in presenza di attestazioni e documentazione complete dal punto di vista formale, ma soprattutto già «autocontrollate» (attraverso ad es. la *blockchain*) a monte dell'inoltro della pratica, e non più solo dichiarate, si esaurisce sostanzialmente nella domanda stessa, che determina il rilascio di una ricevuta automatica con valore di titolo autorizzativo.

Ciò che comporta, con ogni evidenza, un profondo cambiamento nel rapporto tra cittadini e imprese, che vedono un loro maggiore e più pervasivo coinvolgimento nei processi amministrativi, con la PA, e rispetto agli stessi confini funzionali e organizzativi dell'amministrazione pubblica in materia di autorizzazione per le attività produttive.

Riferimenti bibliografici

Agid (2020), *Piano Triennale 2020-2022 per l'informatica nella Pubblica amministrazione*. https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/noti-

zie/2020/08/12/il-piano-triennale-linformatica-nella-pa-2020-2022. Consultato il 31 luglio 2022.

Agrifoglio, R., Metallo, C., e Rossignoli, C. (2021), *Blockchain nella Pubblica amministrazione: benefici attesi e implicazioni organizzative*, in «Prospettive in Organizzazione», 14, http://prospettiveinorganizzazione. assioa.it/blockchain-nella-pubblica-amministrazione-benefici-attesi-e-implicazioni-organizzative-agrifoglio-metallo-rossignoli/. Consultato il 31 luglio 2022.

Alfonsi, E., Casalino, N. e Spagnuolo, G. (2014), *The One Stop Shop for Productive Activities (Suap): How to Lower the Barriers to Enterprises' Start-Up, Simplifying and Streamlining the Procedures to Reduce the Costs of Starting a Business*, in F. Visintin, D. Pittino, G. Lauto e P. Mazzurana (a cura di), *Organising for Growth: Theories and Practices*, CreateSpace-Uniud.

Alfonsi, E., Beraldi, P., Casalino, N. e Spagnuolo, G. (2015), *Organizational Design of the One Stop Shop for Productive Activities (Suap): How to Implement Changes in the Governance, Design and Delivery of Public Services*, paper presentato al XVI WOA Workshop di Organizzazione Aziendale Back to basics: searching for new forms of organizing, Padova, Italia, 21-22 maggio.

Armenia, S., Canini, D. e Casalino, N. (2008), *A System Dynamics Approach to the Paper Dematerialization Process in the Italian Public Administration*, in «Interdisciplinary Aspects of Information Systems Studies». doi: 10.1007/978-3-7908-2010-2_49.

Armenia, S., Casalino, N., Gnan, L. e Flamini, G. (2021), *A Systems Approach to the Digital Transformation of Public Administration*, in «Prospettive in Organizzazione», 14, pp. 1-30.

Auby, J. B. (2019), *Il diritto amministrativo di fronte alle sfide digitali*, in «Istituzioni del Federalismo», 3, 2019, pp. 619-641.

Avanzini, G. (2019), *Decisioni amministrative e algoritmi informatici. Predeterminazione, analisi predittiva e nuove forme di intellegibilità*, Napoli, Editoriale Scientifica.

Carloni, E. (2020), *I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in «Diritto Amministrativo», 28(2), pp. 273-304.

Castelnovo, W. e Sorrentino, M. (2021), *La sfida della semplificazione e il ruolo dei facilitatori*, in «Prospettive in Organizzazione», 14, pp.1-6.

Castelnovo, W., Sorrentino, M. e De Marco, M. (2016), *Italy's One-Stop Shop: A Case of the Emperor's New Clothes?*, in «Organizational Innovation and Change», 13, pp. 27-39.

Cavallo Perin, R. (2020), *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, in «Diritto Amministrativo», 28(2), pp. 305-328.

Cavallo Perin, R. e Galetta, D. U. (2020), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli.

Cobbe, J. (2019), *Administrative Law and the Machines of Government: Judicial Review of Automated*, in «Public-Sector Decision-Making, Legal Studies», 39(4), pp. 636 - 655.

Coiante, A. (2020), *Il Giudice amministrativo delinea le regole del (nuovo) procedimento algoritmico? Riflessioni a margine di Cons. Stato*, Sez. VI, n. 8472/2019, in F. Aperio Bella, A. Carbone e E. Zampetti (a cura di), *Dialoghi di Amministrativo*, Lavori del laboratorio di diritto amministrativo 2019, Roma, RomaTre Press

Costantino, F. (2015) *Informatizzazione della P.A.*, in «Enciclopedia Treccani online», https://www.treccani.it/enciclopedia/informatizzazione-della-p-a_(Diritto-on-line). Consultato il 31 luglio 2022.

Cucumile, P. (2021), *La Transizione Digitale della Pubblica amministrazione*, in «Diritto.it», https://www.diritto.it/la-transizione-digitale-della-pubblica-amministrazione/. Consultato il 31 luglio 2022.

Delgado, I. M. (2016), *La riforma dell'amministrazione digitale: un'opportunità per ripensare la Pubblica amministrazion*e, in L. Ferrara e D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana* – studi. Vol. IV , Firenze, Firenze University Press, pp. 133-154.

Delgado, I. M. (2019), *Automazione, intelligenza artificiale e Pubblica amministrazione: vecchie categorie concettuali per nuovi problemi?*, in «Istituzioni del Federalismo», 3, pp. 643-662.

Del Pizzo, A. (2019), *Procedimento amministrativo automatizzato: rischi e opportunità*, https://www.agendadigitale.eu/documenti/ procedimento-amministrativo-automatizzato-rischi-e-opportunita/. Consultato il 31 luglio 2022.

Fantigrossi, U. (1993), *Automazione e Pubblica amministrazione. Profili giuridici*, Bologna, Il Mulino.

Flick, G.M. e Flick, C. (2022), *L'algoritmo d'oro e la Torre di Babele*, Milano, Baldini e Castoldi.

Galetta, D. U. e Corvalan, I. G. (2019), *Intelligenza Artificiale per una Pubblica amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in «Federalismi.it», 3, pp. 1-23.

Giannini, M.S. (1979), *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, Roma.

Governo Italiano, (2021), *Programma Strategico Intelligenza Artificiale*, https://assets.innovazione.gov.it/1637777289-programma-strategico-iaweb.pdf. Consultato il 31 luglio 2022.

Hinings, B., Gegenhuber, T. e Greenwood, R. (2018). *Digital Innovation and Transformation: An Institutional Perspective*, in «Information and Organization», 28(1), pp. 52-61.

Ippolito, M. (2021), *La disintermediazione dei processi nella Pubblica amministrazione: L'impatto della tecnologia blockchain*, in «Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it», 21 (2), pp. 1-30.

Masucci, a. (1993), *L'atto amministrativo informatico. Primi lineamenti di una ricostruzione*, Napoli, Jovene.

Masucci, a. (1997), *Atto amministrativo informatico*, in «Enciclopedia del diritto. Vol. I», Milano, Giuffrè, p. 221.

Masucci, a. (2011), *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie. Il procedimento amministrativo elettronico ad istanza di parte*, Torino, Giappichelli.

Masucci, a. (2019), *Vantaggi e rischi dell'automatizzazione algoritmica delle decisioni amministrative*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di E. Picozza*, Napoli, Editoriale scientifica, pp. 1105-1118.

Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale (mid) (2021), *2025. Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese*; https://innovazione.gov.it/assets/docs/ MID_Book_ 2025.pdf/. Consultato il 31 luglio 2022.

Musselli, L. (2020), *La decisione amministrativa nell'età degli algoritmi: primi spunti*, in «Media Laws», 1, pp. 18-28.

Nambisan, S., Lyytinen, K., Majchrzak, A. e Song, M. (2017), *Digital Innovation Management: Reinventing Innovation Management Research in the Digital World*, in «MIS Quarterly», 41, pp. 223-236.

Otranto, P., *Decisione amministrativa e digitalizzazione della P.a.*, in «Federalismi.it», 2, pp. 1-18.

Pagano, F. (2021), *Pubblica amministrazione e innovazione tecnologica*, in «La Rivista Gruppo di Pisa», 3, pp. 84-112.

Regione Lombardia (2019): *Nidi gratis, con 'Blockchain' risultati record: a Cinisello Balsamo presentazione adesione in meno di 8 minuti*, https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/lombardia-notizie/DettaglioNews/2019/09-settembre/23-29/nidi-gratis-con-blockchain-risultati-record-a-cinisello-balsamo. Consultato il 31 luglio 2022.

Regonini, G. (2018), *Dieci idee controintuitive per la semplificazione amministrativa, relazione presentata al convegno La semplificazione amministrativa. Un cambiamento complesso, un risultato indispensabile*, Milano, Anci, Centro Icona, Università degli Studi di Milano, pp. 11-25.

Rieger, A. (2020), *Does Ict Result in Dematerialization? The Case of Europe*, 2005-2017, in «Environmental Sociology», 7(1), pp. 64-75.

Sola, A. (2020), *L'automatizzazione dell'azione amministrativa*, , in «Amministrazione in Cammino», https://www.amministrazione incammino.luiss.it/2020/07/24/lautomatizzazione-dellazione-amministrativa/. Consultato il 31 luglio 2022.

Somalvico, M., Amigoni, F. e Schiaffonati, V. (2003), *Intelligenza artificiale*, in S. Petruccioli (a cura di), *Storia della scienza*, vol. IX, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, p. 615.

Somalvico, M. (1992), *Intelligenza artificiale*, in «Enciclopedia Treccani online», https://www.treccani.it/enciclopedia/intelligenza-artificiale_%28Enciclopedia-Italiana%29/. Consultato il 31 luglio 2022.

Sorbo, C. (2008), *Peter Drucker: il suo dirigente è ancora attuale?*, Dirigente – Manager Italia, 18 ottobre, https://www.manageritalia.it/content/download/Informazione/Giornale/Ottobre_2008/18.pdf. Consultato il 31 luglio 2022.

Spagnuolo, G. (2019), *Dall'atto al procedimento automatico. Il rapporto tra semplificazione amministrativa e automazione delle procedure. Esempi e possibili sviluppi*,

paper presentato alla II conferenza Icon-S Italian Chapter. Le Nuove Tecnologie e il futuro del Diritto Pubblico, Firenze, Italia, 23 novembre.

Spagnuolo, G. (2021), *Il procedimento amministrativo telematico*, relazione nell'ambito del «Corso di diritto dell'amministrazione digitale», Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Napoli Suor Orsola Benincasa, 30 marzo.

Spagnuolo, G. (2022), *Il procedimento automatizzato dello Sportello Unico per le Attività Produttive (Suap): un esempio di innovazione tra semplificazione amministrativa e automazione delle procedure. Il possibile ruolo di Intelligenza Artificiale e Blockchain*, in P. Costanzo, P. Magarò e L. Trucco (a cura di), *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica*. Atti del Convegno Annuale dell'Associazione «Gruppo di Pisa», Genova, 18-19 giugno 2021, Napoli, Editoriale Scientifica.

Yoo, Y., Boland, R. J., Lyytinen, K. e Majchrzak, A. (2012), *Organizing for Innovation in the Digitized World*, in «Organization Science», 23(5), pp. 1398-1408.