

## 4. I procedimenti amministrativi di vigilanza sul mercato dei servizi digitali

*Filippo D'Angelo (Università di Sassari)*

### **4.1. La proposta della Commissione n. 2020/361 del 15 dicembre 2020 per un regolamento sul «mercato unico dei servizi digitali».**

Il 15 dicembre 2020 l'Unione europea ha pubblicato la proposta n. 2020/361 per adottare un regolamento sul «mercato unico dei servizi digitali»; dopo una lunga attesa il documento è intervenuto a colmare un vuoto legislativo non più procrastinabile e ha dettato «norme armonizzate sulla prestazione di servizi intermediari nel mercato interno»<sup>1</sup>.

Questi i suoi obiettivi: «stabilire un ambiente online sicuro, prevedibile e affidabile»<sup>2</sup>; contrastare la diffusione di «contenuti illegali» in

---

<sup>1</sup> Art. 1, par. 1; come chiarisce il cons. n. 4 il nuovo regolamento introduce una «serie mirata di norme obbligatorie uniformi, efficaci e proporzionate a livello dell'Unione al fine di tutelare e migliorare il funzionamento del mercato interno. Il presente regolamento stabilisce le condizioni per lo sviluppo e l'espansione di servizi digitali innovativi nel mercato interno».

<sup>2</sup> Art. 1, par. 2, lett. b.

rete<sup>3</sup>; garantire la neutralità delle piattaforme telematiche<sup>4</sup>; tutelare i diritti fondamentali degli utenti<sup>5</sup>.

La nuova normativa si applicherà a tutti i «servizi intermediari prestati a destinatari il cui luogo di stabilimento o di residenza si trova nell'Unione» (il riparto delle funzioni di vigilanza segue dunque un criterio territoriale)<sup>6</sup>; e riguarderà nello specifico i servizi di semplice trasporto (“*mere conduit*”), di memorizzazione temporanea (“*caching*”) e di memorizzazione su richiesta dell'utente (“*hosting*”)<sup>7</sup>.

In quest'ultima categoria rientrano le «piattaforme online», come i social network o i mercati digitali<sup>8</sup>, che possono assumere «dimensioni molto grandi» se «prestano i loro servizi a un numero medio mensile di destinatari attivi del servizio nell'Unione pari o superiore a 45 milioni», ossia al 10% della popolazione totale dell'Unione<sup>9</sup>.

## 4.2. La coamministrazione delle funzioni di vigilanza.

L'esecuzione del nuovo regolamento è stata affidata a un «sistema comune» di autorità amministrative formato dalla Commissione, dai coordinatori nazionali dei servizi digitali e dal comitato che li riunisce<sup>10</sup>; in base al disposto regolamentare essi «cooperano tra loro»

---

<sup>3</sup> Cioè «qualsiasi informazione che, di per sé o in relazione ad un'attività, tra cui la vendita di prodotti o la prestazione di servizi, non è conforme alle disposizioni normative dell'Unione o di uno Stato membro» (art. 2, lett. g).

<sup>4</sup> Cons. n. 20.

<sup>5</sup> Che ai sensi del cons. n. 41 sono la libertà d'informazione e di espressione; il diritto alla riservatezza e alla vita privata; la libertà d'impresa; la tutela della proprietà intellettuale.

<sup>6</sup> Art. 1, par. 3.

<sup>7</sup> Art. 2, lett. f) che include nel concetto di «servizio intermediario»: un «servizio di semplice trasporto (“*mere conduit*”), consistente nel trasmettere, su una rete di comunicazione, informazioni fornite da un destinatario del servizio, o nel fornire accesso a una rete di comunicazione; un servizio di memorizzazione temporanea (“*caching*”), consistente nel trasmettere, su una rete di comunicazione, informazioni fornite dal destinatario del servizio, che comporta la memorizzazione automatica, intermedia e temporanea di tali informazioni al solo scopo di rendere più efficiente il successivo inoltro delle informazioni ad altri destinatari su loro richiesta; un servizio di “*hosting*”, consistente nel memorizzare informazioni fornite da un destinatario del servizio su richiesta di quest'ultimo».

<sup>8</sup> Cons. n. 13.

<sup>9</sup> Art. 25, par.1.

<sup>10</sup> Cons. n. 45.

secondo collaudati meccanismi di coamministrazione delle funzioni di vigilanza<sup>11</sup>. La proposta di regolamento ha assegnato alla Commissione e alle autorità nazionali rilevanti poteri istruttori (possono richiedere informazioni ai prestatori di servizi digitali; possono ispezionare i loro locali aziendali; possono sequestrare documenti; possono verbalizzare qualunque dichiarazione ricevuta) e altrettanto incisivi poteri decisionali (possono ordinare la cessazione di comportamenti illeciti; possono imporre misure correttive e accettare impegni vincolanti; possono adottare misure cautelari; possono irrogare sanzioni pecuniarie e penali di mora) da esercitare nel rispetto del principio del contraddittorio coi destinatari<sup>12</sup>.

La vigilanza settoriale spetta in prima battuta alle autorità nazionali (secondo il menzionato criterio del luogo di stabilimento dell'impresa vigilata), anche se sono previsti specifici meccanismi di interlocuzione con la Commissione; le autorità pubbliche dell'Unione e degli Stati membri sono infatti collegate attraverso raccordi di natura procedimentale ed è qui che si può apprezzare più nitidamente l'intensità della loro collaborazione.

### **4.3. La collaborazione procedimentale tra i «coordinatori dei servizi digitali» nazionali e la Commissione.**

Tanto accade, ad esempio, nella procedura di «cooperazione transfrontaliera tra coordinatori dei servizi digitali» e la Commissione che si svolge nel seguente modo.

Il procedimento è avviato da qualunque coordinatore nazionale dei servizi digitali che può chiedere al coordinatore competente per territorio di «valutare la questione e di adottare le misure di indagine e di esecuzione necessarie» qualora vi sia il sospetto che un prestatore di servizi intermediari abbia violato le norme del nuovo regolamento<sup>13</sup>. La richiesta è motivata in punto di fatto e diritto ed è corredata delle prove necessarie<sup>14</sup>. Ricevuta l'istanza il coordinatore interpellato avvia

---

<sup>11</sup> Art. 38, par. 2.

<sup>12</sup> Art. 41, par. 1 e par. 2 (per quanto concerne le autorità di vigilanza nazionali); artt. 54-63 (per quanto riguarda la Commissione).

<sup>13</sup> Art. 45, par. 1.

<sup>14</sup> Art. 45, par. 2.

l'indagine ed entro due mesi comunica la propria valutazione del caso, indicando le eventuali misure adottate<sup>15</sup>.

Laddove l'autorità proponente «non abbia ricevuto una risposta» alla propria richiesta nel termine previsto, oppure «non concordi con la valutazione del coordinatore dei servizi digitali» interpellato<sup>16</sup>, può deferire la questione alla Commissione che la esamina entro tre mesi. Se giunge a conclusioni diverse da quelle dell'autorità nazionale che ha condotto l'indagine la Commissione le può chiedere di «valutare ulteriormente la questione e di adottare le misure di indagine o di esecuzione necessarie» nei successivi due mesi<sup>17</sup>.

Tuttavia il procedimento non termina qui: se l'indagine riguarda una «piattaforma online di grandi dimensioni» e il coordinatore dei servizi digitali competente non ha svolto il supplemento istruttorio richiesto dalla Commissione<sup>18</sup>, quest'ultima può richiamare a sé il procedimento di vigilanza e da quel momento il «coordinatore dei servizi digitali del luogo di stabilimento interessato non è più autorizzato ad adottare alcuna misura di indagine o di esecuzione in relazione alla pertinente condotta della piattaforma online di dimensioni molto grandi interessata»<sup>19</sup>. Egli può solo coadiuvare la Commissione, fornendole il fascicolo d'indagine con tutte le informazioni necessarie affinché questa possa adottare la decisione più appropriata nei confronti della piattaforma telematica vigilata<sup>20</sup>.

#### **4.4. (segue): la vigilanza congiunta sulle piattaforme digitali di ingenti dimensioni.**

Un procedimento in parte analogo si osserva per la «vigilanza rafforzata sulla piattaforme online di dimensioni molto grandi». In base alle disposizioni del nuovo regolamento quest'ultime sono soggette ad

---

<sup>15</sup> Art. 45, par 3 e par. 4.

<sup>16</sup> Art. 45, par. 5 e par. 6.

<sup>17</sup> Art. 45, par. 7.

<sup>18</sup> Il presupposto previsto dall'art. 51, par. 1, lett. a) è che la piattaforma di grandi dimensioni «abbia violato una qualsiasi delle disposizioni del presente regolamento senza che il coordinatore dei servizi digitali del luogo di stabilimento abbia adottato alcuna misura di indagine o esecuzione a seguito della richiesta della Commissione di cui all'articolo 45, paragrafo 7, dalla scadenza del termine stabilito in tale richiesta».

<sup>19</sup> Art. 51, par. 2.

<sup>20</sup> Art. 51, par. 3.

alcuni specifici oneri comportamentali come ad esempio: adottare misure cicliche di attenuazione dei rischi sistemici (ossia la manipolazione dei dati e la loro illegale divulgazione); sottoporsi ogni anno ad audit indipendenti; detenere un registro dei dati pubblicitari diffusi al pubblico; istituire un ufficio di contatto con le autorità di settore<sup>21</sup>. In caso di una o più sospette violazioni la Commissione, il comitato dei coordinatori o almeno tre coordinatori nazionali dei servizi digitali possono interpellare il coordinatore competente per territorio e chiedergli di avviare un'indagine<sup>22</sup>.

Aperto il procedimento l'autorità agente prende subito contatto con la piattaforma telematica vigilata e le può anzitutto chiedere di elaborare un «piano di azione in cui precisi come intende far cessare o porre rimedio alla violazione»<sup>23</sup>; e poi di sottoporsi a un «audit indipendente supplementare che consenta di valutare l'efficacia di tali misure nel far cessare o porre rimedio alla violazione»<sup>24</sup>. Esauriti tali passaggi istruttori il coordinatore dei servizi digitali comunica alla Commissione, al comitato e alla piattaforma online se ritiene o meno che le misure intraprese abbiano rimediato alla violazione riscontrata; dopodiché egli «non è più autorizzato ad adottare alcuna misura di indagine o di esecuzione»<sup>25</sup>.

Il motivo è presto spiegato: qualora infatti persista una violazione regolamentare spetta solo alla Commissione il potere di intervenire, al posto dell'autorità nazionale, nei confronti della piattaforma digitale con una decisione puntuale<sup>26</sup>. Si ripete allora lo stesso schema già visto nel precedente procedimento: la Commissione avvia un'indagine in autonomia, ma col supporto dell'autorità nazionale, e al termine adotta il provvedimento di vigilanza più adatto a reprimere la violazione, ricostituendo in unità l'esercizio del potere decisionale inizialmente condiviso con l'altro ente.

---

<sup>21</sup> Artt. 26-32.

<sup>22</sup> Art. 50, par. 1.

<sup>23</sup> Art. 50, par. 2.

<sup>24</sup> Art. 50, par. 3.

<sup>25</sup> Art. 50, par. 4.

<sup>26</sup> Art. 51, par. 1, lett. c).

#### 4.5. Alcune considerazioni sul procedimento amministrativo e sul suo valore organizzativo.

Sicuramente è prematuro avanzare previsioni sull'impatto che avrà il nuovo regolamento sui servizi digitali dell'Unione all'indomani della sua entrata in vigore; un dato, tuttavia, appare di estremo valore e si deduce dalla struttura dei due procedimenti appena analizzati che forniscono importanti elementi di riflessione sul tema generale dell'organizzazione e del procedimento amministrativo.

Andando infatti oltre il profilo puramente esteriore rappresentato dalla contitolarità della funzione tipica dei fenomeni di coamministrazione, emerge con evidenza che in entrambi i procedimenti il legislatore dell'Unione ha posizionato una relazione organizzativa che esprime il momento culminante della collaborazione tra le autorità amministrative coinvolte. I due procedimenti si caratterizzano, a ben vedere, per il potere della Commissione di sostituirsi al coordinatore nazionale dei servizi digitali nei casi tipicizzati dal regolamento; e in questo senso possiedono valenza organizzativa<sup>27</sup>.

La regolamentazione settoriale sui servizi digitali sembra dunque comprovare, ove ce ne fosse ancora bisogno, l'elevato potenziale scientifico che si annida nei «sistemi comuni» dell'Unione; e conferma l'utilità di studiare la disciplina del procedimento amministrativo non solo sul piano formale (la scansione in fasi) o sul piano sostanziale (l'esercizio del potere pubblico), ma anche nei suoi immanenti aspetti organizzativi: cioè dalla (poco esplorata) prospettiva delle relazioni organizzative che attengono al momento dell'azione e realizzano fenomeni

---

<sup>27</sup> Si vedano per i saggi M.R. SPASIANO, *Storia, fondamento e attualità del potere sostitutivo nella pubblica amministrazione: dalla logica della straordinarietà all'amministrazione alternativa*, in *Dir. e soc.*, 1, 2019, 41 ss.; A. POLICE, *Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle regioni: condizioni e limiti di esercizio*, in *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Milano, 2007, 653 ss.; M. CAMELLI, *Poteri sostitutivi*, in G. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, 1998, 32 ss.; U. BORSI, *Intorno al cosiddetto controllo sostitutivo*, in *Studi senesi*, 3, 1916, 7 ss. Per le opere monografiche si vedano invece M. SCUDIERO, *I controlli sulle regioni sulle province e sui comuni nell'ordinamento costituzionale italiano*, I, Napoli, 1963; E. ESPOSITO, *Il potere sostitutivo. Amministrazione centrale ed enti locali*, Napoli, 1968; G. SIRIANNI, *Inerzia amministrativa e poteri sostitutivi*, Milano, 1991; C. BARBATI, *Inerzia e pluralismo amministrativo. Caratteri – sanzioni – rimedi*, Milano, 1992; M. BOMBARDELLI, *La sostituzione amministrativa*, Padova, 2004.

di compartecipazione soggettiva all'esercizio di funzioni amministrative unitarie<sup>28</sup>.

Tali relazioni – di solito inquadrare nelle elaborazioni dottrinali su un piano esclusivamente statico<sup>29</sup> – sono lo specchio di un'organizzazione pubblica che nel tempo ha mutato pelle ed è passata da un sistema compatto a un complesso disaggregato e multilivello anche per effetto dell'integrazione amministrativa europea che ha segnato il formale trapasso verso un sistema reticolare di poteri e interessi pubblici collocati anche al di fuori del territorio nazionale<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Si confronti F. BENVENUTI, *I controlli amministrativi dello Stato sulla regione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1972, 596-597.

<sup>29</sup> Lo ricorda M. BOMBARDELLI, *La sostituzione amministrativa*, cit., 76: in «questo modello si assume che il potere amministrativo possa essere concentrato in modo stabile nel vertice dell'organizzazione e da qui venire poi eventualmente distribuito per quote decrescenti verso i gradi inferiori della gerarchia e verso le articolazioni periferiche dell'organizzazione, secondo un principio per cui tutti i compiti possono essere ripartiti *ex ante*, in modo prevedibile e statico. I collegamenti fra le diverse parti dell'organizzazione vengono considerati come articolati secondo linee verticali, in cui le relazioni sono asimmetriche ed orientate in modo univoco e non variabile in senso discendente, perché chi occupa una posizione sovraordinata o centrale ha per definizione più potere di chi ha una posizione subordinata o periferica e mantiene sempre questo differenziale attivo, qualsiasi sia la relazione posta in essere. Si ritiene che tutti i rapporti organizzativi si svolgano sulla base di questo differenziale di potere, in base al quale l'organo subordinato agisce unicamente sulla base di quanto gli viene richiesto dai livelli gerarchici superiori, mentre l'organo sovraordinato può sempre agire sovrapponendosi all'ufficio subordinato, determinandone l'azione e indirizzandola secondo un percorso esattamente prevedibile. Il vertice della piramide è così il necessario punto di passaggio e di intermediazione di tutti i collegamenti che si possono stabilire fra le diverse unità organizzative subordinate o periferiche. Le interdipendenze fra le diverse parti dell'organizzazione sono considerate come del tutto condizionate dagli impulsi che derivano dal vertice e per questo stabili, invariati e prevedibili»; si vedano anche G. D'ALESSIO, *I giuristi e l'organizzazione amministrativa*, in *Queste istituzioni*, 2, 1983, 11-13 e M.S. GIANNINI, *Amministrazione pubblica*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, I, 1991, 182 ss.

<sup>30</sup> Per un rilievo in questo senso si veda E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, 2004, 296, per il quale lo «scenario con cui si confronta chi voglia analizzare lo sviluppo contemporaneo delle istituzioni pubbliche deve tenere conto di un dato difficilmente controvertibile: la natura plurale e composita delle pubbliche amministrazioni» che «viene ad essere percepita, ed assunta come tale anche dallo stesso legislatore». Per conseguenza è «venuta meno la certezza che l'organizzazione amministrativa inerisca all'ordinamento statale e consista di una porzione dell'elemento organizzazione proprio di questo, poiché il diritto positivo mostra sconfinamenti sempre più marcati in altri ordinamenti, sicché elementi organizzativi di ordinamenti diversi compartecipano all'esercizio di funzioni amministrative. Di più, queste funzioni si svolgono talora tra più ordinamenti, o

Nella rinnovata fisionomia dell'ordinamento contemporaneo le relazioni organizzative, all'inizio concettualizzate per un sistema ordinato per gradi, fanno ora leva su un'esigenza di flessibilità e di elasticità più adatta a un'amministrazione frammentata in un coacervo di poteri concomitanti<sup>31</sup>. Qui i rapporti tra le persone giuridiche pubbliche rifuggono all'evidenza ogni tentativo di rigida partizione come avveniva nella passata esperienza; e reclamano invece un'altra qualità che è quella di sapersi adattare ai differenti settori di governo della società e alle specifiche necessità di pubblico interesse che lì si manifestano<sup>32</sup>. Poco importa sapere ogni volta chi è sovraordinato, chi è parificato, chi sta in posizione strumentale; non si danno collocazioni invariabili; non vi è più un unico soggetto, un attore privilegiato, da cui fuoriescono tutte le attribuzioni e le competenze amministrative<sup>33</sup>.

Le relazioni organizzative, per come tramandate di consueto, certo permangono anche nel nuovo quadro dell'amministrazione, e non potrebbe essere altrimenti; ma quel che adesso rileva è il diverso scenario in cui esse si collocano (l'ordinamento declinato al plurale<sup>34</sup>) e il

---

comportano comunque l'attività di più soggetti, oltre lo Stato, talché si è proposta la più vasta e precisa definizione di apparato di pubblici poteri, come l'insieme dei soggetti (e del relativo elemento organizzante) che compartecipano di funzioni amministrative» (così S. VALENTINI, *Figure, rapporti, modelli organizzatori. Lineamenti di teoria dell'organizzazione*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, IV, Padova, 1996, 5).

<sup>31</sup> La natura composita dell'attuale sistema amministrativo è evidenziata tra i tanti da L. TORCHIA, *Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti*, in *Dir. pubbl.*, 3, 1999, 691; nonché da S. CASSESE, *Concentrazione e dispersione dei poteri pubblici*, in *Studi in onore di Paolo Biscaretti di Ruffia*, I, Milano, 1987, 153-154; e prima ancora da G. GUARINO, *L'organizzazione pubblica*, Milano, 1977, 88-89.

<sup>32</sup> Utili spunti riflessivi in M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario 2002*, Milano, 2003, 118.

<sup>33</sup> È la conclusione di G. DIGASPARE, *Organizzazione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino, 1995, 524.

<sup>34</sup> Il punto è colto ancora da M. BOMBARDELLI, *La sostituzione amministrativa*, cit., 155: la «complessità dei problemi da affrontare richiede che le diverse componenti dell'organizzazione amministrativa agiscano in modo fortemente interdipendente, il che impone loro di adottare modelli organizzativi flessibili e dinamici, che non consentono più di guardare all'organizzazione amministrativa secondo un disegno unitario, armonico e stabile». Le «relazioni organizzative si allontanano quindi dalla loro immagine tradizionale, ordinata in un quadro sempre riconducibile alla piramide gerarchica e articolata in riferimento quasi esclusivo ai suoi punti di vertice. La loro evoluzione avviene in coerenza ad un modello diverso, in cui il legame tra le diverse competenze e l'ordine reciproco che esse vengono ad assumere non si reggono solo sull'equilibrio statico della loro distinzione formale, ma si appoggiano anche sui punti

risultato pratico cui esse aspirano (la cura congiunta dell'interesse pubblico<sup>35</sup>): due fattori che condizionano le modalità di collegamento tra gli enti interessati.

Ecco allora che in un contesto caratterizzato da una galassia di poteri congeneri le relazioni organizzative, altrimenti evanescenti se inquadrare secondo la loro tradizionale versione teorica, riscoprono un ruolo essenziale di collante sistemico; e lo fanno nella sede che, meglio di altre, è in grado di governare la moltiplicazione delle competenze presenti in un'organizzazione in perenne movimento, conferendole la necessaria agilità di manovra: il procedimento amministrativo<sup>36</sup>.

Il passaggio è di fondamentale importanza.

L'attenuazione del modello gerarchico, e la sua tendenziale sostituzione ad opera di un principio di legittimazione a carattere procedimentale, hanno ridefinito il volto delle relazioni organizzative per come tradizionalmente intese; in origine configurate per una amministrazione costruita secondo un ideale di rigida gradualità, esse hanno dovuto rinnovare se stesse nel momento in cui la dimensione piramidale dell'organizzazione si è slegata in una miriade di figure soggettive autonome che di regola agiscono attraverso il veicolo procedimentale<sup>37</sup>.

Il punto di svolta sta, insomma, nell'avvento del procedimento amministrativo come modulo ordinario di svolgimento delle funzioni

---

mutevoli di equilibrio dinamico individuati dalle connessioni organizzative temporanee e variabili che sono necessarie per affrontare le complessità del reale e possono fornire all'amministrazione pubblica la flessibilità necessaria per consentirle di raggiungere nel modo migliore i risultati che le sono affidati».

<sup>35</sup> Inteso come l'insieme di diritti (e di doveri) costituzionali che appartengono alla collettività secondo L.R. PERFETTI, *L'organizzazione amministrativa come funzione della sovranità popolare*, in *Dir. econ.*, 1, 2019, 58-59.

<sup>36</sup> La disciplina procedimentale finisce così per tracciare le linee di un'organizzazione dinamica frutto di un'amministrazione complessa e policentrica in cui agiscono soggetti diversi, ma al contempo connessi; il procedimento diviene, in altre parole, «regola di organizzazione della funzione amministrativa e regola di misurazione della reciproca rilevanza, nel processo decisionale, di interessi, diversi e a volte anche contrapposti, la cui cura è attribuita a soggetti distinti, ma il cui coordinamento si impone per il raggiungimento del risultato complessivo: la definizione dell'interesse, o meglio della risultante della composizione di interessi, tutelato come pubblico» (così G. SALA, *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1, 2004, 17).

<sup>37</sup> Si veda A. ROMANO TASSONE, *Sui rapporti tra legittimazione politica e regime giuridico degli atti dei pubblici poteri*, in *Dir. e proc. amm.*, 1, 2007, 108 (ID., *Note sul concetto di potere giuridico*, in *Ann. Messina*, 2, 1981, 457).

amministrative in un'organizzazione complessa e come canale di collegamento dinamico tra poteri pubblici. È qui che la legge intende ricomporre in unità il pluralismo che connota la società contemporanea; ed è ancora qui che oramai albergano le relazioni organizzative che (ri)acquistano così piena evidenza esteriore e rinforzata dignità sul piano della teoria giuridica.

Nella loro nuova veste esse rilevano entro, e non oltre, il perimetro del procedimento amministrativo ed emergono in occasione di esso; è per questo che hanno il carattere della duttilità in quanto scandiscono connessioni variabili in base al tipo di funzione ideata dalla legge. Fuori dal procedimento amministrativo non vi possono essere, se non da un punto di vista astratto, relazioni organizzative<sup>38</sup>; è questo il diverso orizzonte di inserimento che esse hanno (ri)guadagnato nella dogmatica giuridica dell'organizzazione pubblica.

Le relazioni organizzative vanno adesso inquadrare nella logica di risultato tipica dell'intelaiatura procedimentale. La loro è una dimensione che si potrebbe definire contingente – ma non casuale – perché scaturisce dalla specifica fisionomia della funzione amministrativa e dal modo in cui la legge sceglie di aggregare, volta per volta e in modi sempre diversi, gli enti pubblici che ne fanno parte<sup>39</sup>. La flessibilità delle relazioni organizzative importa che una figura soggettiva che ricopre per legge un certo ruolo all'interno di una funzione, ne può poi assumere un altro in un diverso contesto procedurale; si tratta, insomma, di una stabilità cinetica e fluttuante che si rinnova nella continua tensione dell'attività amministrativa al suo scopo naturale: l'interesse pubblico.

L'esempio dei procedimenti di coamministrazione è in questo senso eloquente: sono infatti procedimenti che rilevano anche in chiave organizzativa – si direbbe quasi che diano luogo a una organizzazione procedimentale – e che si adattano alle esigenze specifiche dei settori

---

<sup>38</sup> Essendo oramai chiaro che le relazioni organizzative sono concepite dall'ordinamento come mezzi giuridici di collegamento soggettivo e servono a realizzare fattispecie complesse in cui la funzione amministrativa è scomposta in segmenti imputabili ad agenti diversi, ma diretti a produrre un solo effetto (cfr. G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, Padova, 1989, 113).

<sup>39</sup> In tal modo le singole figure soggettive «acquistano ciascuna una posizione relativa (un senso di posizione volta per volta variabile e relativo), in funzione del risultato da perseguire» (così D. D'ORSOGNA, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005, 279).

in cui il diritto dell'Unione intende conseguire un effetto di integrazione tra figure soggettive autonome.

L'eterogeneità dei fini rilevabili nei settori comuni richiede di modellare relazioni organizzative procedurali differenziate e capaci di adattarsi alle cangianti necessità di pubblico interesse indicate dalla legge; la quale ogni volta può decidere di raccordare in modo diverso persone giuridiche in principio poste su un piano di reciproca indifferenza<sup>40</sup>. Emerge con evidenza la loro logica intrinseca: nella realtà contemporanea – di cui l'Unione europea è parte costitutiva – è frequente che una pluralità di soggetti, e quindi di poteri pubblici, formalmente separati venga attivata per risolvere un solo problema amministrativo. In simili occasioni assume preminente centralità l'esigenza del loro collegamento dinamico per raggiungere il risultato previsto; e la trama organizzativa è esattamente il prodotto dei nessi giuridici che inquadrano le figure soggettive all'interno della procedura amministrativa. Quando ciò accade subentrano appunto le relazioni organizzative come modi normativi per coniugare enti autonomi in procedimenti complessi diretti a uno scopo comune<sup>41</sup>.

#### **4.6. Relazioni organizzative (procedimentali) e buon andamento dell'azione amministrativa.**

Quanto precede testimonia allora l'utilità di inquadrare le relazioni organizzative in una prospettiva dinamica e giustifica il breve approfondimento svolto che vuole rinverdire, in chiave problematica, la riflessione su un tema talvolta liminale nel panorama della letteratura giuridica domestica.

Se un elemento di sintesi è emerso dal nostro discorso è che le relazioni organizzative, ricollocate nella loro appropriata dimensione topologica, assicurano il buon funzionamento dell'apparato

---

<sup>40</sup> Lo ricorda anche G. SYDOW, *Cooperazione amministrativa nell'Unione europea*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 203-204, 2019, 31 ss. (studio che si pone in linea di continuità col lavoro monografico *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, Tübingen, 2004).

<sup>41</sup> Così che si può definitivamente affermare – usando le parole di G. BERTI, *La parabola della persona Stato (e dei suoi organi)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, II, 1982/83, 1028 – che il procedimento amministrativo «riflette l'organizzazione», rispecchia l'immanenza dell'attività nell'organizzazione.

amministrativo, la sua tangibile epifania nel momento della azione. Nella dinamica relazionale – perché di ciò si tratta – le singole figure soggettive sono chiamate a esercitare i propri poteri in una condizione di reciprocità da cui non si possono sottrarre. Il collegamento plurisoggettivo può assumere morfologia diversa a seconda dei contesti d'intervento, ma ciò che conta è l'intelaiatura procedimentale che è finalmente in grado di mostrare il potenziale delle relazioni organizzative nella produzione degli effetti della funzione amministrativa<sup>42</sup>.

Le relazioni organizzative, ogni volta che sono previste dalla legge, divengono un mezzo per consentire all'attività amministrativa di proseguire senza ostacoli verso i suoi obiettivi. In quest'ordine di idee si può sostenere che le relazioni organizzative, e l'intreccio collaborativo che esse esprimono, possiedono un sostrato di immanente doverosità; nel senso che sono legate a funzioni qualificate come obbligatorie per il grado di inderogabilità dei fini segnati dalla legge<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Di «complesso plurisoggettivo» parla M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico (Considerazioni generali)*, in *Scritti giuridici*, I, Milano, 1996, 380, per designare il collegamento di «vari soggetti (e della loro attività), per garantire anche da un punto di vista organizzativo, la convergenza delle attività verso l'unico fine».

<sup>43</sup> È questa l'esigenza che, ad esempio, sembra ispirare l'architettura istituzionale, a trazione direttiva, incaricata di attuare il piano nazionale di ripresa e resilienza finanziato con i capitali dell'Unione ai sensi del regolamento n. 241/2021 del 12 febbraio 2021.

In via preliminare si ricorda che ai sensi del citato regolamento i piani elaborati a livello nazionale devono coprire determinate aree d'intervento (ecologia, digitalizzazione, crescita economica e sociale, salute, politiche giovanili) e sono approvati di concerto dal Consiglio e dalla Commissione che possono sospendere o revocare i finanziamenti in caso di elusione degli impegni assunti dagli Stati membri.

Ai sensi del d.l. 31 maggio 2021, n. 77 convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108 il sistema di gestione del piano di ripresa economica italiano ruota attorno a un organo centrale con «poteri di indirizzo» (denominato «cabina di regia» ai sensi dell'art. 2) coadiuvato da un ufficio di segreteria, tre uffici tecnici, due strutture di missione e un collegio consultivo.

La «gestione» dei singoli interventi inclusi nel piano chiama in causa le amministrazioni centrali dello Stato che, tramite le proprie strutture, coordinano le relative attività, vigilano sulle procedure di assegnazione dei fondi dell'Unione e sul loro corretto impiego, assicurano il celere raggiungimento dei traguardi fissati (art. 8). La «realizzazione operativa» degli interventi spetta invece, a cascata, agli enti regionali e alle amministrazioni locali secondo le rispettive competenze (art. 9).

Lo scopo generale perseguito dal sistema descritto è di «agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza» dal momento che «assume preminente valore l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi» programmati (art. 1, commi 1 e 2). A tal fine il governo è abilitato a esercitare poteri sostitutivi in caso di mancato rispetto, omissione o ritardo di uno o più progetti inclusi nel piano (art. 12).

Per loro natura le relazioni organizzative garantiscono la continuità dell'azione amministrativa, evitano interruzioni nella cura degli interessi pubblici e danno la misura di come, in un'organizzazione complessa, il potere esercitato dalle singole autorità è molto spesso un ingranaggio di un più ampio meccanismo rivolto a conseguire determinati risultati; così facendo esse creano una rete di connessioni – di tipo procedimentale – fra i diversi centri di cura di interessi pubblici a struttura composita (come testimoniano i casi esaminati di coamministrazione).

Per le stesse ragioni le relazioni organizzative sono un antidoto al problema dell'inefficienza amministrativa e un viatico per una migliore amministrazione in risposta alla frammentazione delle competenze in un'organizzazione policentrica. Nella loro quotidiana applicazione esse compongono l'azione amministrativa e i suoi fini entro un sistema unitario che li riconduce alla fonte immediata della loro giustificazione nella società<sup>44</sup>. Nel concreto le relazioni organizzative attuano il precetto costituzionale del buon andamento tutte le volte che il legislatore intende fare in modo che l'azione degli apparati pubblici

---

Come si può notare l'impianto organizzativo e l'articolazione delle competenze intestate alle varie figure soggettive coinvolte nell'attuazione del piano economico nazionale sono chiaramente ispirati a una logica direttiva che vede nella cabina di regia il motore del sistema e nelle amministrazioni centrali e territoriali il braccio operativo. Quel che emerge è il carattere di doverosità della relazione organizzativa e al contempo la sua indefettibilità. Ciò dipende dal fatto che l'esecuzione tempestiva del piano è ineludibile, e ad essa è subordinata la provvista dei fondi stanziati dall'Unione. La cabina di regia svolge un'azione di impulso che mira a trasportare gli indirizzi del piano nella fase realizzativa – cioè procedimentale – che costituisce il punto d'incidenza dell'organizzazione sulla realtà esterna; suo precipuo compito è incanalare in un alveo unitario i vari atti di esecuzione del programma che non lascia spazio a separazioni di competenze rispetto all'interesse pubblico perseguito (in tema si veda L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove Autonomie*, 3, 2021, 575). È così dimostrato con un esempio concreto quanto si è inteso affermare nel testo in termini generali: e cioè che il carattere fondante delle relazioni organizzative è di assicurare un collegamento in vista di risultati che si pongono con grado di precettività nei confronti della pubblica amministrazione. In tali casi il procedimento è il canale che permette di raggiungere gli obiettivi prefissati e in esso si risolve l'organizzazione nello stesso modo in cui al suo interno si dispiega, sotto altro e diverso profilo, l'esercizio del potere amministrativo.

<sup>44</sup> Osservazioni in tema si possono leggere in A. POLICE, *Il potere, il coraggio e il tempo nel decidere. Corpi tecnici e loro valutazioni nel trentennale della legge sul procedimento amministrativo*, in A. Bartolini – T. Bonetti – B. Marchetti – B.G. Mattarella – M. Ramajoli (a cura di), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, Torino, 2021, 369-371.

avanzi senza indugi alla sua meta; e tale conclusione riposa sul connubio insolubile tra attività e organizzazione consacrato nel testo fondamentale agli artt. 97 e 98: da una parte il potere, come forza giuridica, con i suoi intrecci dinamici; dall'altra il dovere di risultato che sta alla base della funzione e che esprime il vincolo che lega l'amministrazione all'ordinamento e quindi alla sua comunità<sup>45</sup>.

Le relazioni organizzative, ricollocate all'interno del procedimento, sono l'anello di congiunzione tra la statica e la dinamica amministrativa, tra la funzione e l'organizzazione come ha provato a dimostrare la serie di esempi proposti. I rapporti di sovraordinazione nelle loro evocate sfaccettature; i momenti di necessaria equiordinazione tra poteri interferenti a un pari livello di incidenza; le posizioni di strumentalità variamente declinate sono tutti accomunati dalla stessa esigenza di rilievo costituzionale: assicurare il buon andamento dell'attività amministrativa – inteso come spedito e inostacolato perseguimento di risultati di pubblico interesse, da parte di figure soggettive collegate, alla cui elastica realizzazione esse cospirano<sup>46</sup>. Si è dunque al cospetto di congegni normativi (formali e perciò prevedibili) intesi a razionalizzare l'amministrazione complessa e a rimuovere le barriere che la separano dalle finalità (unitarie) che essa deve raggiungere per ragioni di efficienza<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Dovere che affonda le sue radici nel testo costituzionale italiano ed europeo (si veda per tutti F. MERUSI, *L'“imbroglio” delle riforme amministrative*, Modena, 2016, 46 ss.) e al cui servizio le relazioni organizzative sono preordinate per rispondere alle aspettative che la collettività nutre verso l'apparato amministrativo. Attraverso di esse (e grazie alla legge che le tipicizza) il buon andamento penetra nell'amministrazione e si può avverare l'ideale non più astratto dell'«incremento del benessere individuale, e sociale cui è dedicata tutta la struttura della pubblica amministrazione» (così V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Introduzione al buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Scritti in memoria di Roberto Marrama*, I, Napoli, 2012, 114). Nell'intersezione tra organizzazione e attività le relazioni organizzative, reinquadrate nella loro dimensione procedimentale, riescono a trovare un più che plausibile aggancio nel testo costituzionale.

<sup>46</sup> Collegando l'attività di più soggetti amministrativi le relazioni organizzative esprimono la rilevanza del principio di buon andamento, e ciò per effetto di due momenti concomitanti: da un lato la combinazione di competenze distinte; dall'altro l'attività considerata nel suo fluire verso un fine comune; ma ciò che più conta notare è che si tratta di meccanismi legali intesi a raccordare sul piano procedimentale entità soggettive quando lo richiedono ragioni specifiche di rapidità ed efficienza per realizzare certi obiettivi – inderogabili e quindi rilevanti in punto di buon andamento – cui sono preordinate le funzioni amministrative.

<sup>47</sup> Ossia il «miglior proporzionamento, al fine stabilito, dell'attività erogata» (così ancora M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1974,

Una ricerca sul tema delle relazioni organizzative che voglia conseguire un traguardo, pur minimo, di utilità sul versante teorico ne deve mostrare anche le ricadute sul piano empirico; ed è questo forse l'indicatore più affidabile per misurare la persistente utilità dell'amministrazione pubblica (e della sua dogmatica giuridica) e per saggiarne la reale capacità, pur tra numerosi travagli, di adempiere alla sua missione quotidiana al servizio della collettività<sup>48</sup>.

---

85, nel descrivere l'impatto organizzativo del canone giuridico di buon andamento dell'azione amministrativa).

<sup>48</sup> Che poi altro non è se non la tangibile realizzazione del «principio democratico» – di cui parla V. OTTAVIANO, *Merito (diritto amministrativo)*, in *Nov. dig. it.*, X, Torino, 1964, 576 – da porre in relazione ai compiti che l'amministrazione quotidianamente «svolge a favore dei cittadini».