

Servizi on line e partecipazione migliorativa tra previsioni normative e prospettive di attuazione*

di Giuseppe Cammarota

20 giugno 2017

SOMMARIO. 1. I servizi pubblici on line. 1.1. Differenziazione e complessità normativa. 2. La partecipazione migliorativa. 2.1. Partecipazione migliorativa e adattamento nei servizi pubblici. 3. I fattori abilitanti e la valorizzazione della partecipazione migliorativa.

1. I servizi pubblici on line.

Il mio intervento riguarderà il tema dei servizi pubblici on line, in particolare nella prospettiva di quel tipo di partecipazione amministrativa che, per i motivi che vedremo, definiremo partecipazione "migliorativa"¹.

Occorre subito evidenziare che la nozione di servizi in rete - che trova la sua fondamentale disciplina di riferimento nel CAD, in particolare agli articoli 63 e seguenti - costituisce una "concettualizzazione trasversale" che include sia le funzioni pubbliche, tradizionalmente intese come esercizio di attività autoritative, sia i servizi pubblici, intesi quali prestazioni prive del carattere dell'autoritatività, sia le più moderne attività di informazione e comunicazione pubblica.

Rispetto ai servizi in rete relativi a funzioni pubbliche, essi hanno luogo in tutti i casi in cui l'erogazione dell'attività implica lo svolgimento di un procedimento amministrativo. Al riguardo occorre, tuttavia, fare una precisazione. Un conto è lo svolgimento della funzione in sé consistente nel processo di formazione della volontà dell'amministrazione che ha luogo mediante il procedimento amministrativo; altro conto è la prestazione dell'insieme dei servizi abilitanti e necessari al fine di rendere possibile che il rapporto amministrativo si svolga in rete. Pertanto, nel caso dei servizi on line relativi a funzioni pubbliche, essi riguardano la modalità di esplicazione dell'attività nei rapporti con il privato e non lo specifico processo di formazione della volontà dell'amministrazione.

* Intervento (con revisioni) all'Incontro [Conversazioni sull'Amministrazione digitale](#). *Autonomie e tecnologie. Il percorso degli enti locali verso la dematerializzazione tra progressi e incertezze*, Università degli Studi di Cagliari, 8 giugno 2017.

¹ Per una più ampia trattazione delle tematiche affrontate in queste pagine, si permetta il rinvio a G. CAMMAROTA, *Servizi pubblici on line e partecipazione migliorativa*, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, vol. IV, *La tecnificazione*, a cura di S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA, Firenze University Press, 2016, p. 113 s.

Diverso è il caso dei servizi pubblici *strictu sensu*. In questi casi il servizio on line si presta a sostituire integralmente le forme di prestazione del servizio pubblico tradizionale, salvo gli ovvi casi nei quali tale prestazione è materialmente impensabile. E' ovvio che i servizi pubblici i quali necessariamente comportino una dimensione materiale ai fini dell'erogazione non potranno essere prestati mediante servizi on line. Si pensi ai servizi di trasporto o di erogazione dell'energia elettrica o del gas naturale. In tutti i casi nei quali, invece, la dimensione fisica può essere utilmente sostituita da un rapporto virtuale, i servizi on line possono sostituire, parzialmente o integralmente, i servizi pubblici tradizionali. Si pensi, in proposito, al caso della telemedicina o della formazione a distanza, nonché allo stesso servizio postale di base.

Ancora diverso è il caso dei servizi on line relativi alle attività di informazione e comunicazione pubblica. In questi casi, infatti, non solo è normalmente possibile erogare tali attività avvalendosi della rete, ma di fatto la modalità di rete tende a diventare quella meglio utilizzabile ai fini della soddisfazione degli interessi pubblici sottesi. In materia un caso emblematico è costituito dalla trasparenza amministrativa (introdotta dal decreto Brunetta, d. lgs. n. 150/2009, sistematizzate nel 2013 con il d. lgs. n. 33 e ulteriormente ampliata nel 2016, sul modello del cd. FOIA americano, con il d. lgs. n. 97). La "estensione" della trasparenza attualmente prevista non sarebbe "materialmente" possibile se non per il tramite della dimensione di rete che, infatti, è resa *modus* obbligatorio per l'assolvimento degli obblighi in materia tramite la costituzione in ogni sito istituzionale di un'apposita sezione dedicata all'Amministrazione trasparente (art. 9, d. lgs. n. 33/2013).

2. Differenziazione e complessità normativa.

Riflettendo sulla fonte principale in materia, il CAD e, in particolare, sull'art. 63, ci si avvede che nella formulazione originaria del 2005, i servizi in rete erano posti come obiettivo delle sole pubbliche amministrazioni centrali. Sembrava, pertanto, che le autonomie fossero escluse dall'obbligo di prestare servizi on line. Si trattava di una visione miope e superficiale posto che, come è a tutti noto, sulle autonomie e, in particolare, sui Comuni grava una parte rilevante dell'erogazione dei servizi ai privati. Questa visione normativa semplicistica è stata superata dalla riforma del CAD del 2010 e confermata nella recente riforma del 2016, a norma delle quali i servizi on line devono riguardare tutte le amministrazioni pubbliche, ivi incluse, pertanto, le autonomie.

Non può sfuggire, tuttavia, che l'adozione di tale più adeguata visione in materia non risulta sorretta da previsioni specifiche che, sul piano concreto, possano di fatto offrire alle autonomie e, in particolare, ai Comuni di piccole dimensioni strumenti

volti a garantire effettività delle norme in questione. Infatti, le discipline sull'ammodernamento e l'innovazione pubblica adottate negli ultimi anni e, in particolare, nell'anno 2016, sono intrise di continui riferimenti alla necessità che le riforme siano adottate a costo zero. Soprattutto in materie quali quelle legate alle tecnologie, tale posizione non sembra sostenibile: è estremamente difficile che si avvino, soprattutto in entità amministrative di ridotte o ridottissime dimensioni, rilevanti trasformazioni di processo a costo zero. Basti pensare al caso, per certi versi più semplice, della trasparenza². I Paesi di tradizione anglosassone, nei quali la trasparenza è costume prima che disciplina normativa, hanno investito cifre rilevantissime per realizzare i propri sistemi. Sfugge la ragione per cui, nel nostro Paese, i medesimi risultati dovrebbero, invece, essere realizzati a costo zero e si instilla, di conseguenza, il dubbio che la trasparenza come l'informatizzazione diventino processi di mero adempimento formale minimale sufficiente ad evitare le sanzioni degli organi di controllo. In definitiva le 'riforme a costo zero' rischiano di rivelarsi mere petizioni di principio se non "leggi-propaganda" frutto di simulazioni retoriche a scopi elettoralistici.

Emerge, a questo punto, una questione fondamentale: è mai possibile che l'art. 63 del CAD debba essere applicabile tanto al Ministero dello Sviluppo economico quanto al Comune di Morterone (Comune lombardo di 34 abitanti)? E' mai possibile che il legislatore non riesca a comprendere che l'effettività delle norme dipende anche dalla natura dei soggetti giuridici chiamati ad attuarle?

A ben vedere si tratta di un vizio diffuso della legislazione recente. L'idea di creare norme che, si presume, siano valide in astratto e che, per questo solo fatto, si prestino ad un'applicazione uniforme è una visione hegeliana, probabilmente inconsapevole, secondo cui "tutto ciò che è razionale è reale".

Ciò che si vuole sostenere non è, ovviamente, la differenziazione delle norme a seconda della natura dei soggetti giuridici destinati ad applicarle. Questo, infatti, potrebbe comportare un *vulnus* nel fondamentale principio di eguaglianza. Il cittadino del più piccolo Comune d'Italia ha diritto ad usufruire dei medesimi servizi del cittadino di Comuni più grandi e strutturati; e ancora, il cittadino in quanto utente di amministrazioni centrali deve godere degli stessi livelli di prestazione che godrebbe come utente di un'amministrazione locale. Ciò che si vuole sostenere, invece, è la necessità che il legislatore presti attenzione non solo alla presunta correttezza delle disposizioni normative in astratto, ma si ponga il problema pratico della loro attuazione nelle tante e diversissime tipologie di amministrazioni pubbliche esistenti nel sistema Paese, anche attraverso la previsione di adeguate risorse finanziarie.

² M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giornale dir. amm.*, n. 8-9/2013, p. 804. Inoltre, sul d. lgs. n. 97/2016, M. SAVINO, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giornale dir. amm.*, n. 5/2016, p. 593 s. Sulla prospettiva dell'amministrazione aperta, E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Rimini, 2014.

La questione si complica ulteriormente nel momento in cui passiamo ad esaminare, accanto alla norma fondamentale del CAD, tutto l'enorme insieme di norme che a vario titolo incidono sui processi di informatizzazione. La disciplina sull'informatizzazione è disseminata in decine di norme emanate nel corso di circa due decenni e sottoposte ad una continua opera di revisione, anzi, adottando l'espressione talvolta abusata dalla classe politica, di "riforma". Senza alcuna pretesa di completezza, dalla legge sul procedimento al testo unico sulla documentazione amministrativa, dalle norme in materia di appalti (che si occupano dello specifico capitolo dell'*e-procurement*) a quelle sulla privacy, dalla disciplina sulla trasparenza alle norme sulle autorità di certificazione e vigilanza. Al livello normativo nazionale deve poi aggiungersi il raccordo, mai scontato ma spesso controverso, con le norme di livello europeo sia di rango legislativo (quali il recente regolamento n. 910/2014), sia di *soft law*, quali "piani, programmi" e simili. E, ancora, deve aggiungersi il livello delle fonti secondarie interne in cui si trovano, tra le altre, norme tecniche sui protocolli, sugli archivi, sui documenti informatici, sulle firme elettroniche. Si tratta di un quadro normativo disarticolato e poco coordinato che crea enormi problemi in fase di attuazione e che richiederebbe un più attento *drafting* normativo in materia. L'ipertrofia legislativa, l'ansia di volersi annunciare come il riformatore è un cattivo segno. Mi si permetta, a sostegno, di citare due grandi pensatori. Diceva Rousseau nel terzo libro del *Contratto sociale* che "in ogni luogo dove le leggi invecchiando si indeboliscono, si ha la prova che non vi è più un potere legislativo, e che lo stato non è più vivo"³. E, più di recente, Natalino Irti, nel suo *Nichilismo giuridico*, affermava che "il diritto nasce ormai dalle forze in campo, da rapporti di volontà, affidati a contingenza e casualità. Ogni norma è labile e provvisoria. Viene tratta dal nulla, e può essere ricacciata nel nulla. Il quotidiano e affannoso discorrere, che si fa dai giuristi, di 'valori'...non restituisce un centro, ma piuttosto ne rivela l'incolumabile perdita...Donde l'*indifferenza contenutistica* e la possibilità che tutto diventi diritto"⁴.

2. La partecipazione migliorativa.

Sul tema dei servizi on line si innesta un'ulteriore rilevante tema che nella dimensione tecnologica assume una rilevanza specifica e che possiamo denominare "partecipazione migliorativa".

La partecipazione migliorativa è un tipo di partecipazione amministrativa che va distinta dalla tradizionale partecipazione procedimentale. Quest'ultima, infatti, come è noto, è finalizzata a tutelare nel procedimento gli interessi giuridicamente rilevanti dei

³ J. J. ROUSSEAU, *Il Contratto sociale*, Rizzoli, 1993, p. 140.

⁴ N. IRTI, *Nichilismo giuridico*, Laterza, 2005, p. 24.

destinatari diretti e dei soggetti ai quali possa derivare un pregiudizio dal provvedimento. Soltanto tali soggetti hanno facoltà di partecipare.

La partecipazione 'migliorativa', invece, concerne il ruolo del privato quale «cittadino attivo»⁵ che collabora, interviene, supporta, propone, in una parola 'partecipa' attivamente all'azione amministrativa di cui egli stesso è utente e rimanda ad un modello di «amministrazione condivisa»⁶ che supera il tradizionale assetto dei poteri pubblici noto come «paradigma bipolare»⁷.

La partecipazione migliorativa è finalizzata a fornire all'amministrazione elementi utili al miglioramento dei propri procedimenti e servizi in base alle esigenze espresse dall'utenza a seguito della fruizione dei servizi. Essa si concreta nella facoltà dell'utente di esprimere il proprio punto di vista all'amministrazione che eroga il servizio, come avviene nella comune esperienza quando l'ente erogatore di un servizio chiede all'utente, attraverso la compilazione di appositi questionari o in altre forme, di esprimere la propria soddisfazione rispetto al servizio fruito.

Dunque, a differenza della partecipazione procedimentale, che è azione individuale a fini individuali, la partecipazione migliorativa è azione individuale a fini collettivi, dotata di una specifica caratterizzazione *civica*.

Infatti, gli effetti dell'esercizio della partecipazione migliorativa ricadono su tutti gli utenti potenziali del servizio e solo indirettamente ed eventualmente (in caso di fruizioni future) sul soggetto che partecipa. Viceversa, l'esercizio della partecipazione procedimentale ricade soltanto sull'utente che la pone in essere e rispetto allo specifico procedimento nel cui ambito essa è esercitata.

Concettualmente la partecipazione migliorativa richiama il modello di origine anglosassone del *Citizen sourcing*⁸ e si arricchisce di nuove prospettive nell'ambiente del Web 2.0⁹, al cui interno sorgono inedite occasioni di costruzione dei rapporti tra amministrazioni e comunità governate nell'ottica dell'incremento della collaborazione tra amministrazioni e cittadini.

⁵ G. ARENA, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, 2011.

⁶ G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 3-4/1997, p. 29 s.

⁷ S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2001, p. 601 s.

⁸ Per alcuni riferimenti in materia, D. LINDERS, *From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media*, in *Government Information Quarterly*, n. 2012-29, p. 447 s.; A. MEIJER, *Co-production in an Information Age: Individual and Community Engagement Supported by New Media*, in *Voluntas* (Springer), 2012, p. 4 s.

⁹ T. NAM, *Suggesting frameworks of citizen-sourcing via Government 2.0*, in *Government Information Quarterly*, n. 29/2012, p. 12 s.

2.1. Partecipazione migliorativa e adattamento nei servizi pubblici.

La partecipazione migliorativa si può collegare al *principio di adattamento nei servizi pubblici* e al connesso *principio di soddisfazione dell'utente*.

Il principio dell'adattamento, inteso nel contesto del tradizionale paradigma bipolare, non implica l'adattamento ai bisogni effettivamente rilevati, ma l'adattamento ai bisogni che i titolari del potere politico ritengono esistere nella società civile.

Invece, in un modello partecipato, il principio di adattamento implica che questo abbia luogo a partire dalle reali esigenze espresse dai cittadini-utenti e tenendo conto del livello di soddisfazione a fronte dei servizi fruiti. Il presupposto di fondo è che l'individuazione degli interventi correttivi che possono trarsi dalle rilevazioni sull'utenza deve necessariamente condurre alla revisione dei servizi e ricadere sulla fase di erogazione, così innestando un circolo iterativo virtuoso basato sul *feedback* dei cittadini-utenti.

Nell'ordinamento nazionale, la partecipazione migliorativa finalizzata all'adattamento dei servizi ha trovato riconoscimento, sebbene "implicitamente", sin dalla metà degli anni novanta e conferma negli anni recenti. Si pensi alle *Carte dei servizi* e, in particolare, al D.P.C.M. 27 gennaio 1994 in cui si specifica che «l'utente può produrre memorie e documenti; prospettare osservazioni; formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio» rispetto ai quali i soggetti erogatori sono tenuti a fornire immediato riscontro (punto I, 5). In tal senso hanno disposto negli anni successivi ulteriori fonti primarie e secondarie (quali l'art. 11, co. 1, d. lgs. n. 286/1999, le Direttive Funzione Pubblica 24-3-2004 e 19-12-2006) sino alla disciplina in materia di produttività nella pubblica amministrazione. Il decreto Brunetta, d. lgs. n. 150/2009, infatti, nel definire il «ciclo di gestione della performance», precisa, (art. 8, co. 1), che il sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa concerne, tra l'altro, «la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive» (lettera c) e, più in generale, lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione (lettera e).

Ancora, in particolare rispetto ai servizi pubblici on line, l'art. 63, co. 2, CAD, prevede che le pubbliche amministrazioni progettino e realizzino i servizi on line mirando alla migliore soddisfazione delle esigenze degli utenti. A tal fine deve essere garantito, tra l'altro, l'accertamento del grado di soddisfazione dell'utente mediante l'adozione di strumenti idonei alla rilevazione immediata, continua e sicura del giudizio degli utenti. Tali concetti sono peraltro richiamati anche dall'art. 7 del CAD, introdotto dalla riforma del 2016.

La partecipazione migliorativa, almeno in prospettiva, assume specifica rilevanza anche nel contesto delle autonomie sia territoriali, sia funzionali. Nel caso delle autonomie territoriali, poiché una parte rilevante dei servizi ai cittadini sono erogati dai Comuni, è in tale dimensione che la partecipazione migliorativa potrebbe dare i suoi frutti migliori, come pure dimostrano alcune esperienze più specificamente riguardanti la gestione dei cd. beni comuni. Ma anche nelle autonomie funzionali, la partecipazione migliorativa trova spazi sempre più rilevanti. Si pensi, a mero titolo di esempio, nell'Università, alle valutazioni degli studenti sui docenti che sottendono la necessità non solo di erogare un servizio, ma anche di garantire adeguata soddisfazione da parte dell'utenza unitamente all'adozione di eventuali misure correttive.

D'altronde, l'esperienza che in modo più organico sembra aver lanciato il paradigma del *citizen sourcing*, ossia l'esperienza americana, mostra che proprio nella dimensione locale si gioca tale sfida¹⁰. Peraltro, è proprio nel famoso Memorandum Obama del 2009 che vennero lanciati i "concetti-chiave" di trasparenza, partecipazione e collaborazione.

3. I fattori abilitanti e la valorizzazione della partecipazione migliorativa.

Occorre infine rilevare che diversi e collegati sono i fattori abilitanti all'effettività dell'adozione dei servizi pubblici on line e della partecipazione migliorativa in ambiente digitale. In particolare occorre evidenziare la necessità che le amministrazioni valorizzino effettivamente l'apporto dei cittadini e ne diano conto adeguatamente sul piano della comunicazione pubblica. Cosa accadrebbe se il cittadino, dopo aver espresso la propria opinione e semmai dopo aver rilevato che essa coincide con quella di molti altri, non vedesse cambiare nulla? Cosa accadrebbe, per fare un esempio, se lo studente insoddisfatto, esprimendo la propria insoddisfazione in modo corale a tanti altri colleghi, si avvedesse che l'anno successivo nulla è mutato?

In breve, laddove il cittadino percepisse che l'apporto derivante dall'esercizio della partecipazione migliorativa non fosse di fatto preso in considerazione dal potere pubblico, verrebbe ovviamente meno la stessa ragione logica della partecipazione. Invocare la partecipazione apparirebbe retorico e semmai finalizzato al solo scopo di nascondere il cattivo governo attribuendo ai cittadini un simulacro di facoltà partecipative.

¹⁰ K. KLOBY, L. SADEGHI, *From Town Hall to the Virtual Community: Engaging the Public with Web 2.0 and Social Media Application*, in M. M. ISLAM, M. EHSAN, *From Government to E-Governance. Public Administration in the Digital Age*, Information Science Reference, Hershey, 2013, p. 118 s.

Se la partecipazione migliorativa finisce per essere “digerita” dai nostri sistemi amministrativi come uno dei tanti adempimenti a cui nulla segue, semmai nel coro della politica che la decanta, potremmo trovarci di fronte ad un fenomeno del tutto simile a quanto avviene da anni nel contesto della partecipazione politica, ove si osserva che il clima di sfiducia diffusa contribuisce a determinare una progressiva riduzione della partecipazione elettorale. Analogamente rispetto alla partecipazione migliorativa, enunciare e non praticamente concretamente nasconde il rischio di perdere l'occasione per una nuova legittimazione democratica dell'amministrazione e per il miglioramento continuo dell'azione amministrativa *per* i cittadini e *con* i cittadini.

Concludo con l'auspicio che le problematiche brevemente illustrate siano destinate a risolversi nel medio periodo, anche grazie all'incremento della consapevolezza nell'uso degli strumenti tecnologici che deriva da una loro sempre maggiore diffusione sociale. In definitiva la rivoluzione tecnologica non è stata ancora accompagnata da una completa rivoluzione concettuale e forse anche cognitiva che solo il tempo potrà determinare e che, si spera, possa porre rimedio ai semplicismi e consentire all'informatizzazione pubblica di andare oltre le secche del mero adempimento e verso il mare aperto di nuovi e più partecipati modelli di azione pubblica.