

FOROEUROPA N.1/2026
ISSN 2038-5161

**IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA E LA TRASFORMAZIONE
DIGITALE DELL'AMMINISTRAZIONE LOCALE IN ITALIA (E NON SOLO...).**

Autore: Prof. Fabrizio Giulimondi

I. Introduzione. Questo lavoro si colloca nel punto di intersezione fra la quarta e quinta rivoluzione industriale, la categoria della tempestività dell'azione amministrativa, il collegamento dialogico fra le amministrazioni locali e fra queste e le comunità di riferimento, nonché con la sinergia fra procedimenti amministrativi e le innovazioni tecnologiche, elettroniche, informatiche, telematiche e digitali nel pieno della irruzione della Intelligenza Artificiale nel progresso scientifico.

Ad una "classica" attività di ricerca accademica e scientifica il presente studio associa una attenta e annosa opera di indagine conseguente al supporto tecnico conferito dall'Autore ad alcune Istituzioni, ossia lo scritto è rimpolpato da una corposa esperienza sul campo.

Il tema in esame è, ancora più di altri, bisognevole di essere sezionato con più bisturi, quindi con più discipline, più scienze, più visuali, più angoli prospettici. L'interdisciplinarietà è la strada obbligata per analizzare nel migliore dei modi quanto ci si è proposti di affrontare.

La pubblica amministrazione di ogni stato membro della Unione europea è stabilmente compulsata ad interrogarsi su come fornire servizi ai propri cittadini in modo qualitativamente ottimale, quantitativamente adeguato e temporalmente celere ed efficiente.

L' "accelerazione della storia"^[1] provocata dalle cinque tappe dettate dalle c.d. "rivoluzioni industriali" non ha potuto non coinvolgere le dinamiche interne agli apparati pubblici e il dialogo fra questi e i destinatari della sua azione. La pubblica amministrazione ha ricevuto in tale maniera chiare risposte ad i suoi interrogativi.

1. Le rivoluzioni industriali. La prima rivoluzione industriale nel XVIII secolo ha visto come protagonista il motore a scoppio.

La seconda rivoluzione nella seconda metà del XIX secolo è stata trascinata dalla scoperta e uso della corrente elettrica.

La terza rivoluzione industriale, iniziata negli anni '50, nasce con la scoperta del computer e della tecnologia digitale. Ciò ha comportato la crescente automazione della produzione e lo sconvolgimento di settori come quello bancario, dell'energia e delle comunicazioni.

Siffatti cambiamenti cominciano realmente a stravolgere non solo il mercato del lavoro, le modalità di produzione e le dinamiche interne alla economia a partire dalla ristrutturazione degli operatori imprenditoriali, ma la medesima antropologia professionale.

Faccio mie le parole di Schwab: "I cambiamenti sono tanto profondi che, dal punto di vista della storia dell'uomo, non c'è mai stato un periodo più promettente o potenzialmente pericoloso"[2]. Una sfida che comincia a coinvolgere le strutture pubbliche inducendole a ripensare se stesse unitamente al loro rapporto con la comunità nazionale.

La quarta rivoluzione industriale porta l'automazione e la connettività ad essere strumenti primari per la produzione, non coinvolgendo però solo l'economia privata seppur su scala mondiale, ma la stessa dimensione pubblica degli stati e le articolazioni in cui i loro ordinamenti sono composti. L'accezione computeristica, telematica, informatica, elettronica e digitale cambia la formazione delle decisioni pubbliche, coinvolge le strutture pubbliche nel loro agire nei confronti dei soggetti titolari di diritti e interessi, altresì incide sulla comunicazione fra sfere pubbliche e quelle private: il diritto amministrativo sostanziale e procedurale di ogni stato della UE non può non venirne, prima o poi, modificato. La metamorfosi indotta dalla quarta rivoluzione industriale impatta fatalmente sulla stessa concezione di pubblica amministrazione che non considera più se stessa solo un ente meramente autoritativo, imperativo e gerarchico che dispone al suo interno e obbliga e vieta al suo esterno.

Il soggetto privato muta geneticamente da colui che si trova in un mero stato di soggezione a colui che partecipa al procedimento amministrativo per contribuire al contenuto del provvedimento finale. Non solo. La dimensione privata vanta diritti, pretese, interessi a cui l'autorità ha l'obbligo di statuire risoluzioni. Gli organi territoriali governano la società e il territorio con la compartecipazione degli interessati, cointeressati e controinteressati a quella azione di gestione. Le singole amministrazioni, a partire da quelle municipali, non possono non attivare un canale di collegamento per individuare soluzioni comuni a criticità analoghe condivise da sistemi umani e sociali simili fra di loro.

La quinta rivoluzione industriale provoca un sommovimento non soltanto di natura economica, finanziaria, industriale e commerciale, ma persino di ordine ontologicamente antropologico, direi interno, intimo all'essere umano, osservato non solo come lavoratore o appartenente ad una comunità geograficamente delimitata, ma proprio come persona, come individuo[3].

A differenza della quarta rivoluzione industriale che si concentra sulla digitalizzazione e l'interconnessione, la quinta pone l'accento sull'interazione uomo-macchina, valorizzando l'abilità umana, la creatività e l'ingegnosità insieme ai progressi tecnologici, integrando le capacità umane nell'ambiente di produzione robotica innervata dalla Intelligenza Artificiale che umanizza ciò che umano non è.

2. Verso una pubblica amministrazione locale "digitale" (Italia, Polonia, et alia) La Pubblica Amministrazione diviene qualificabile "di risultato": ciò che conta è il contenuto della risposta, le modalità con le quali essa si esprime, la motivazione e la tempistica.

La tecnologia in tutte le forme che via via si sono andate a costruire fra la terza e la quinta rivoluzione industriale sta forgiando una nuova forma di interlocuzione fra amministrazioni pubbliche, oltre che fra esse e i destinatari delle azioni decisionali pubbliche.

La tempestività è divenuta elemento dirimente non solo nel diritto di radice gius-privatistica ma ancora di più in quello di natura gius-pubblicistica, specie ordinamentale, governativa e parlamentare. La necessità di fornire determinazioni celeri alla realizzazione dei beni/diritti/interessi dei cittadini è divenuta di primaria importanza per qualsiasi livello di governo. La tempestività diviene una categoria giuridica a cui qualsivoglia autorità pubblica, nessuna esclusa, deve fare richiamo.

È in questo interstizio, fra la quarta e la quinta rivoluzione industriale, che si inserisce la connessione dialogica fra enti territoriali. Ogni ordinamento statale suddivide il proprio territorio in più circoscrizioni amministrative che possiedono diversificate competenze più o meno estese, a seconda della maggiore o minore caratterizzazione federalista dell'articolato statale.

Di particolare interesse è il decentramento territoriale polacco ed italiano.

Il primo è costruito intorno a sedici Województwa che si suddividono, a loro volta, in un secondo livello di governo, ossia 379 Powiaty (di cui 66 Powiaty Grodzkie e 313 Powiaty Ziemskie), suddivisi in un terzo livello gestionale, segnatamente 2477 Gmina (di cui 306 Gmina Miejska; 602 Gmina Miejsko-Wiejska; 1571 Gmina Wiejska).

L'ordinamento italiano è strutturato in venti Regioni di cui cinque a statuto speciale e 15 a statuto ordinario, 93 Province (di cui due autonome con specifici poteri legislativi), 15 Città metropolitane e, infine, 7894 Comuni costituenti il terzo livello di governo, di prossimità.

La primaria riflessione da compiere si sostanzia nel fatto che i Comuni italiani, i Gmina polacchi e le altre dimensioni territoriali di livello di governo più basso^[4], sono generalmente da ascrivere a veri e propri *front office* del "Pubblico" con i cittadini. Sono le Amministrazioni locali (sotto le variegate denominazioni assegnate dai singoli ordinamenti statuali) a dover fornire risposte congrue e celeri ai membri della comunità. È proprio alla luce del principio comunitario di sussidiarietà *ex art 5, par.3, TUE*, che il ruolo dei Comuni assume particolare vigore. Fra le strutture delle amministrazioni locali di terzo livello e la popolazione residente nelle relative circoscrizioni territoriali si stabilisce un rapporto diretto di compartecipazione procedimentale e provvedimentale. Le competenze dei Comuni sono state ingigantite, "gonfiate" nel tempo proprio per l'accrescersi delle esigenze dei membri della comunità. Dall'ambiente alla urbanistica all'edilizia, dal commercio alla salubrità ambientale alla qualità della vita e alla sicurezza di coloro che gravitano intorno alle istituzioni di prossimità, i Comuni si mostrano come le interfacce dello Stato con i suoi cittadini più periferici, utenti finali dei servizi forniti direttamente da questi enti locali o, per il loro tramite, dalle amministrazioni di area vasta.

Ecco la ragione per la quale le autonomie locali e, in particolar modo, quelle comunali, sono state sollecitate a collegarsi fra di loro per fornire al cittadino-utente un servizio il più possibile celere, qualitativamente apprezzabile e quantitativamente accettabile.

Nel quadro unionale le autonomie locali sono chiamate a svolgere un rinnovato ruolo nell'Unione e ad esprimere la loro vocazione relazionale: orizzontalmente con gli altri enti locali di pari livello e con i soggetti residenti, domiciliati o dimoranti nel territorio; verticalmente con quelli di livello di governo intermedio o superiore. I Comuni sono le strutture sociali fondative dell'Unione europea, enti locali di base o di prossimità a carattere rappresentativo secondo la stessa visione della Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa del 1985[5].

Sono quattro le fasi che devono essere seguite dai Comuni per ottimizzare le risorse umane e materiali utilizzando al meglio la strumentazione tecnologica e digitale:

1. in primo luogo, ogni struttura locale di ogni dimensione deve rafforzare il proprio apparato informatico e telematico per il tramite di una razionale programmazione, almeno triennale, e di una periodica ed approfondita formazione del personale. La tecnologia è speculare alla razionalizzazione dell'azione amministrativa intesa come efficiente uso delle risorse umane e materiali ed efficace adozione di provvedimenti. I procedimenti amministrativi vedono l'attuazione compiuta dei principi che li governano (economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza) proprio nell'uso delle più moderne e aggiornate tecnologie;
2. in secondo luogo, occorre creare piattaforme (pubbliche e mai private) che connettano ogni ente locale, almeno di pari livello, con tutti gli altri, in modo che vi sia uno stabile scambio di informazioni che conduca a fornire in tempi congrui servizi, determinazioni, atti, provvedimenti e soluzioni ai soggetti richiedenti: un *database* in comune con tutte le amministrazioni locali di una specifica Regione o di uno specifico Województwo e poi, in un secondo momento, con tutto lo stato;
3. in terzo luogo, sviluppare tale opera connettiva anche con le amministrazioni di area vasta e superiori a quelli di primo livello (ad esempio: con Regioni, Province, Città metropolitane in Italia; con Województwa e Powiaty in Polonia);
4. immettere una strumentazione telematica di comunicazione fra l'ente locale e la popolazione a cui esso si rivolge: il privato può accedere direttamente al *web* istituzionale del Comune per ottenere notizie o estrarre atti da pubblici albi, elenchi e registri, ovvero ricevere comunicazioni (ad esempio, in forma di PEC) dagli uffici richiesti di una istanza.

Il procedimento telematizzato, così, opera su quattro fronti: 1) interno alla compagine burocratica dell'ente locale stesso; esterno con gli altri enti locali, sia dello 2) stesso livello che 3) di diverso livello; 4) esterno con i privati titolari di diritti soggettivi ed interessi legittimi individuali, collettivi o diffusi.

Il completamento di questa operazione amministrativa, gestionale e tecnica comporta l'inevitabile rafforzamento della efficienza, della efficacia e della tempistica sia nello sviluppo procedimentale che nell'adozione dei provvedimenti. Il *front-office*/Comune tramite il proprio *desk* digitale fornisce direttamente o delegato da altro ente locale la risposta (atto/provvedimento amministrativo) al privato (richiesta/istanza/domanda).

La strumentazione tecnologica in tutti i suoi più sofisticati significati imprime una particolare forma all'azione amministrativa sia singola che in "comunione" con quelle di competenza di altri enti territoriali pubblici, di pari o diverso livello.

Quanto sin ora esplicitato ha prodotto conseguenze non soltanto di ordine giuridico ma anche di natura sociale.

3. Telematica e "Pandemia": un cambiamento esistenziale. Il periodo pandemico ha dato vita alle condizioni fattuali acché in molti sistemi gius-lavoristici pubblici e privati fossero introdotti gli istituti dello *smart working* e del telelavoro[6]. La "delocalizzazione" del luogo di esercizio della professione dall'ufficio alla propria abitazione privata o altro spazio personale ha comportato un cambiamento esistenziale anche radicale, con risvolti non indifferenti di tipo sociologico ed economico: riduzione della mobilità su mezzi privati e pubblici con ridimensionamento del traffico e, pertanto, dell'inquinamento; abbattimento, talora considerevole, dei profitti degli esercizi commerciali e di ristorazione limitrofi ai luoghi di lavoro; riduzione delle spese del datore di lavoro – talora anche a svantaggio del prestatore di lavoro – come le tariffe telefoniche e per la corrente elettrica, la cessazione, in alcuni casi, della liquidazione dei c.d. "buoni pasto" e del pagamento dell'affitto dei locali.

L'attività procedimentale e decisionale in forma digitale, il dialogo telematico fra amministrazioni locali, l'interlocuzione elettronica fra autonomie e suoi cittadini, il rafforzamento ordinamentale e costituzionale degli enti locali – centri di viva democrazia e spazi di dialogo amministrativo con i soggetti portatori di posizioni giuridiche soggettive attive – concretano un ordito sistemico normativo, provvedimentale e gestionale che non può non produrre effetti favorevoli sulla *governance* della *res publica*; ma a questi effetti favorevoli si possono associare cambiamenti, anche strutturali e quindi permanenti, delle dinamiche sociali, lavorative ed umane a cui non sempre conseguono riflessi antropologicamente, sociologicamente, geograficamente ed economicamente positivi: sensibili riduzioni retributive e di ore lavorate; sospensioni se non licenziamenti; cambio obbligato di residenza; raffreddamento delle ordinarie relazioni umane e isolamento sociale (una sorta di *Hikikomori* apparentemente volontario) causati dall'estensione della abitudine a spendere buona parte della propria esistenza dentro le mura domestiche, lavorando e godendo del tempo libero prevalentemente "in remoto".

Diritto, amministrazione, tecnocrazia e geografia economica e sociale compongono un unico blocco diviso in porzioni funzionalmente connesse fra di loro che stanno dirigendo il mondo del lavoro pubblico e privato ad un diverso modo di appropiare criticità sempre più complesse.

È in questo contesto che l'Intelligenza Artificiale, *core* della Quinta Rivoluzione industriale, si sta affacciando insistentemente e incisivamente anche nel mondo istituzionale.

Certamente l'Intelligenza Artificiale adoperata per vagliare le molteplici mail sopraggiunte, selezionando quelle di maggior interesse per l'ufficio ha un indubbio impatto sulla resa maggiormente celere dell'opera amministrativa. L'uso della IA come "voce" dialogante con altre amministrazioni o con gli utenti, invece, può palesare la carenza di umanità e, quindi, la sua incapacità di dare indicazioni utili alla controparte pubblica o privata. L'IA va adoperata con oculatezza a supporto del lavoratore non in sua sostituzione[7].

4. Next Generation EU Da ultimo non può non farsi un riferimento all'elemento pecuniario visto che queste tipologie di trasformazioni comportano un considerevole impegno di denaro pubblico.

L'esempio italiano può fungere da modello per comprendere la mole di spesa pubblica occorrente per un'azione di digitalizzazione dell'azione amministrativa realmente incisiva.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR[8]) è il documento strategico che definisce il programma di investimenti e di riforme che il governo italiano ha predisposto per fronteggiare la crisi prodotta dalla pandemia Covid19 e rimettere, così, il Paese su un piano di crescita, utilizzando le risorse messe a disposizione dal Next Generation EU (NGEU)[9].

L'Unione europea ha stanziato 191,5 miliardi di euro in sovvenzioni e prestiti, somma integrata con ulteriori 30,6 miliardi di euro in virtù del Piano complementare finanziato direttamente dallo stato italiano[10], per una somma complessiva di 222,1 miliardi di euro. Con specifico riferimento alla voce della digitalizzazione dei Comuni italiani[11], sono stati stanziati 2.240.149.923 miliardi di euro a 7812 Comuni dei 7894 totali (il 99% del totale), *id est* il 42% degli interventi complessivi già realizzati corrispondente al 7% delle risorse PNRR globali[12].

Questi fondi per la digitalizzazione sono stati impegnati per migliorare la gestione della mobilità e dei rifiuti, l'efficientamento energetico, la sicurezza ed i servizi sociali, attribuzioni primarie di ogni amministrazione comunale.

L'obiettivo di raggiungimento delle c.d. *Smart City* ("le città intelligenti e sostenibili") affascia tutte le realtà istituzionali territoriali europee, dai "Lander tedeschi o le Comunità belghe o i Lander austriaci (...), (dalla) esperienza della Repubblica federale di Germania, della Francia e della Spagna in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht prima e di Amsterdam poi (...)"[13], alle dimensioni territoriali più ridotte e generalmente di primo livello.

II Conclusione La riflessione normativa e gli interventi rafforzativi a livello tecnologico dei Comuni comportano fatalmente massive miglione della qualità, quantità e tempistica dei servizi forniti al cittadino, con il parallelo alleggerimento dell'esercizio dei compiti dei livelli di governo intermedi e nazionali.

Si può ben concludere, alla luce di quanto sin ora esposto, che le autonomie locali giocano un ruolo di notevole peso nel processo decisionale nazionale e comunitario. La valorizzazione delle autonomie locali – con il loro carico di politicità, di rappresentatività e di partecipazione alla gestione della cosa pubblica ed il loro decisivo apporto alla fisionomia policentrica dell'ordinamento nazionale ed unionale – può contribuire certamente ad attenuare il "deficit democratico" delle istituzioni europee.

Le innovazioni tecnologiche di ultima generazione, direttamente e indirettamente, immediatamente e mediamente, supportano in maniera rilevante la valorizzazione in parola e aiutano a riempire di sostanza democratica quegli spazi europei che ne sono ancora – sfortunatamente – del tutto o in parte privi.

Pertanto, lo strumento tecnologico qui descritto può sospingere, grazie ad un moto ascendente dai piccoli centri rurali sino alle grandi compagini nazionali e sovranazionali, l'Unione europea ed i suoi molteplici organismi prevalentemente non elettivi ad assumere sembianze più democratiche e maggiormente correlate ai corpi elettorali dei singoli sistemi statuali.

Bibliografia

Ales E., *Il lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni tra lavoro agile e lavoro da remoto (telelavoro)*, Napoli 2024.

Bellucci S., *Ai-work. La digitalizzazione del lavoro*, Milano 2025.

Halévy D., *L'accelerazione della storia*, Milano 2019.

Pizzetti F., *Le autonomie locali e l'Europa*, "Le Regioni" vol. 2, Torino 2002.

Schwab K., *The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond*, "weforum.org", Davos 2016.

Zuboff Z., *Il capitalismo della sorveglianza*, Roma 2019.

Atti normativi

Accordo Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) – Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 26.05.2023, reperibile su <https://www.accademiacomunidigitali.it/>.

Decreto-legge no. 59 del 06.05.2021 (GURI n. 108 del 7.05.2021), conv. dalla legge no. 101 del 01.07.2021 (GURI no. 160 del 06.07.2021).

European Charter of Local Self-Government of 15.10.1985, Strasbourg, Conseil of Europe, ETS no. 122.

Regolamento (UE) 2020/2094) del Consiglio, Next Generation EU-NGEU, del 14.12.2020, GUUE 22.12.2020, LI 433/23.

*Prof. Fabrizio Giulimondi, full professor at the Nicolaus Copernicus Superior School in Warsaw, Dean of the College of Legal Sciences (SGMK) in Lublin.

[1] Si riprende l'efficace locuzione adoperata da D. Halévy, *L'accelerazione della storia*, Milano 2019, che sintetizza in modo mirabile la velocità con cui alcune scoperte tecnico-scientifiche "autenticamente epocali" hanno cambiato in modo indelebile e irreversibile il *modus vivendi* dell'essere umano *uti singulus* e *uti socius*, nonché lo stesso corso della Storia (la *S* maiuscola è voluta perché muta l'etimo più profondo di questo vocabolo).

[2] K. Schwab, *The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond*, "weforum.org", Davos 2016.

[3] Per una visione compiuta della questione sotto un aspetto economico, sociologico, antropologico, comunicativo, giuridico e filosofico, cfr. Z.Zuboff, *Il capitalismo della sorveglianza*, Roma 2019.

[4] F.Pizzetti, *Le autonomie locali e l'Europa*, "Le Regioni" vol. 2, Torino 2002.

[5] European Charter of Local Self-Government of 15.10.1985, Strasbourg, Conseil of Europe, ETS no. 122.

[6] Per una ampia disamina in tema di "telelavoro", "smart working" e in merito alle loro differenze, cfr. E. Ales, *Il lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni tra lavoro agile e lavoro da remoto (telelavoro)*, Napoli 2024.

[7] Sull'impatto dell'Intelligenza Artificiale precipuamente sull'universo lavorativo, cfr. S.Bellucci, *Ai-work. La digitalizzazione del lavoro*, Milano 2025.

[8] Per ogni tipo di dettaglio sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cfr. <https://www.mef.gov.it/focus/Il-Piano-Nazionale-di-Ripresa-e-Resilienza-PNRR-00001/>.

[9] Regolamento (UE) 2020/2094) del Consiglio, Next Generation EU-NGEU, del 14.12.2020, GUUE 22.12.2020, LI 433/23.

[10] *Ex* decreto-legge no. 59 del 06.05.2021 (GURI n. 108 del 7.05.2021), conv. dalla legge no. 101 del 01.07.2021 (GURI no. 160 del 06.07.2021).

[11] Accordo Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) – Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 26.05.2023, reperibile su <https://www.accademiacomunidigitali.it/>.

[12] Dati aggiornati alla data del 12.06.2025 (fonte www.anci.it).

[13] Cfr. F.Pizzetti, *op.cit.*, pp. 2-3.