



FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI  
S C U O L A   D I   G O V E R N O   L O C A L E

*Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi*

***Nota 9-2021***

## **La digitalizzazione della pubblica amministrazione: problematiche e prospettive**

**Luca Testoni**

*Settembre 2021*

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Paolo Graziano.

Responsabile Scientifico delle Note: Andrea Zatti.

---

*Nota 9-2021, settembre 2021.*

*Autore: Luca Testoni.*

*La digitalizzazione della pubblica amministrazione: problematiche e prospettive.*

## **La digitalizzazione della pubblica amministrazione: problematiche e prospettive**

di Luca Testoni<sup>1</sup>

La progressiva digitalizzazione della pubblica amministrazione è divenuta negli ultimi decenni una tendenza imprescindibile, non esente tuttavia da parecchie difficoltà e problematiche. Sebbene, infatti, siano state promulgate norme volte a favorire la transizione digitale anche nel settore pubblico, i risvolti, sul lato pratico, risultano essere insufficienti e discontinui.

Le problematiche di questo processo evolutivo sono, da una parte, insite nel percorso stesso che conduce alla digitalizzazione: si assiste infatti ad una progressiva “disintermediazione”, ossia alla «tendenza dell’individuo a proporsi sulla ribalta sociale ed istituzionale [...] senza la mediazione di soggetti terzi»<sup>2</sup>. Ciò sostituisce ad una relazione *face to face* tra pubblica amministrazione e cittadino un’interazione relazionale in rete<sup>3</sup>.

Sebbene queste problematiche portino inevitabilmente a difficoltà di carattere sociale nell’approccio dell’utente con la pubblica amministrazione, sul quale certamente influisce anche il *digital divide*, è evidente come i risultati non sempre soddisfacenti dell’applicazione pratica di questo processo siano legati anche alle modalità con le quali si è scelto di declinare gli interventi tesi a favorire la digitalizzazione.

### **1. Dai primi interventi normativi al decreto semplificazioni: alcuni cenni.**

Il tema della digitalizzazione della pubblica amministrazione a livello europeo emerge nel dibattito pubblico già nell’ultimo decennio del secolo

---

<sup>1</sup> Dottore magistrale in Governo e Politiche Pubbliche presso l’Università degli Studi di Pavia.

<sup>2</sup> C. Benetazzo, *Intelligenza artificiale e nuove forme di interazione tra cittadino e pubblica amministrazione*, in *federalismi.it*, n. 16/2020, p. 26.

<sup>3</sup> A. Masucci, *Digitalizzazione dell’amministrazione e servizi pubblici on line. Lineamenti del disegno normativo*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2019, p. 124.

scorso con le prime politiche relative all'*e-government*: si trattava tuttavia di interventi volti alla mera digitalizzazione di atti e procedimenti<sup>4</sup>.

La legislazione italiana, per quanto concerne la digitalizzazione della pubblica amministrazione, si basa oggi sul Codice dell'amministrazione digitale (CAD), istituito per mezzo del decreto legislativo 82/2005. Tale codice è stato redatto in conformità con quanto indicato dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000, vero momento di svolta nel percorso di incrementale digitalizzazione dell'amministrazione, per mezzo del quale si invitavano gli Stati membri «ad assicurare un accesso generalizzato per via telematica a tutti i servizi pubblici» e ad adottare tutte le misure affinché questi servizi «potessero essere espletati *on line*»<sup>5</sup>.

Dunque, con l'approvazione del Codice dell'amministrazione digitale si passa da un approccio *government centred*, incentrato cioè sull'amministrazione stessa, ad una visione *citizen centred*, nella quale l'azione amministrativa è incentrata sui bisogni del cittadino<sup>6</sup>.

Chiaramente, il Codice dell'amministrazione digitale è stato, nel corso degli anni, oggetto di modifiche ed integrazioni: tra le ultime intervenute, possiamo citare prima il decreto legislativo 179/2016 ed in seconda battuta il decreto legislativo 217/2017. In particolare, appare assai significativa proprio quest'ultima modifica: oltre che con la semplificazione del linguaggio e con l'inserimento di linee guida in sostituzione ad alcune norme più tecniche<sup>7</sup>, il decreto legislativo 217/2017 ha finalmente colmato un'evidente lacuna normativa del Codice, fornendo una nozione di "servizio *on line*", fondamentale nel suddetto contesto, il quale viene definito come «qualsiasi servizio di un'amministrazione pubblica fruibile a distanza per via elettronica»<sup>8</sup>.

Se dunque la legislazione in vigore risultava essere di per sé in lento adeguamento, un'occasione per l'accelerazione del processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione è stata offerta dall'emergenza COVID-19: la pandemia ha reso infatti necessaria, al fine di limitare i contatti, l'erogazione dei servizi a distanza.

Il Decreto Legge n. 73/2020, poi convertito con la Legge n. 120/2020, denominata "*misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*", sembra poter ambire ad un ruolo di rilievo per quanto concerne la transizione digitale della pubblica amministrazione. Tuttavia, sebbene certamente il

---

<sup>4</sup> M. Caporale, *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, in *federalismi.it*, n. 2/2020, p. 31.

<sup>5</sup> A. Masucci, *op. cit.*, p. 119.

<sup>6</sup> M. Caporale, *op. cit.*, p. 32.

<sup>7</sup> Fonte: <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/strategia-quadro-normativo/codice-amministrazione-digitale>.

<sup>8</sup> Art. 1, comma 1, lett. *n-quater* del Codice dell'amministrazione digitale.

cosiddetto Decreto Semplificazioni abbia reso più facile ed immediato l'accesso da parte degli utenti ai servizi *online*<sup>9</sup>, esso presenta non poche criticità che permettono così di considerarlo, per certi versi, un'occasione persa.

Infatti, tra le principali criticità del Decreto in esame si nota anzitutto una certa frammentarietà della struttura normativa, la quale, anziché operare un intervento unitario, si limita a modificare alcune delle norme vigenti<sup>10</sup>. Inoltre, il Decreto Semplificazioni è eccessivamente eterogeneo e complesso anche prendendo in considerazione i diversi livelli di governo che vengono coinvolti: oltre ad essersi resa necessaria l'adozione di non pochi atti attuativi che fanno capo ad autorità tra loro diverse, la stessa *governance* che ha il compito di mettere in pratica le disposizioni del Decreto Semplificazioni sembra essere eccessivamente differenziata e poco coordinata, palesando sovrapposizioni di competenze<sup>11</sup>.

Sebbene, dunque, il Decreto Legge 76/2020 abbia portato innovazioni dal punto di vista dell'accesso digitale ai servizi della pubblica amministrazione, lascia ad oggi irrisolti diversi nodi, rendendo così necessari altri interventi normativi futuri. Su questi aspetti è bene, dunque, riflettere attentamente.

## **2. Le problematiche principali e l'esempio costituito dalle piattaforme abilitanti.**

Se dal punto di vista legislativo, sebbene sia ancora necessario intervenire in maniera più puntuale, si è gradualmente intervenuti al fine di rendere più completa la legislazione, è possibile notare come all'atto pratico solo alcuni dei tentativi concreti di innovare digitalmente la pubblica amministrazione abbiano avuto un esito positivo: ne sono un esempio le diverse piattaforme abilitanti che sono state introdotte nel tempo, le quali hanno avuto diversi gradi di successo.

Effettivamente, il tentativo di digitalizzare la pubblica amministrazione si scontra con fenomeni di carattere culturale, primo tra tutti il *digital divide*, il quale incide inevitabilmente anche sui pagamenti elettronici. Risulta perciò complesso introdurre piattaforme abilitanti quali, ad esempio, pagoPA, la quale permette di effettuare pagamenti verso la pubblica amministrazione in modalità standardizzata, senza prima intervenire, anche sul lato normativo,

---

<sup>9</sup> P. Clarizia, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6/2020, p. 768.

<sup>10</sup> *Ivi*, p. 769.

<sup>11</sup> *Ivi*, pp. 780-781.

per ridurre tale fenomeno. La cultura digitale, anche per quanto concerne i pagamenti elettronici, è infatti in Italia troppo poco sviluppata: nel 2019 il nostro Paese risultava sestultimo in Europa nell'utilizzo della moneta elettronica<sup>12</sup>. I dati, inoltre, mostrano come in Italia la cultura digitale sia, in generale, meno sviluppata rispetto al resto d'Europa, dal momento che «nel 2019, nella fascia di età 16-74 anni, il 17% degli individui non ha usato internet, [...] il 42% possiede solo competenze digitali di base [...], e solo il 22% detiene competenze digitali superiori a quelle di base»<sup>13</sup>. La media europea relativamente a questi dati si attesta rispettivamente al 9%, al 58% ed al 33%<sup>14</sup>.

Sarebbe perciò auspicabile un intervento anche sul lato normativo per contrastare il *digital divide*, dal momento che «non può esserci amministrazione digitale senza un'adeguata considerazione dei suoi utenti»<sup>15</sup>. Da questo punto di vista, il già citato Decreto Semplificazioni è intervenuto però in senso opposto, sostituendo con la semplice facoltà quello che in precedenza, al comma 3-*bis* dell'articolo 3-*bis* del Codice dell'amministrazione digitale, era previsto come un obbligo per le amministrazioni di mettere un domicilio digitale<sup>16</sup> a disposizione dei cittadini che ne fossero sprovvisti.

L'evidente assenza delle premesse testé esposte è inevitabilmente tra le cause della lentezza di diffusione di pagoPA: in seguito all'obbligatorietà di adesione a partire dal 2013<sup>17</sup>, è stata resa obbligatoria per i sistemi di pagamento verso le pubbliche amministrazioni solamente dal 28 febbraio 2021<sup>18</sup>.

Ad ogni modo, è possibile intervenire per ridurre il *digital divide* anche per mezzo del processo opposto: la diffusione del pagamento *online*, e dunque in questo caso l'obbligatorietà di pagoPA, può infatti contribuire alla creazione di una "cultura digitale", consolidando il pagamento digitale come un'abitudine<sup>19</sup>.

Il non immediato successo di pagoPA è, tuttavia, dovuto anche ad altre cause, legate alle diverse modalità di organizzazione e coordinamento di questa piattaforma abilitante rispetto a quanto successivamente avvenuto, ad

---

<sup>12</sup> P. Saggini, *PagoPA, tutti i punti da sistemare per l'obbligo di fine anno*, 2019, in <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/integrazione-dei-pagamenti-con-pagopa-qualche-consiglio-in-vista-della-scadenza-di-dicembre-2019/>.

<sup>13</sup> Corte dei Conti, Sez. autonomie, *Referto al parlamento sullo statuto di attuazione del piano triennale per l'informatica 2017-2019 negli enti territoriali*, vol. I, pp. 6-7.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> M. Caporale, *op. cit.*, p. 33.

<sup>16</sup> P. Clarizia, *op. cit.*, p. 772.

<sup>17</sup> G. Zaffi Borgetti, *Servizi digitali al palo nei piccoli Comuni: tanta forma, poca sostanza*, 2017, in <https://www.agendadigitale.eu/documenti/servizi-digitali-al-palo-nei-piccoli-comuni-tanta-forma-poca-sostanza/>.

<sup>18</sup> P. Clarizia, *op. cit.*, p. 774.

<sup>19</sup> P. Saggini, *op. cit.*

esempio, con SIOPE+: se, infatti, nel primo caso «le Regioni più attive hanno assunto un ruolo guida rispetto ai Comuni, col risultato di un coinvolgimento locale disomogeneo», nel secondo si è creato «un terreno fertile in cui il Comune medio riesce a guardare» ad una «cooperazione applicativa [...] alla sua portata»<sup>20</sup>.

Sia riguardo a pagoPA sia per quanto concerne la digitalizzazione della pubblica amministrazione in generale, è possibile notare come le maggiori difficoltà si riscontrino comunque nei piccoli Comuni<sup>21</sup>. Questi scarsi risultati non dipendono tuttavia da insufficienti investimenti in termini di spesa: i piccoli Comuni spendono, infatti, per la digitalizzazione maggiori risorse rispetto ai grandi<sup>22</sup>. Quest'apparente contraddizione è in realtà legata alla presenza di economie di scala: al di sotto di una certa soglia di abitanti, si assiste infatti ad un aumento della spesa media per ogni singolo cittadino. In particolare, questo fenomeno è evidente al di sotto dei cinquemila abitanti, ma si presenta anche superando la quota di duecentocinquantamila abitanti, a causa dell'eccessiva complessità dell'ente<sup>23</sup>.

Per ovviare a questo evidente problema, sembra perciò chiaro che la soluzione non possa essere quella di aumentare ulteriormente le risorse investite nei singoli Comuni, bensì quella di fornire loro strumenti utili per spendere meglio le risorse che vengono loro fornite<sup>24</sup>.

Anche in questo caso, tuttavia, risulterebbe utile tentare di risolvere il problema alla radice, ad esempio cercando di promuovere le aggregazioni tra Comuni, le quali offrono per l'appunto la possibilità di promuovere l'interoperabilità tra organizzazioni, utile al fine di erogare servizi al cittadino in modo integrato<sup>25</sup>. Adottando questo strumento, è possibile optare per due soluzioni aggregative differenti: la fusione e l'Unione di Comuni. Nel primo caso due o più Comuni vengono tra loro fusi in uno solo: questo processo di riordino degli enti locali, apparentemente semplice, è tuttavia subordinato alla presenza in Italia di un modello volontario di fusione, che necessita perciò di approvazione da parte dei cittadini tramite *referendum*<sup>26</sup>. Il processo di fusione

---

<sup>20</sup> G. Zaffi Borgetti, *op. cit.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> M. Benedetti, *Comuni poco digitali, dal governo servono strumenti non solo soldi*, 2020, in <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/comuni-poco-digitali-dal-governo-servono-strumenti-non-solo-soldi/>

<sup>23</sup> S. Iommi, *Un quinquennio di fusioni di comuni*, in *Amministrare*, 3/2018, p. 431.

<sup>24</sup> M. Benedetti, *op. cit.*

<sup>25</sup> F. Bianchi, *Interoperabilità dei sistemi e cooperabilità delle organizzazioni. Le condizioni per un'efficace condivisione delle risorse nelle cooperazioni intercomunali*, in G. C. Ricciardi, A. Venturi (a cura di), «Unioni e fusioni di Comuni, elementi teorici e prassi operative», Maggioli Ed., Santarcangelo di Romagna, 2020, Vol. I, p. 564.

<sup>26</sup> F. Spalla, *L'amministrazione locale: organizzazione, funzionamento, trasformazioni*, Carocci, Roma, 2000, pp. 138-139.

incontra così non poche resistenze da parte della popolazione<sup>27</sup>, nonostante sia stato dimostrato come i vantaggi da essa derivanti siano decisamente maggiori rispetto agli svantaggi<sup>28</sup>. Nel caso dell'Unione di Comuni, invece, Comuni tra loro diversi, pur mantenendo la propria indipendenza, entrano a far parte di un nuovo ente, per l'appunto l'Unione di Comuni, la quale, pur risultando relativamente simile al Comune sul piano giuridico, ha come principale elemento di differenza da esso la mancanza di legittimazione popolare dei suoi amministratori<sup>29</sup>. Sebbene diversi studiosi ritengano preferibile la fusione rispetto all'Unione, a causa delle non poche criticità insite in essa<sup>30</sup>, è comunque sostenibile come queste, se analizzate e corrette, possano costituire «una preziosa opportunità di apprendimento»<sup>31</sup>.

### 3. Conclusioni.

Il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione procede in Italia in modo eccessivamente lento e a tratti discontinuo.

Per quanto concerne le norme che regolano questo processo, esse sono state recentemente aggiornate, ma sono spesso eccessivamente frammentarie ed eterogenee.

Dal lato, invece, degli interventi puntuali tesi a favorire l'adozione di misure che stimolano in concreto la transizione digitale, essi devono spesso scontrarsi con le problematiche socio-organizzative insite nel sistema stesso: ne sono un esempio le difficoltà riscontrate nell'adozione della piattaforma pagoPA, laddove esse appaiono di segno diametralmente opposto rispetto a quanto non sia accaduto con l'esperienza attuativa del sistema SIOPE+.

Al fine di favorire la digitalizzazione della pubblica amministrazione, è dunque necessario adottare interventi che contrastino l'acuirsi ed, anzi, tentino di superare il *digital divide*, il quale rappresenta spesso un ostacolo difficilmente superabile.

---

<sup>27</sup> F. Spalla, *L'accorpamento degli enti locali di base. Indagine comparativa europea e prospettive per il caso italiano*, in "Il nuovo governo locale", n. 2/1998.

<sup>28</sup> L. Testoni, F. Spalla, *Le Fusioni di Comuni nella Provincia di Como: un'indagine*, Fondazione Giandomenico Romagnosi, nota 6-2021.

<sup>29</sup> A. Guazzi, *Lo statuto delle Unioni di Comuni: una risorsa nascosta nelle pieghe dell'ordinamento*, in G. C. Ricciardi, A. Venturi (a cura di), "Unioni e fusioni di Comuni, elementi teorici e prassi operative", Maggioli Ed., Santarcangelo di Romagna, 2020, Vol. I, p. 290.

<sup>30</sup> S. Iommi, *op. cit.*, p. 433.

<sup>31</sup> A. Guazzi, *op. cit.*, p. 289.

In ogni caso risulta fondamentale la presenza di un maggiore coordinamento tra livelli di governo, oltre a misure tese a favorire la digitalizzazione dei piccoli Comuni, troppo spesso in difficoltà, non solamente erogando ulteriori fondi a sostegno di politiche intese alla promozione dei nuovi strumenti digitali, ma anche fornendo a tali amministrazioni prospettive di adeguamento<sup>32</sup> ad oggi non del tutto consapevolmente praticate in modo coerente. A tal proposito può perciò giocare un importante ruolo per la risoluzione di questo problema anche la figura del responsabile per la transizione al digitale, introdotto all'art. 17 del CAD per mezzo del Decreto Legge 217/2017: questa professionalità, operando all'interno dei Comuni, potrebbe infatti rappresentare uno snodo cruciale nel travagliato *iter* di digitalizzazione della pubblica amministrazione, quantomeno di prossimità.

Viste le prospettive dispiegate dal PNRR, un approccio pragmatico ed incisivo, teso alla risoluzione delle menzionate criticità, sembra ormai non più procrastinabile.

---

<sup>32</sup> Cfr. A. Culatina, *Prospettive della digitalizzazione nel settore pubblico*, Fondazione Giandomenico Romagnosi, nota 5-2021.