

Versuch einer begrifflichen und rechtlichen Einordnung von
Digitalisierung /
Un inquadramento giuridico del concetto di digitalizzazione

Una definizione di digitalizzazione

Elia Aureli

Abstract

The article highlights the difficulties in finding a comprehensive definition of the term "digitization" in the context of the digital transformation of public administration. Due to a lack of clarity, uncertainties in interpretation and application may arise, which could lead to delays and even discrepancies in the implementation of reforms. Furthermore, both in the Italian and German-speaking worlds, there is no distinction between the English terms "digitization" (the digital conversion of data) and "digitalization" (the process of transitioning to digital technologies and their impact on organizations and society), which creates further uncertainties. A precise definition, as suggested here, is therefore necessary to ensure coherent and efficient implementation of digital transformation in public administration.

Der Beitrag beleuchtet die Schwierigkeiten, eine allumfassende Definition des Begriffs „Digitalisierung“ im Zusammenhang mit der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung zu finden. Aufgrund von mangelnder Klarheit können Unsicherheiten in der Interpretation und Anwendung entstehen, die neben Verzögerungen sogar zu Unstimmigkeiten bei der Umsetzung von Reformen führen könnten. Außerdem unterscheidet man im italienischen wie auch im deutschen Sprachraum nicht zwischen den englischen Begriffen „digitization“ (digitale Umwandlung von Daten) und „digitalization“ (Prozess des Übergangs zu digitalen Technologien und deren Auswirkungen auf Organisationen und Gesellschaft), was weitere Unsicherheiten schafft. Eine präzise Definition wird hier vorgeschlagen, da sie unabdingbar ist, um eine kohärente und effiziente Umsetzung der digitalen Transformation in der öffentlichen Verwaltung zu gewährleisten.

I. L'importanza di una definizione

Uno studio che voglia approfondire il tema della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e il suo impatto sull'ordinamento deve affrontare, preventivamente, una questione definitoria, di inquadramento del fenomeno. Con riferimento alla "digitalizzazione" (o "transizione digitale" o "trasformazione digitale"), ci si imbatte però in una prima difficoltà, dovuta al fatto che attualmente non esiste, né all'interno del sistema delle fonti nazionali, né nel variegato quadro dei documenti normativi sovranazionali e internazionali, una precisa e soprattutto condivisa definizione di questo concetto.

Ciò rappresenta un problema, in quanto l'assenza di una definizione univoca di “digitalizzazione” genera incertezze interpretative e operative. Quando un concetto non è chiaramente delineato, infatti, si pone il rischio che gli attori istituzionali e le amministrazioni interessate adottino approcci diversi e non coordinati, basati su interpretazioni non omogenee di una nozione priva di una chiara e univoca definizione. Questo può portare a disomogeneità nelle applicazioni pratiche, ritardi nell'attuazione delle riforme, e perfino conflitti di competenza tra enti e amministrazioni. Inoltre, la mancanza di chiarezza sul termine “digitalizzazione” limita la possibilità di valutare adeguatamente gli obiettivi da perseguire e gli standard da rispettare. Non disporre di un quadro concettuale condiviso impedisce l'adozione di strategie coordinate e rende più complessa la misurazione del reale impatto delle iniziative di digitalizzazione sull'efficacia, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa.

In avvio della presente ricerca, si procederà allora ad operare una breve comparazione di alcune delle fonti nazionali ed europee di maggior interesse, evidenziando in che modo e con quale accezione abbiano inteso il concetto di digitalizzazione, al fine di cercare di giungere ad un inquadramento più preciso del fenomeno. In questo modo, sarà possibile formulare una definizione di “digitalizzazione” da utilizzare in maniera uniforme all'interno di questo volume.

Anticipando parzialmente le conclusioni, si può fin d'ora affermare che, pur in mancanza di una definizione univoca – e anzi in un contesto generale di quasi totale assenza di definizioni – l'insieme degli atti normativi e amministrativi che gestiscono questo fenomeno sembrano intenderlo, in generale, come il processo di progressivo utilizzo delle tecnologie informatiche, sia nello svolgimento delle attività delle imprese private e della Pubblica Amministrazione, sia nell'erogazione dei servizi a utenti e clienti.

II. Lost in translation: Digitization e Digitalization

Al problema definitorio del concetto di digitalizzazione si accompagna un'ulteriore questione, di natura linguistica, legata alla mancata coincidenza tra i termini utilizzati in italiano e in inglese. In italiano, infatti, il termine digitalizzazione comprende, al suo interno, i due concetti di *digitization* e *digitalization*.

Il concetto di *digitization* si riferisce semplicemente al passaggio di testi o documenti dalla forma analogica a quella digitale, come accade per la

conversione di un documento cartaceo in un documento informatico, o il passaggio da un archivio fisico ad uno digitale. Si tratta di una definizione tecnica chiara, riconosciuta e difficilmente frantendibile, che rimanda a un'operazione di mera trasposizione di supporti e dati.

Digitalization, invece, ha un significato più ampio e, al contrario di *digitization*, non possiede una definizione univoca. In generale, riguarda processi di passaggio di intere attività dal funzionamento analogico a quello per il tramite di tecnologie digitali, creando nuove opportunità di valore e ampliando le capacità organizzative. Una sua concezione più ampia vi fa rientrare anche una piena ristrutturazione delle interazioni personali e della vita sociale mediante l'uso di strumenti digitali. In definitiva, si può affermare che la sua definizione cambi in maniera anche rilevante a seconda del contesto applicativo (che può variare dal miglioramento di processi aziendali, al funzionamento della Pubblica Amministrazione, fino alla vita quotidiana dei cittadini).

In italiano, come detto, non esiste questa distinzione, in quanto entrambi i concetti di *digitization* e *digitalization* vengono tradotti in “digitalizzazione”. Questo causa ambiguità interpretative e applicative, poiché il termine può riferirsi tanto alla conversione tecnica e “meccanica” dei dati quanto al ripensamento dei processi e delle strutture attorno alle tecnologie digitali. La mancanza di una parola specifica per la semplice trasposizione digitale può portare a confusioni, specialmente in ambiti tecnici e normativi, ove la chiarezza terminologica è essenziale.

All'interno di un quadro già complesso, è poi intervenuto un ulteriore concetto, quello di “trasformazione digitale” o *digital transformation*. La trasformazione digitale si distingue dalla digitalizzazione (intesa quale *digitalization*) in quanto non si tratta solo di implementare tecnologie o progetti specifici, ma di un cambiamento strategico più ampio, che coinvolge l'intera struttura organizzativa, rendendola capace di adattarsi alle esigenze degli utenti e di sfruttare appieno le potenzialità digitali. La trasformazione digitale è quindi una transizione trasversale che include la digitalizzazione, ma non si limita a essa. Questa trasformazione richiede un ripensamento completo dei processi e un orientamento verso la centralità dell'utente mediante l'uso di applicativi e strumenti avanzati; si tratta di una serie di interventi assai complessi da tradurre in politiche pubbliche e che coinvolgono anche i principi costituzionali (quali, almeno, quelli del buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, tutela della *privacy* e protezione dei dati personali) e impattano in maniera determinante sul funzionamento della Pubblica Amministrazione.

Nel contesto italiano, la mancanza di un termine equivalente a *digitization* e la sovrapposizione tra digitalizzazione e trasformazione digitale generano problematiche interpretative. Quando si parla di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, ad esempio, è necessario chiarire se ci si riferisca a un mero passaggio di dati su supporti digitali o a una vera e propria ristrutturazione dei modelli di servizio pubblico, della trasparenza amministrativa, o dell'interazione tra Stato e cittadino. Senza una terminologia chiara, la digitalizzazione rischia di essere intesa in modo riduttivo, o comunque in maniera non uniforme, compromettendo le strategie e le normative mirate a promuovere una reale trasformazione. In questo contesto, diventa necessario elaborare una definizione che tenga conto non solo dell'aspetto tecnico, ma anche degli aspetti giuridici, amministrativi e sociali, con specifico riferimento alle applicazioni nella Pubblica Amministrazione. Una definizione univoca e condivisa del concetto di “digitalizzazione” è cruciale per tracciare confini precisi, sviluppare normative adeguate e monitorare gli effetti delle iniziative digitali, garantendo che l'uso delle tecnologie non si limiti a rendere digitale l'esistente, ma favorisca un'autentica evoluzione dell'azione amministrativa e del rapporto tra Stato e cittadino.

III. Panoramica delle definizioni normative, tra Italia e Unione Europea

In mancanza di una definizione univocamente riconosciuta, è allora opportuno studiare se esistano, all'interno degli atti normativi italiani ed europei, definizioni o inquadramenti della “digitalizzazione”, in modo da poter individuare quantomeno un *common ground* definitorio di questo fenomeno così spesso regolato ma così raramente definito. In effetti, sono assai numerose le norme che nel corso degli anni sono intervenute in materia di transizione digitale. Si considereranno, in questo senso, soltanto alcune delle più rilevanti.

Con riferimento all'ordinamento italiano, il primo elemento da considerare è la Legge sul Procedimento Amministrativo (Legge 7 agosto 1990, n 241), la quale definisce i principi in materia di digitalizzazione delle attività della Pubblica Amministrazione. In questo senso l'articolo Art 3-bis, introdotto con la legge 11 febbraio 2005, n 15 e modificato dal decreto-legge 16 luglio 2020, n 76, afferma che “per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati”. Si può allora notare che la legge sul procedimento

amministrativo, in tema di amministrazione digitale, sposa un approccio finalistico, ma non dà una definizione del fenomeno.

Tra gli atti normativi in tema di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, quello certamente più importante e più completo è il Codice dell'amministrazione digitale (CAD) (D Lgs 7 marzo 2005, n 82). L'articolo 1 del CAD contiene le definizioni di vari concetti relativi all'amministrazione digitale; sarebbe dunque possibile immaginare che questa sia la posizione privilegiata ove ricercare una possibile definizione generale di digitalizzazione. Tuttavia, anche in questo caso la legge non riporta una definizione di digitalizzazione o di amministrazione digitale. Il funzionamento dell'amministrazione tramite strumenti digitali viene normato accuratamente e talvolta citato in maniera esplicita¹, ma continua a mancare l'aspetto propriamente definitorio.

Rimanendo all'interno dell'ordinamento italiano, è possibile ricercare una definizione di digitalizzazione anche negli atti istitutivi delle istituzioni che si occupano specificamente di questo tema. In questo senso si possono prendere in considerazione il Dipartimento per la Trasformazione Digitale, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che raccoglie e gestisce le strategie di digitalizzazione dello Stato, e l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), l'agenzia tecnica della Presidenza del Consiglio che promuove la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana coordinando tutte le Amministrazioni del Paese. Con riferimento al Dipartimento per la Trasformazione Digitale, si può notare come il sito istituzionale Dipartimento per la trasformazione digitale (innovazione.gov.it) contenga molte informazioni utili, e parli esplicitamente di trasformazione digitale della pubblica amministrazione² tra i suoi compiti specifici, ma ancora una volta

1 Tra i numerosi articoli che trattano di questo tema, pur senza fornire una definizione, si possono menzionare l'art 2, comma 1, per cui “Lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale...” e l'art 14, comma 2, per cui “Lo Stato, le regioni e le autonomie locali promuovono le intese e gli accordi e adottano, attraverso la Conferenza unificata, gli indirizzi utili per realizzare gli obiettivi dell'Agenda digitale europea e nazionale e realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso (...”).

2 All'interno dei compiti e delle funzioni del Dipartimento, si afferma che esso gestisce “in ordine alla trasformazione digitale della pubblica amministrazione, le funzioni di indirizzo, coordinamento e impulso nella definizione ed attuazione dei programmi, dei progetti e dei piani di azione...”; “la definizione degli indirizzi strategici in materia di open government e di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico”; “la trasformazione tecnologica, sociale e culturale del Paese, con riferimento a settori diversi

non offre una definizione precisa del fenomeno. Anche con riferimento all'AgID, e specialmente considerando il Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione³, il fondamentale documento programmatico e operativo volto a promuovere la trasformazione digitale del Paese (fornisce infatti indicazioni operative, obiettivi e risultati attesi a livello nazionale), si nota la medesima tendenza già evidenziata in precedenza: la digitalizzazione è un fenomeno che viene disciplinato e gestito fin nel dettaglio, ma la sua definizione viene in qualche modo data per assodata, pur senza averla mai fornita.

Un ultimo elemento da prendere in considerazione, con riferimento all'ordinamento italiano, riguarda il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). A questo proposito, la Missione 1 del PNRR ha come titolo proprio “Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo”. Anche in questo caso, così come nel Piano Triennale AgID o all'interno della legge sul procedimento amministrativo, l'impostazione è più finalistica o operativa, piuttosto che definitoria. All'interno della Missione 1, infatti, si parla della digitalizzazione come di una “necessità trasversale, in quanto riguarda il continuo e necessario aggiornamento tecnologico nei processi produttivi”⁴, e si procede poi ad individuare i numerosi e assai variegati ambiti di applicazione di questo principio all'interno sia della pubblica amministrazione che delle realtà economiche e sociali del Paese.

In conclusione, è possibile affermare che l'approccio delle fonti italiane al tema della digitalizzazione sia quello di una regolamentazione del fenomeno, senza fornirne una previa definizione; la legislazione tende a dare in qualche modo per scontata la definizione di digitalizzazione, e procede direttamente a fornire strumenti, fondi e metodi di applicazione per realizzarla.

Passato rapidamente in rassegna il sistema delle fonti italiani, senza che sia stata individuata una definizione, si può allora indagare rapidamente

da quelli della pubblica amministrazione, le funzioni di definizione degli indirizzi strategici del Governo, di coordinamento, impulso e promozione nonché di valutazione delle proposte formulate al riguardo dalle amministrazioni e di indirizzo e controllo sull'utilizzo, sull'attuazione e sull'impiego degli strumenti di incentivazione, fondi e risorse per lo sviluppo, la diffusione e l'impiego delle tecnologie nei diversi settori sociali, culturali e economici...”.

3 <https://www.agid.gov.it/agenzia/piano-triennale> (26.01.2025).

4 <https://www.provincia.tn.it/Argomenti/Focus/Attuazione-misure-Piano-nazionale-di-riprresa-e-resilienza/Missione-1-Digitalizzazione-innovazione-competitività-cultura-e-turismo> (26.01.2025).

quanto previsto dalle fonti Europee, anche in ragione del fatto che molto spesso sono proprio le iniziative dell'UE a dare il via, all'interno degli ordinamenti nazionali, alle attività e agli investimenti in tema di transizione digitale. Ad esempio, sul sito web del Parlamento europeo si legge che “La trasformazione digitale è l'integrazione delle tecnologie digitali nelle operazioni delle aziende e dei servizi pubblici, nonché l'impatto delle tecnologie sulla società”⁵. Analizzando alcuni dei più recenti interventi normativi delle istituzioni europee in materia si può individuare la medesima tendenza già evidenziata in merito alle fonti italiane: sebbene siano numerosi gli atti legislativi o di *soft law* che si occupano del tema, definendo strategie, obiettivi e investimenti, non ne viene fornita preliminarmente una definizione. Ad esempio, la Comunicazione della Commissione “Dare forma al futuro digitale dell'Europa” del 2020⁶, illustra gli obiettivi politici della Commissione europea, al cui interno la digitalizzazione è citata come uno degli elementi cardine del sistema, ma nel testo non si trova una definizione precisa. Nel Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce lo Strumento di Ripresa e Resilienza, si fa riferimento alla transizione digitale ai punti 10, 12 e 21 dei considerando, all'art 3, all'allegato VI. 3, all'allegato VI, ma non si fornisce una definizione. Nella Proposta della Commissione europea (COM (2021) 574, Proposta finale di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio) che istituisce il programma politico 2030 “Percorso verso il decennio digitale”, del 15 settembre 2021, la Commissione europea pone la digitalizzazione come punto di riferimento per la sua politica per i successivi 10 anni, ma non fornisce all'interno del documento una definizione del concetto. Lo stesso vale per la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni contenente la “Bussola digitale 2030: la via europea per il decennio

5 <https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/20210414STO02010/plasmare-la-trasformazione-digitale-spiegazione-della-strategia-dell-ue> (26.01.2025).

6 COM (2020) 67 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Dare forma al futuro digitale dell'Europa.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0067> (30.01.2025).

digitale”⁷ (COM/2021/118 final/2): il documento cita ampiamente il concetto di digitalizzazione⁸, ma senza darne una definizione.

IV. Conclusioni: una definizione

La breve analisi svolta nelle pagine precedenti ha dimostrato come non sia affatto semplice individuare una definizione condivisa di digitalizzazione. L'esame della normativa nazionale ed europea non ha fornito una risposta definitiva; tuttavia, a partire dai contenuti delle leggi e dei piani per la trasformazione digitale messi in campo dagli Stati e dall'UE negli ultimi anni si può capire come quello della digitalizzazione sia un fenomeno che comprende un sempre più ampio numero di tecnologie informatiche e digitali, che incidono sulle attività dei poteri pubblici e privati. La transizione digitale sta rivoluzionando sia l'organizzazione interna delle imprese e delle pubbliche amministrazioni, sia le loro iterazioni con l'esterno. Il concetto di digitalizzazione, dunque, è estremamente trasversale, e il suo impatto dirompente nella società richiede continui aggiornamenti a livello di leggi, procedure e linee guida.

In base alle informazioni qui raccolte, e in mancanza di altre definizioni, è allora opportuno fornire una nostra definizione, che sia coerente con l'ambito applicativo descritto dalla legislazione nazionale ed europea e che sia funzionale al taglio della ricerca. Per giungere ad una tale definizione dobbiamo considerare che il concetto di digitalizzazione, nell'accezione utilizzata all'interno della nostra ricerca, è sempre indirizzato allo studio delle attività dello Stato e in particolare all'azione della Pubblica Amministrazione. Pur rimanendo indubbiamente legato al concetto in senso puramente tecnico/informatico, in questo caso la sua definizione andrebbe almeno parzialmente declinata in modo da considerare, quindi, gli aspetti più legati al diritto costituzionale e amministrativo. In questo senso tenderà, allora, ad avvicinarsi al concetto di “trasformazione digitale” (della Pubblica Am-

7 <https://eufordigital.eu/wp-content/uploads/2021/03/2030-Digital-Compass-the-European-way-for-the-Digital-Decade.pdf> (26.01.2025).

8 Ad esempio, afferma che “La digitalizzazione può diventare un abilitatore decisivo di diritti e libertà, consentendo alle persone di andare al di là di specifici territori, posizioni sociali o gruppi di comunità, e aprendo nuove possibilità di imparare, divertirsi, lavorare, esplorare e realizzare le proprie ambizioni”.

ministrazione), o di *e-government*⁹. Tutto ciò considerato, all'interno della presente ricerca, per “digitalizzazione” si intenderà allora:

⁹ Tra le definizioni affini a quella che faremo nostra nella ricerca, si può citare quella formulata, con riferimento all'*e-government*, in *Masiello, Compendio di diritto dell'amministrazione pubblica digitale* (2022) 4, che ne parla come del “utilizzo da parte delle amministrazioni pubbliche di strumenti informatici per l'erogazione di servizi ai cittadini e imprese”. Cfr anche *Macrì, Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.A.* (2022).

La digitalizzazione (della Pubblica Amministrazione) consiste nell'insieme delle tecnologie informatiche e digitali che mirano ad innovare, sviluppare, gestire e integrare il funzionamento e le prestazioni delle pubbliche amministrazioni, sia nelle loro procedure interne, sia nella fornitura di prestazioni e servizi, e nell'interazione con cittadini e imprese.