

## PREFAZIONE

L'economia, la cultura e la società sono in una fase di radicale cambiamento. Il modo di interfacciarsi del singolo e dei gruppi sociali nei confronti di ogni aspetto della quotidianità sta subendo un intenso percorso di trasformazione digitale rivoluzionaria che travolge tutti i livelli di partecipazione di tutti gli attori: istituzionali, imprese e singoli cittadini. Il nostro vivere quotidiano si sta adeguando alle tecnologie digitali e ai processi di ottimizzazione del tempo e delle inefficienze, per l'incremento delle capacità funzionali e gestionali di ogni singola azione, esigenza o servizio.

Il presente elaborato ha come oggetto l'analisi delle implicazioni della Transizione Digitale nella Pubblica Amministrazione, con l'obiettivo di comprendere caratteristiche e criticità correlate al fenomeno dell'e-Government, ripercorrendo il processo di informatizzazione negli aspetti normativi e tecnici. Ciò premesso, attraverso lo studio del rapporto DESI - Digital Economy and Society Index 2022, si mettono in evidenza aspetti positivi e negativi dell'integrazione digitale italiana in confronto ai paesi UE (con riferimento alle competenze, connettività, servizi pubblici digitali, ecc..), non considerando - però - che il nostro Paese è popolato da piccole-medio imprese, avendo così un termine di paragone aleatorio nel sistema economico e sociale italiano. I dati del predetto rapporto, classificano l'Italia diciottesima in Europa con un ritardo soprattutto nelle competenze digitali e nella componente "capitale umano".

Dopo una genesi delle riforme degli anni Novanta<sup>1</sup>, nell'ampio contesto di riforma amministrativa volta a spingere verso esigenze di trasparenza, efficienza ed economicità, con l'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea e quindi alla necessità di adeguamento, il processo di transizione digitale delle Pubbliche Amministrazioni è uno dei fattori principali del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). La semplificazione, l'innovazione, la competitività e la cultura in materia digitale, è una missione che è stata attuata con vari provvedimenti governativi, anche di urgenza.

La disponibilità di risorse e strumenti per il superamento di questo gap, deve essere interpretato come un segnale di fiducia, volto al riconoscimento di una cultura digitale all'interno delle amministrazioni e della società stessa. Nonostante questo Piano sia in atto da tempo, siamo già consapevoli che l'Italia fatica nel tradurre normative in applicazioni tangibili; tanto che la reativa

---

<sup>1</sup> F. BASSANINI, Le riforme amministrative degli anni novanta: che cosa si è fatto che cosa resta da fare, in Astrid rassegna, n 17/2008

posizione nella classifica europea, è dovuta al ritardo già nella fase di partenza. Altresì, è meritevole sottolineare che l'attenzione politica ottenuta sulla trasformazione digitale, negli ultimi anni, ha fatto sì che l'Italia ottenesse buoni risultati ed entrasse in una fase di recupero.

Tutti possono attingere dai benefici che il cambiamento digitale può offrire, sia nelle PA che nel settore privato. Fruire dei servizi direttamente online, poter accedere ad uffici virtuali senza attendere l'apertura degli uffici, gestire richieste e documentazione con pochi autonomi passaggi, ecc..; questi sono alcuni banali esempi, che nella nostra realtà possono sembrare alta tecnologia e innovazione, mentre bisogna prendere atto che, in altre Nazioni, sono già operazioni scontate e attive da diversi anni e soprattutto utilizzate - senza rifiuto - da qualsiasi persona in qualsiasi età anagrafica abile di farlo.<sup>2</sup>

La Commissione europea, indica di domare il cambiamento attraverso una Bussola Digitale, strumento che individua quattro indici variabili (tangibili e intangibili) su cui lavorare: 1. competenze; 2. infrastrutture; 3. regolamenti (considerando il CAD che disciplina la PEC, il Protocollo Informatico e la Firma Digitale); 4. le imprese. È necessaria l'interoperabilità tra tutte le amministrazioni e le organizzazioni pilota ai progetti di trasformazione digitale e tecnologica. Sulla base di una c.d. piramide delle competenze digitali, vengono classificati diversi livelli di competenza digitale<sup>3</sup> (di base, funzionale dei processi digitali e di e-leadership), per mantenere un necessario bilanciamento delle linee guida politiche previste.

Mentre l'Italia cerca di raggiungere gli obiettivi politici preposti, il Mondo parla già di utilizzo dell'intelligenza artificiale; anche nella PA. L'IA propone infatti numerose convenienze per migliorare l'efficienza, la qualità dei servizi e la trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche, consentendo di analizzare grandi quantità di dati. Tuttavia, il suo utilizzo solleva dubbi etici e giuridici, legati alla protezione dei dati personali, alla responsabilità degli algoritmi e alla trasparenza delle decisioni automatizzate. È fondamentale che l'utilizzo dell'IA sia accompagnato da un'attenta valutazione dei rischi e dalla definizione di regole e garanzie che ne assicurino l'imparzialità, la trasparenza e la responsabilità. Senza - per ora - sostituire l'uomo.

La tutela dei dati personali è un fattore di grande importanza nell'età digitale. Con l'avvento di Internet e delle nuove tecnologie, infatti, sempre più informazioni vengono raccolte, conservate

---

<sup>2</sup> GRUPPO EDITORIALE SIMONE, EDIZIONI GIURIDICHE, Diritto del lavoro. Il lavoro pubblico, Napoli, 2021

<sup>3</sup> M. IASELLI, Il responsabile della transizione digitale: chi è costui? in Altalex.com, 2018; E. BELISARIO, I ruoli chiave per la digitalizzazione della PA: il Responsabile della transizione digitale, webinar di Foromez PA, 2017

e utilizzate, il che può covare una minaccia per la privacy e la sicurezza dei dati<sup>4</sup>. La protezione dei dati personali si occupa di garantire che queste informazioni vengano trattate in modo in conformità alle normative vigenti, tutelando i diritti e le libertà fondamentali dei singoli individui.

Informazioni, che se carenti di idonea tutela, possono essere veicoli di fenomeni corruttivi nella pubblica amministrazione, che rappresenta infatti una grave minaccia per il corretto funzionamento della macchina amministrativa, della legalità e dell'equità dei processi decisionali, nonché della fiducia dei cittadini nell'efficacia e nell'integrità delle istituzioni. Esistono misure e strumenti anticorruzione<sup>5</sup>, finalizzati alla prevenzione, al contrasto e al comportato sanzionistico, con l'adozione di codici etici, procedure di trasparenza e controllo, nonché la promozione della partecipazione attiva dei cittadini e delle organizzazioni della società civile.

Il whistleblowing rappresenta un moderno importante strumento di lotta contro la corruzione nella PA, in quanto consente ai soggetti che hanno conoscenza di fatti illeciti o scorretti di segnalarli alle autorità competenti. Trattasi di un processo che può contribuire ad aumentare la trasparenza e la responsabilità delle istituzioni pubbliche, nonché di tutelare i segnalatori da possibili ritorsioni o discriminazioni.

Altresì, il whistleblowing può sollevare questioni di natura etica e giuridica, in quanto la segnalazione di illeciti può provocare la divulgazione di informazioni riservate e la violazione del dovere di riservatezza. È quindi doveroso che le politiche di whistleblowing siano dotate di garanzie di protezione per i segnalatori, nonché da procedure in modo da assicurare l'imparzialità e la riservatezza delle indagini.

L'obiettivo è unico: non far subire tale cambiamento come un evento traumatico, ma farlo comprendere come miglioramento dei servizi e della partecipazione alla vita pubblica, soprattutto da chi già - dovrebbe - conoscere la *res pubblica*.

---

<sup>4</sup> <https://www.agid.gov.it/it/sicurezza/misure-minime-sicurezza-ict>

## **E-GOVERNMENT E OPEN GOVERNMENT,**

### **L'ITALIA DELL'INDICE ECONOMICO E DIGITALE EUROPEO**

Lo sviluppo tecnologico e di internet, ha condizionato la società determinando una costante evoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (I.T.C.)<sup>6</sup>. La nascita della "Società dell'informazione"<sup>7</sup>, nello specifico una società in cui l'immaterialità dell'informazione costeggia la produzione e la gestione aziendale, è presupposto degli obiettivi di e-government.

Per e-Government, s'intende l'applicazione delle tecnologie nei processi amministrativi delle pubbliche amministrazioni al fine di coniugare l'organizzazione e acquisire nuove competenze per i pubblici servizi e i processi democratici, oltreché rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche<sup>8</sup>. Il legislatore, fin dagli anni Novanta, punta alla riorganizzazione in materia di digitale delle PA, limando le inefficienze e rendendo il settore pubblico propenso a processi di semplificazione del sistema dei servizi, alla razionalizzazione dei tempi e dei costi e ad una maggiore trasparenza; così è espresso dalla Commissione Europea.

Costola dell'e-government è l'Open Government<sup>9</sup>, un modello di amministrazione tramite cui le PA operano nei principi di trasparenza, partecipazione e collaborazione. La c.d. amministrazione aperta, secondo la dottrina, riconosce il diritto ai cittadini di accesso, valutazione e contribuzione alla stessa azione della PA. Ciò è previsto, a livello comunitario, nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), secondo cui è richiesta una PA «aperta, efficace e trasparente» (art.298). Per perseguire tale politica, è stato introdotto e adottato, dai vari governi mondiali (Italia compresa), il portale governativo "data.gov" per l'elaborazione dei dati.

In terra italiana, il portale nazionale dei dati aperti è stato lanciato nel 2011 con un'azione triangolare di "Open data<sup>10</sup>, PA 2.0 e Government Cloud". Un piano d'azione guidato dal

---

<sup>6</sup> Per ICT si intendono tutte «le tecnologie riguardanti i sistemi integrati di telecomunicazione (linee di comunicazione cablate e senza fili), i computer, le tecnologie audio-video e relativi software, che permettono agli utenti di creare, immagazzinare e scambiare informazioni». In [www.treccani.it](http://www.treccani.it)

<sup>7</sup> In SENATO DELLA REPUBBLICA, Aspetti della società dell'informazione nell'era globale. La governance di Internet, in Quaderni di documentazione n.43. A cura del Servizio Studi, Roma, 2006

<sup>8</sup> A. CASINELLI, L'e-government, in *Giornale di diritto amministrativo*, n3/2013

<sup>9</sup> ALOIA A., "Open Government. Tra digitalizzazione e trasparenza della PA", in <http://www.diritto.it/docs/36115-open-government-tra-digitalizzazione-e-trasparenza-della-pa>,

<sup>10</sup> <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2017/08/03/open-data-online-linee-guida-valorizzazione-del-patrimonio-informativo-pubblico>

Dipartimento per la Funzione Pubblica, atto ad aderire al «Open-Gov Partnership»<sup>11</sup> per allinearsi nella rete di collegamento con gli altri stati membri e nelle politiche di trasparenza. Il D.lgs. n. 33/2013 (c.d. Codice della Trasparenza) ha disposto il diritto alla conoscibilità documentale e delle informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria. Inoltre, con il D.lgs. n. 97/2016 attuativo della Legge delega n. 124/2015, è stata introdotta la normativa FOIA (Freedom of Information Act) per l'accesso civico generalizzato. È riconosciuta «la libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni - l'accesso civico generalizzato si estende a tutti i dati e i documenti con l'unica condizione che siano tutelati gli interessi pubblici e privati espressamente indicati dalla legge». Ration per cui, è essenziale una concreta digitalizzazione della PA per assicurare trasparenza, partecipazione e accessibilità.

L'Unione Europea è un pilastro fondamentale nella concretizzazione di politiche di e-Government, in quanto ha delineato direttive per le strategie digitali dei singoli stati membri con una vasta produzione normativa. Gli stati membri a loro volta, attuando i dettami imposti dall'UE, cercando di raggiungere un'armonizzazione comunitaria; ma lo stato digitale europeo presenta, ancora, un arretramento notevole.

Gli indici di confronto con altri paesi, vengono rilasciati dal DESI - Digital Economy and Society Index - che relaziona e registra tutti i progressi di ogni Stato membro, ed è utile a studiare quali sono le priorità politiche da adottare per l'individuazione di strategie di miglioramento. Degli esperti di IGF Italia e AgID<sup>12</sup>, raccolgono i soggetti più rilevanti nel settore pubblico (INPS, Ministero per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale), degli stakeholder (Unioncamere, Confindustria Digitale), del privato (Nokia) e del mondo accademico (Politecnico di Torino).

Nello specifico, il DESI è un Indice della Commissione europea relativo ai progressi degli Stati europei in materia di politica digitale. Si suddivide in quattro aree: 1. Capitale umano; 2. Connettività; 3. Integrazione delle tecnologie; 4. Servizi pubblici digitali. Gli indici sono definiti attraverso il monitoraggio di diverse fonti: Eurostat, Communications Committee, studi settoriali della banda larga (verificati dalle autorità nazionali), e-Government benchmark, sondaggi ad hoc sulle tecnologie digitali e lo European Data Portal.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> 10 N. IACONO, E-government, Progetto Performance PA per Formez PA, Ottobre 2015.

<sup>12</sup> <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/competenze-funzioni>

<sup>13</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A124226>