



ISSN: 2038-3282

**Publicato il: Maggio 2020**

©Tutti i diritti riservati. Tutti gli articoli possono essere riprodotti con l'unica condizione di mettere in evidenza che il testo riprodotto è tratto da [www.qtimes.it](http://www.qtimes.it)  
Registrazione Tribunale di Frosinone N. 564/09 VG

**Digital Culture: integrating ICT into the organizational culture of Public Administrations**

**Cultura Digitale: integrare le TIC nella cultura organizzativa delle Pubbliche Amministrazioni**

*di Diana Teresa Marra*

Università degli Studi Roma Tre

[marradidi@gmail.com](mailto:marradidi@gmail.com)

**Abstract**

The Digital Transformation has brought obstacles and opportunities within Public Administrations, which have absorbed in different ways - sometimes ambiguously - the introduction of Information and Communication Technologies. In a people centered orientation, ICT spreads a new culture, exquisitely digital, that needs to be strategically integrated into the pre-existing organizational culture. For this reason, Public Administrations must involve the whole organization, in order to make the most of the affordances of digital platforms, take advantage of ICT and establish new workflows. The process focuses on people, that is public employees who, through training, become the keystone for the introduction and assimilation of digital culture.

**Keywords:** digital transformation, public administration, digital culture, ICT, workflow

### **Abstract**

La Trasformazione Digitale ha portato ostacoli e opportunità all'interno delle Pubbliche Amministrazioni, che hanno assorbito in modi diversi – delle volte non senza ambiguità – l'introduzione delle Tecnologie dell'informazione e della comunicazione. In un orientamento *people centered*, le TIC diffondono una nuova cultura, squisitamente digitale, che necessita di essere integrata in modo strategico nella cultura organizzativa preesistente. Per questa ragione, le Pubbliche Amministrazioni devono coinvolgere e rendere partecipe l'intera organizzazione, in modo da sfruttare al meglio le *affordance* delle piattaforme digitali, avvantaggiarsi delle TIC e stabilire nuovi *workflow* lavorativi. Il processo pone al centro dell'attenzione le persone, ossia i dipendenti pubblici che, attraverso la formazione, diventano la chiave di volta per l'introduzione e l'assimilazione della cultura digitale.

**Parole chiave:** trasformazione digitale, pubbliche amministrazioni, cultura digitale, TIC, flusso lavorativo

## **1. Introduzione**

Le tecnologie digitali hanno trasformato la produzione e la fruizione dei contenuti e dei servizi, rendendo indispensabile un *upgrade* dei preesistenti processi di gestione delle informazioni e di organizzazione sociale. Nell'era della conoscenza, la conoscenza stessa diventa una risorsa strategica, che permette a individui e organizzazioni di evolvere e che determina la differenza di qualità nel prodotto/servizio offerto e nella sua affermazione.

Il bisogno di sviluppare una riflessione sull'impatto delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC) nelle Pubbliche Amministrazioni (PP.AA.) nasce dalla consapevolezza che più la cultura digitale si diffonde, più le Pubbliche Amministrazioni devono saper far fronte a esigenze e necessità mai avvertite prima. I dipendenti, ma ancora di più i cittadini (utenti finali dei servizi erogati), si ritrovano in una zona di transizione tra l'*offline* e l'*online* dove solo delle strategie condivise possono indirizzare verso pratiche riconosciute da tutti gli attori coinvolti.

Le Pubbliche Amministrazioni sono in grado di integrare le TIC nella loro cultura organizzativa?

Avvalendosi della letteratura esistente, lo scopo di questo saggio è di accreditare l'ipotesi per cui le Pubbliche Amministrazioni possono integrare le TIC nella loro cultura organizzativa solo prendendo coscienza di una serie di sfide e rimodulandosi di conseguenza. Le prove che si trovano ad affrontare riguardano: il fronteggiare il cambiamento socioculturale portato dalle nuove tecnologie digitali, il coinvolgimento dell'intera amministrazione nella cultura digitale e lo sviluppo di un equilibrio nel proprio ecosistema organizzativo.

Per il seguente testo si è eseguita un'analisi delle normative nazionali e internazionali, per ricostruire l'evoluzione e l'influenza della cultura digitale nelle Pubbliche Amministrazioni, e un'analisi della letteratura esistente, al fine di identificare i concetti di primaria importanza inerenti al tema.

## 2. Evoluzione normativa del digitale nelle Pubbliche Amministrazioni

La regolamentazione normativa sviluppata, sia a livello di Unione Europea sia a livello di singola nazione, con l'obiettivo di migliorare la qualità di contenuti e servizi, permette di osservare quali disposizioni abbiano dato origine, implementato e regolamentato l'uso e la diffusione delle TIC nelle Pubbliche Amministrazioni.

La prima tappa è nel 2000, quando il Consiglio Europeo, a Lisbona, adottò un programma di riforme economiche il cui scopo principale era far diventare l'Europa la più competitiva e dinamica economia della conoscenza entro il 2010. Tale programma prese il nome di Strategia di Lisbona e i suoi obiettivi furono messi in pratica dall'Italia tramite la Direttiva del 13 dicembre 2001 in materia di formazione e valorizzazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni. Essa stabiliva che tutte le organizzazioni, per gestire il cambiamento e garantire un'elevata qualità dei servizi, dovessero fondarsi sulla conoscenza e sulle competenze. Riconoscendo esplicitamente la domanda di nuove competenze, rese così la formazione parte integrante della gestione ordinaria del personale delle PP.AA (Cocozza, 2012).

Sin da subito fu chiaro che l'evoluzione verso la società dell'informazione e della conoscenza avrebbe inciso sulla vita dei cittadini e sui modi di accedere e acquisire conoscenze. In più, la consapevolezza che i contenuti digitali del settore pubblico fossero ricchi di informazioni in molti ambiti (economico, sociale, istruzione, ecc.) e quindi appetibili alle imprese, rese necessaria una regolamentazione a livello europeo sulla possibilità di riutilizzo delle informazioni. La Direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, indicò le condizioni del riutilizzo dei documenti in possesso degli enti pubblici. Essa non pregiudicò e non modificò la Direttiva 95/46/CE relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati. Tuttavia, come osserva Alovisio (2011), si percepiva “una intensa tensione dialettica fra esigenze di riutilizzo dei dati e le aspettative dei cittadini di tutela [...] dei loro dati personali”. Se in Italia la Direttiva venne attuata solo più tardi, con il Decreto Legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, relativo al riutilizzo di documenti nel settore pubblico, nello stesso anno si promulgava invece il Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n.196, recante il codice in materia di protezione dei dati personali<sup>1</sup>.

Nel 2005 i capi di Stato e di Governo dell'Unione Europea rilanciarono la Strategia di Lisbona, aggiungendo tra gli obiettivi la crescita europea attraverso la promozione dell'innovazione e l'adozione delle TIC (Commissione Europea, 2015). Siccome l'amministrazione europea deve garantire la risposta, grazie anche al supporto delle TIC, alle diverse istanze dei cittadini, comunicando alla collettività le proprie azioni, le riforme e le prestazioni che essa eroga per migliorarne la vita (Monica, 2019), fu incentivato l'uso delle TIC attraverso molti atti di *soft law*.

Proprio sulla scia delle normative che incentivavano l'adozione delle TIC, in Italia venne istituito il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), con il Decreto Legislativo del 7 marzo 2005, n. 82. Il testo riunì e organizzò le norme riguardanti l'informatizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, aggiungendo ai diritti dei cittadini e delle imprese il diritto a richiedere e ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le Pubbliche Amministrazioni centrali e con i gestori di pubblici servizi statali<sup>2</sup>. Inoltre, ribadì l'impegno dello Stato a favorire ogni forma di uso delle nuove tecnologie, al fine di promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini al processo democratico e di facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi

---

<sup>1</sup> ultimo aggiornamento con art. 9, D.L. 14/06/2019, n. 53.

<sup>2</sup> Art. 3, D. lgs.7/03/2005, n.82.

<sup>3</sup>. Il CAD fu modificato nel tempo e l'ultimo aggiornamento, con il Decreto Legislativo del 13 dicembre 2017, n. 217, sottolineò ancor di più la natura della cittadinanza digitale e il diritto di fruirla da parte di cittadini e imprese.

In questo quadro, la Raccomandazione 2006/962/CE relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente, definì le competenze chiave – necessarie per la realizzazione e lo sviluppo personali, la cittadinanza attiva, l'inclusione sociale e l'occupazione – che assicuravano maggior flessibilità ai lavoratori per adattarsi velocemente a un mondo in continuo mutamento e sempre più interconnesso. La Raccomandazione ne definì otto e tra queste venne inserita la competenza digitale (supportata da abilità di base nelle TIC), ossia il saper utilizzare con dimestichezza e spirito critico le Tecnologie della Società dell'Informazione (TSI) per il lavoro, il tempo libero e la comunicazione. Nonostante le buone intenzioni dell'Unione Europea, nel 2007 le persone non possedevano ancora competenze interpretative su quello che facevano al computer, erano spesso utilizzatori passivi anche quando considerati possessori di buone competenze (Fini, 2007). Il testo fu aggiornato con la Raccomandazione del Consiglio 2018/C189/01, che richiese agli Stati membri di sostenere lo sviluppo delle competenze chiave, adoperandosi in particolare sull'innalzare e migliorare il livello delle competenze digitali in tutte le fasi dell'istruzione e della formazione e facilitarne l'acquisizione.

Nel 2010, fu proposta la Strategia Europa 2020<sup>4</sup> (Commissione europea, 2010) per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. La Strategia sosteneva, tra le sue sette iniziative, l'Agenda Digitale Europea<sup>5</sup>, il cui scopo era non solo di mettere online tutti gli europei, ma anche aiutare le persone a trovare la propria strada nel mondo digitale (European Commission, 2014). In coerenza con l'Agenda Digitale Europea e al fine di realizzare gli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana – la strategia nazionale che faceva leva sul potenziale delle TIC – venne istituita l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) con l'art. 19 del Decreto Legge del 22 giugno 2012, n. 83.

L'AgID lavora attraverso un Piano Triennale che detta indirizzi per attuare una strategia condivisa con tutti gli attori della *digital transformation* italiana: Pubbliche Amministrazioni, cittadini, imprese, mercato e mondo della ricerca. Il Piano Triennale 2019-2021<sup>6</sup> assimila le modifiche introdotte dal CAD e dalle più recenti disposizioni europee sull'innovazione digitale, rafforza il paradigma *Cloud* e definisce i modelli e gli strumenti per l'innovazione della PA.

La Legge del 17 dicembre 2012, n. 221<sup>7</sup>, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, promosse lo sviluppo dell'economia e della cultura digitali, definì le politiche di incentivo ai servizi digitali, favorì lo sviluppo delle competenze digitali e la ricerca e l'innovazione tecnologica. I modi furono indicati nella Circolare AgID n. 61/2013 del 29 marzo 2013, in tema di accessibilità dei siti web e servizi informatici, aggiornata poi con la Circolare n.1/2016 del 23 marzo 2016. A livello europeo, la Direttiva UE 2016/2102 del 26 ottobre 2016 relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici, stabilì le norme a cui gli Stati membri dovevano

---

<sup>3</sup> Art. 9, D. lgs.7/03/2005, n.82.

<sup>4</sup> COM/2010/2020 definitivo.

<sup>5</sup> COM/2010/0245. L'Agenda Digitale Europea si prefigge di tracciare la strada per sfruttare al meglio il potenziale sociale ed economico delle TIC, in particolare di internet, per raggiungere gli obiettivi prefissati per il 2020.

<sup>6</sup> La guida dinamica al Piano è consultabile all'indirizzo web <https://guidadinamica.agid.gov.it>, mentre il testo completo è disponibile sul sito <https://www.agid.gov.it/>

<sup>7</sup> Conversione in legge del Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179.

conformarsi per le prescrizioni in materia di accessibilità. Tale Direttiva ha sancito, in Italia, la riforma della materia tramite il Decreto Legislativo 10 agosto 2018, n. 106<sup>8</sup>.

La Legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, ha promulgato la Carta della Cittadinanza Digitale, al fine di individuare gli strumenti per definire il livello minimo di sicurezza, qualità, fruibilità, accessibilità e tempestività dei servizi *online*.

Per le Pubbliche Amministrazioni integrarsi nel mondo digitale risulta essere una trasformazione laboriosa, ancora in atto dove, secondo le ultime stime, l'Italia risulta un passo indietro rispetto a molti paesi dell'Unione Europea. Infatti, secondo l'OECD *Skills Outlook Scoreboard* (OECD, 2019) la popolazione italiana non possiede le competenze di base necessarie per prosperare in un mondo digitale, sia in società che sul posto di lavoro. Siamo indietro nell'intensità di uso delle TIC sul luogo di lavoro rispetto ad altri paesi OECD con un punteggio di 0,2 rispetto ad una media OECD di 0,51<sup>9</sup> (OECD, 2019) e secondo il *Digital Economy and Society Index* (DESI), sul fronte del capitale umano, l'Italia si piazza al 26° posto fra gli Stati membri, dove solo il 44% degli individui tra i 16 e i 74 anni possiede competenze digitali di base, contro la media del 57% nell'UE (Commissione Europea, 2019).

In questo scenario, le Pubbliche Amministrazioni sono senza dubbio un'interessante oggetto d'indagine, che riflette al contempo l'influenza delle normative europee e la presenza dello Stato sul territorio italiano.

### **3. La cultura digitale e le TIC nelle Pubbliche Amministrazioni**

Per Amministrazioni Pubbliche si intendono “tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300”<sup>10</sup>.

Per le strutture citate, la comunicazione nasce con la funzione di indicare ai cittadini le attività dello Stato. Comunicare, quindi non solo informare, per creare un dialogo diventa sia uno sforzo per la reciproca comprensione tra cittadini e PP.AA., sia una responsabilità etica delle istituzioni (Pira, 2012). Di fatto il processo comunicativo costituisce una relazione tra i soggetti della comunicazione e produce un comportamento: l'ente pubblico deve perciò decidere i valori identitari sui quali stabilire il proprio piano di comunicazione, applicare tecniche di marketing e garantire la libertà di accesso alle informazioni e la loro condivisione (Alovisio & Borciu, 2017).

Di fronte a una scarsa efficacia delle tradizionali forme di comunicazione tra istituzioni e utenti, i sistemi digitali sono stati spesso percepiti come scorciatoie per recuperare il dialogo con i cittadini (Lovari & Parisi, 2011). Per quanto questa idea possa avere il suo senso, il contesto in cui si è sviluppata – dove né i dipendenti, né i cittadini erano pronti a tale cambiamento – ha dato non poco filo da torcere alle PP.AA. Secondo il report dell'ISTAT sulle TIC nelle Pubbliche

---

<sup>8</sup> Riforma dell'attuazione della direttiva (UE) 2016/2102 relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici.

<sup>9</sup> Range compreso tra 0 e 1.

<sup>10</sup> Secondo l'art.1, comma 2, del Decreto Legislativo del 30 marzo 2001, n. 165.

Amministrazioni. locali, per l'anno 2015 esse hanno indicato come ostacoli principali all'uso delle tecnologie la mancanza di risorse finanziarie, la carenza di staff qualificato e l'elevata spesa per acquisire tecnologie. I miglioramenti si sono avuti invece nella disponibilità di maggiori informazioni, nelle aree della gestione finanziaria e dell'iter dei procedimenti (ISTAT, 2017)

Tra le diverse problematiche, si annoverano anche le controversie sui temi della sicurezza, trasparenza e *privacy*. Infatti la disputa riguarda la protezione dei dati personali, dove la trasparenza sull'attività delle Pubbliche Amministrazioni si scontra con la garanzia di *privacy* dei cittadini. Califano (2018) ricorda quanto sia giusto consentire la circolazione delle informazioni, necessarie per controllare l'operato dei pubblici poteri, ma, al contempo, sia doveroso garantire un elevato livello di protezione dei dati riguardanti le singole persone. Si consideri però che non tutte le PP.AA. sembrano aver compreso la *netiquette* del web e che alcune abbiano addirittura difficoltà<sup>11</sup> ad adeguarsi alla trasformazione digitale.

Secondo Minelli e Rebora (2019), le Pubbliche Amministrazioni sono soggette a un'inerzia che condiziona in modo ineguale le componenti del circuito del cambiamento, il quale dipende dalla natura delle competenze professionali presenti all'interno dell'amministrazione, dalla disponibilità di connessioni con il contesto esterno e dalla capacità di incanalare le spinte all'interno dell'organizzazione. Il cambiamento è instabile poiché, appunto, deriva da fattori soggettivi e dal comportamento degli attori chiave. Esso non dipende dall'implementazione di nuove tecnologie ma da una forte necessità, dove l'organizzazione desidera catturare tutto il valore e i vantaggi delle TIC. Il primo passo per trasmettere alle persone le possibilità offerte dal nuovo contesto è la diffusione di una cultura digitale (Braga, 2017), ovvero degli assunti di base, dei valori, delle pratiche o modalità di fare le cose, degli artefatti visibili che incorporano e danno sostanza ai valori cui si aderisce (Catino, 2012). Le Pubbliche Amministrazioni, coordinate dall'AgID e dal Team per la Trasformazione Digitale, stanno così facendo fronte alla *digital transformation*<sup>12</sup>, ossia alla costruzione di una cultura digitale nella quale le informazioni e le tecnologie sono rivisitate, assumono nuove forme e trovano un loro spazio all'interno del flusso lavorativo. Se un primo passo è stato il Censimento del Patrimonio ICT della PA richiesto nella Circolare AgID n.1 del 14 giugno 2019, la sfida più rilevante sarà ripensare il business in chiave sociale, aprendosi a un confronto trasparente e sfruttando le opportunità che i nuovi media offrono per lo sviluppo di prodotti e servizi adatti alle esigenze dei cittadini e della società (Cocozza, 2012).

Per poter sfruttare queste occasioni, bisogna possedere delle competenze adeguate, tra cui quella digitale. Secondo uno studio di Calvani, Fini e Ranieri (2009) è importante possedere più elementi possibile di competenza digitale – che risulta costituita una dimensione tecnologica, una cognitiva e una etica – in quanto nel mondo sono costantemente generati nuovi saperi di cui i singoli individui e le organizzazioni hanno bisogno. L'esigenza di essere in grado di reperire, adattare o costruire il sapere di cui si ha bisogno rende il sapere stesso un processo in continua evoluzione (Olimpo, 2010).

---

<sup>11</sup> La *netiquette* è il Galateo della Rete. Per le difficoltà, ad esempio, si ricordi il 18 aprile 2019, quando il gestore della pagina Facebook "INPS per la famiglia" (Pagina ufficiale per il Reddito di Cittadinanza, <https://www.facebook.com/INPS.PerLaFamiglia/>), appartenente allo stesso ente, ha iniziato a schernire gli utenti che richiedevano, spesso in modo sgrammaticato e confuso, informazioni sul Reddito di Cittadinanza.

<sup>12</sup> Venier (2017) la definisce come "il processo di allineamento di tecnologia digitale, competenze, processi organizzativi e modelli di business, finalizzato a creare valore per gli *stakeholder* e mantenere la sostenibilità dell'organizzazione in un ecosistema di business in costante cambiamento".

In un contesto dove gli ostacoli e le opportunità riguardano le persone e le loro caratteristiche, non si può non ripartire dall'individuo, dal suo ruolo e dalle sue competenze. Il processo di cambiamento deve essere accettato innanzitutto dalle persone: nel paradigma digitale l'approccio è *people centered*. Le Pubbliche Amministrazioni devono infatti sostenere l'acquisizione d'identità da parte del dipendente pubblico e ottenere il massimo rendimento da tutte le sue competenze. Purtroppo ciò non è sempre possibile: le tecnologie digitali suscitano diverse reazioni e spesso producono effetti indesiderati o deludenti, poiché le innovazioni toccano le routine organizzative. Per essere efficace, secondo Maggiore, un'innovazione deve inserirsi nelle *live routine*, ovvero nelle routine organizzative del personale coinvolto nei processi operativi – e che quindi si occupa del *problem solving* quotidiano. La possibilità di scelta deve sempre essere lasciata all'attore, poiché egli è un soggetto pensante, che non si limita a eseguire compiti ma può avere un ruolo attivo nel costruire una nuova *routine* (Maggiore, 2010).

Il cambiamento, secondo il Modello Transteoretico degli Stadi del Cambiamento, ha due forze motrici: la costrizione o l'opportunità (*affordance*). In generale, maggiore è l'opportunità che si vede nel cambiamento, maggiore è la volontà di cambiare (Riva, 2008). In alcuni casi gli intenti delle Pubbliche Amministrazioni non sono raggiunti poiché vi sono resistenze al cambiamento o per il ricorso a una logica troppo dirigitica da parte del dirigente politico.

Sicuramente, gli obiettivi nati con la *digital transformation* sono ambiziosi e richiedono un mutamento culturale e di paradigma interpretativo della *mission*, del ruolo, dell'attività e dei compiti delle Pubbliche Amministrazioni (Cocozza, 2010). L'accelerazione impressa dalla digitalizzazione ha creato infatti delle asimmetrie e delle disuguaglianze, sia a livello di attività della singola amministrazione, sia a livello di interconnessione tra amministrazioni (Monica, 2019). Per le PP.AA. i computer e le TIC rappresentano una travolgente accelerazione che, come sostiene De Kerckhove, è in grado di disintegrarne i tradizionali modelli culturali. Solo le strutture che riusciranno a rimodularsi troveranno la salvezza, mentre le altre retrocederanno, diventeranno obsolete fino a collassare su se stesse (De Kerckhove, 2000). Di conseguenza, le Pubbliche Amministrazioni hanno bisogno di essere consapevoli di cosa siano le TIC, del loro ruolo e del radicarsi di una cultura digitale ben strutturata – e soprattutto sentita – tra i dipendenti. Come è facile supporre, gli individui che possiedono un'ampia gamma di competenze hanno maggiori probabilità di adattarsi alla cultura digitale, alla trasformazione del contenuto del loro lavoro o delle attività quotidiane – e quindi di avvantaggiarsi grazie all'uso delle TIC. Inoltre, bisognerebbe stimolare l'ingresso di nuove figure professionali come i *community manager*, i *social media manager* o i *digital strategist*, non solo come una ricerca di posizioni scoperte, ma come attori che possano guidare la *digital transformation*.

Per Iacono (2003) l'evoluzione delle organizzazioni si sta dirigendo verso un campo denominato Ecologia Digitale delle Organizzazioni, che si focalizza sull'equilibrio da raggiungere nell'ecosistema informativo in cui tutte le organizzazioni e le persone di un'organizzazione operano. L'ecologia digitale si estende fino all'educazione all'uso umano della tecnologia e alla valorizzazione della persona e degli approcci *face to face* nel rapporto con l'ecosistema informativo (Iacono, 2003).

Con la Raccomandazione 2018/C189/01 la cosiddetta *digital literacy*, che Murero (2010) definisce come la capacità di utilizzare con consapevolezza, disinvoltura e senso critico i media conoscendone i linguaggi, culture, opportunità e rischi, anche per la *privacy* e sicurezza dei dati personali, non è più vista come un *optional* nelle competenze che caratterizzano un individuo, ma

assume la stessa dignità delle competenze più consolidate. Proprio per il ruolo primario che la competenza digitale conquista, è opportuno che i dipendenti pubblici ne posseggano i requisiti. Finora le TIC sono state considerate come dei facilitatori nei processi di apprendimento, come stimoli per la motivazione, come strumenti, ma mai c'è stato un vero obiettivo di insegnare e far apprendere come utilizzarle. La nuova prospettiva è dunque il concetto di *media education*, come educazione con i media, ai media e attraverso i media (esposito, 2012).

Nell'attuale società della conoscenza, le politiche attive nel campo dell'*education* (istruzione, formazione, *lifelong learning*) sono diventate un fattore di sviluppo strutturale imprescindibile nel processo di modernizzazione del Paese (Cocozza, 2012). In particolare, la formazione è il solo processo che permette alle Pubbliche Amministrazioni di valorizzare le risorse umane, sviluppando il *know-how* – una comprensione dei processi generativi che costituiscono gli eventi (Raghu, 1997) – adeguato per appropriarsi di nuovi modelli di flusso lavorativo, che non solo rispecchiano la cultura digitale che li ha prodotti, ma al contempo la influenzano.

Il Memorandum sull'Istruzione e la Formazione Permanente (Commissione Europea, 2000) fu il primo documento a dare l'avvio a un dibattito, su scala europea, su una strategia globale di attuazione dell'istruzione e della formazione permanente – ogni attività di apprendimento finalizzata, con carattere di continuità, intesa a migliorare conoscenza, qualifiche e competenze – a livello sia individuale che istituzionale.

La Decisione n. 1720/2006/CE<sup>13</sup> del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 novembre 2006 istituì, in seguito, un programma d'azione il cui obiettivo era contribuire, attraverso l'apprendimento permanente, allo sviluppo della comunità quale società avanzata basata sulla conoscenza.

L'art. 4, ai commi 51, 52, 53, 54, della Legge 28 giugno 2012, n. 92, su disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita, definì il concetto di apprendimento permanente come “qualsiasi attività intrapresa dalle persone in modo formale, non formale e informale<sup>14</sup>, nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale”. La Raccomandazione del Consiglio del 20 dicembre 2012<sup>15</sup>, richiese agli Stati membri di istituire, entro il 2018, le modalità per convalidare l'apprendimento non formale e informale, al fine di dare alle persone l'opportunità di dimostrare quanto avessero appreso. Tale raccomandazione fu concretizzata col Decreto del Presidente della Repubblica del 29 ottobre 2012, n. 263<sup>16</sup>, che regolò la ridefinizione dell'assetto organizzativo didattico dei centri d'istruzione per gli adulti, e col Decreto Legislativo del 16 gennaio 2013, n. 13<sup>17</sup>, che promosse l'apprendimento permanente quale diritto della persona, assicurando a tutti pari opportunità di riconoscimento e valorizzazione delle competenze acquisite.

---

<sup>13</sup> Modificata con la Decisione n. 1357/2008/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008.

<sup>14</sup> Rispettivamente: apprendimento *formale*, quello che si attua nel sistema di istruzione e formazione e che si conclude con il conseguimento di un titolo di studio o di una certificazione riconosciuta; apprendimento *non formale*, quello caratterizzato da una scelta intenzionale della persona, che si realizza al di fuori dei sistemi indicati, in ogni organismo che persegua scopi educativi e formativi; apprendimento *informale*, quello che si realizza nello svolgimento di attività nelle situazioni di vita quotidiana e nelle interazioni nell'ambito del contesto di lavoro, familiare e del tempo libero.

<sup>15</sup> 2012/C398/01 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale.

<sup>16</sup> Regolamento recante norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo didattico dei Centri d'istruzione per gli adulti.

<sup>17</sup> Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze.



Superando il modello tradizionale che vedeva formazione e lavoro come due momenti distinti, nasce il *lifelong learning*: l'apprendimento lungo l'intero arco della propria vita, per il consolidamento di una professionalità matura in termini di *skills* specialistiche, culturali e comportamentali. La competenza divenne quindi l'esercizio dell'attività professionale in associazione alle attività attitudinali di tipo relazionale e organizzativo (Cocozza, 2012). Come osserva Proietti, un sistema di *lifelong* e *lifewide learning* ha come obiettivo l'agevolazione e il sostegno nel rientro e nella permanenza dei cittadini nei percorsi di istruzione, formazione e lavoro e di supportare il passaggio fra un sistema e l'altro (Proietti, 2019). Ciò significa scommettere sulle persone e sulle loro competenze, tra le quali la competenza digitale.

Le TIC hanno modificato la struttura stessa del sapere, giustificando così l'uso della metafora della *learning society*, che descrive un contesto economico-sociale e culturale all'interno del quale le reali risorse sono rappresentate dalle conoscenze degli individui e dalle loro capacità di generare innovazione e cambiamento (Piazza & Rizzari, 2011). Di conseguenza, per Piazza e Rizzari, l'adozione del modello della *learning organization* (l'organizzazione che apprende), intesa come sistema cognitivo capace di strutturare le conoscenze e i comportamenti di coloro che ne fanno parte, appare efficace per descrivere le caratteristiche della società attuale, nella quale la conoscenza è leva emergente per lo sviluppo dei processi produttivi e l'apprendimento rappresenta la condizione per il funzionamento e la salute del sistema stesso.

#### 4. Conclusioni

Le Pubbliche Amministrazioni si trovano ad affrontare una ridefinizione della propria identità e della propria cultura organizzativa. Sebbene siano stati fatti passi in avanti a livello normativo, la transizione culturale alla base della trasformazione digitale non è ancora stata del tutto assorbita dagli attori delle PP.AA.

La prima sfida individuata dall'analisi della letteratura esistente riguarda il cambiamento socioculturale portato dalle nuove tecnologie digitali: l'accelerazione provoca una reazione da parte delle Pubbliche Amministrazioni. Per questo motivo tutti gli attori delle PP.AA. devono abbracciare in modo consapevole (e responsabile) la cultura digitale, sfruttare tutte le opportunità messe a disposizione dalle TIC soppesandone i rischi impliciti e non. Alcune Pubbliche Amministrazioni sono riuscite a ridefinirsi portando con sé le competenze dei propri dipendenti nel digitale, mentre altre non riescono ad avere la loro occasione. Onde evitare che le Pubbliche Amministrazioni non si appropriino della *digital transformation*, puntare sull'apprendimento e sulla formazione è la strategia che garantirebbe l'acquisizione delle competenze necessarie a tale cambiamento. Infatti, attualmente la maggior parte dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni appartiene alla generazione dei *Baby Boomers*<sup>18</sup>, il cui profilo generazionale ha caratteristiche distanti da quello delle generazioni native digitali e di conseguenza, un approccio diverso e differenti competenze. Poiché la cultura digitale non è innata negli individui, essa può essere costruita sulle competenze acquisite e inserita nella cultura organizzativa delle Pubbliche Amministrazioni. Questo significa che la cultura digitale può essere diffusa anche nelle generazioni che non sono native digitali.

La seconda sfida si focalizza sul coinvolgimento dell'intera amministrazione nella cultura digitale. Per questa fase occorre partire dal principale soggetto coinvolto: l'individuo. Il processo di

---

<sup>18</sup> L'OECD ha calcolato che in Italia, nel 2015, abbiamo avuto una percentuale del 45% di forza lavoro nelle amministrazioni centrali di 55 anni o più<sup>18</sup> (contro il 31% del 2010), mentre solo il 2% dei lavoratori aveva tra i 18 e i 34 anni (OECD, 2017).

cambiamento è *people centered* e le Pubbliche Amministrazioni devono sostenere e farsi carico di questo orientamento. Nell'era della conoscenza la grande novità consiste nella produzione costante di nuovi saperi, a cui si è esposti ogni giorno. Pertanto, i dipendenti pubblici, oltre a possedere competenze digitali, vanno educati alle TIC e devono essere in grado di sfruttarne i vantaggi minimizzando eventuali rischi. Per un processo di acquisizione fluido della cultura digitale, la formazione deve essere destinata sia a giovani che adulti lungo tutto l'arco della vita – si parla dunque di *lifelong learning* – abbracciando tutti gli aspetti della vita – si parla di *lifewide learning*<sup>19</sup> – acquisendo conoscenze in maniera formale, non formale e informale.

La terza sfida ci interroga su come creare un equilibrio nel proprio ecosistema organizzativo. Nelle Pubbliche Amministrazioni la cultura organizzativa ha la necessità di aggiornarsi nei valori, nelle credenze e nei principi, ragion per cui le innovazioni devono essere inserite nelle *live routine* di un'organizzazione. Il punto chiave è nel processo decisionale che, attraverso il digitale, diventa distribuito: le persone ai bordi, che conoscono meglio di chiunque altro la realtà in cui vivono, possono avere voce (Braga, 2017) e innescare il cambiamento. Quest'ultimo deriva dal comportamento degli attori all'interno dell'organizzazione, in particolare dai dipendenti: le Pubbliche Amministrazioni possono trasformarsi valorizzando il personale e sviluppando uno *know-how* digitale attraverso istruzione e formazione.

Sicuramente, più attività potrebbero consentire alle Pubbliche Amministrazioni di implementare i risultati nella *digital transformation* e nell'impiego delle TIC (come l'assunzione di personale specializzato e il miglioramento delle infrastrutture), tuttavia si tratterebbe di soluzioni a breve termine che attutirebbero il problema senza risolverlo del tutto. Le persone invecchiano, le tecnologie cambiano e anche i vertici politici non sono stabili. A lungo termine, prevarrà solo la cultura, quegli assunti di base dell'organizzazione che si trasmettono come patrimonio tra gli individui che ne fanno parte.

In questo contesto, la formazione sembra l'unica soluzione valida, l'unica strategia del cambiamento possibile per lo sviluppo di una vera cultura digitale che resista nel tempo e si adatti ai cambiamenti futuri. Si tratta di creare dei collegamenti tra le diverse parti dei sistemi esistenti, costruendo una rete di opportunità di formazione permanente incentrate sulle esigenze dei dipendenti e un'osmosi progressiva tra le diverse strutture<sup>20</sup>. Garantire il *lifelong e lifewilde learning* significa inserire il cambiamento nelle *live routine* delle Pubbliche Amministrazioni, rendere l'individuo il punto di partenza per qualsiasi innovazione e consentirgli l'acquisizione e l'aggiornamento delle competenze necessarie per avere una partecipazione attiva alla società della conoscenza.

### Riferimenti bibliografici:

Alovisio M. (2011). Criticità Privacy nel riuso dei dati pubblici. *Informatica e diritto*, 20 (1-2), 45-64.

Alovisio M., & Borciu C. (2017). I social media e le nuove opportunità per una pubblica amministrazione al servizio del cittadino: lo strumento delle social media policy. *Informatica e diritto*, 26 (1-2), 293-317.

---

<sup>19</sup> Si ricorda che per il Memorandum l'Istruzione e la Formazione Permanente: *lifelong learning* sottolinea la durata della formazione, costante o ad intervalli regolari, lungo l'intero arco della vita; *lifewide learning* sottolinea invece l'estensione "orizzontale" della formazione, che può aver luogo in tutti gli ambiti e in qualsiasi fase della vita.

<sup>20</sup> SEC (2000) 1832.

- Braga A. (2017). *Digital Transformation*. Milano: Egea.
- Califano L. (2018). La protezione dei dati personali e il ruolo del Garante in ambito pubblico. *Rivista di diritto dei media*, 1 (41), 131-138.
- Calvani A., Fini A., & Ranieri M. (2009). Valutare la competenza digitale. Modelli teorici e strumenti applicativi. *TD - Tecnologie Didattiche*, 48, p. 39-46.
- Catino M. (2012). *Capire le organizzazioni*. Bologna: il Mulino.
- Cocozza A. (2010). *Persone, organizzazioni, lavori*. Milano: Franco Angeli.
- Cocozza A. (2012). *Comunicazione d'impresa e gestione delle risorse umane*. Milano: Franco Angeli.
- Commissione Europea. (2000). *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente*. Bruxelles.
- Commissione Europea. (2005). *Crescita e occupazione — Il rilancio della strategia di Lisbona*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- Commissione Europea. (2010). *Europa 2020*. Bruxelles.
- Commissione Europea. (2019). *Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI)*. Tratto da <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/italy>
- De Kerckhove D. (2000). *The skin of culture*. (M. Carbone, Trad.) Toronto, CDN: Somerville House Books Limited.
- Esposito F. (2012). Le TIC e la promozione della competenza digitale. *OPPIInformazioni*, 113, 71-79.
- European Commission. (2014). *The EU explained: Digital agenda for Europe*. Brussels, Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi:10.2775/41229
- Iacono G. (2003). *Verso l'ecologia digitale delle organizzazioni*. Milano: Franco Angeli.
- ISTAT. (2017). *Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle PA locali*. ISTAT. Tratto da [https://www.istat.it/it/files//2017/01/Report\\_ICT\\_PAL\\_Anno\\_2015.pdf](https://www.istat.it/it/files//2017/01/Report_ICT_PAL_Anno_2015.pdf)
- Lovari A., & Parisi L. (2011). Pubbliche amministrazioni e cittadini 2.0. Esplorando forme di partecipazione civica e relazionalità online nei social networks sites. *Cultura e comunicazione*, 2, 97-108.
- Maggiore G. (2010). ICT e innovazione: la sfida del cambiamento organizzativo. *Rivista elettronica di diritto, economia, management*, 181-191.
- Minelli E. A., & Rebori G. (2009). Imprese e amministrazioni pubbliche. Due modi diversi di gestire il cambiamento? *Serie Economia Aziendale*, 33 (230), 1-46.
- Monica A. (2019). Governare il cambiamento istituzionale e organizzativo nelle amministrazioni europee. In A. Monica, & G. Balduzzi (A cura di), *Governare il cambiamento istituzionale e organizzativo: le pubbliche amministrazioni e la sfida dello sviluppo* (p. 13-30). Pavia: Pavia University Press.
- Murero M. (2010). *Digital literacy. Introduzione ai social media*. Libreria Universitaria.
- OECD. (2017). *Government at a Glance 2017*. OECD Publishing. doi:[https://doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en)
- OECD. (2019). *OECD Skills Outlook 2019: Thriving in a Digital World*. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/df80bc12-en>
- Olimpo G. (2010). Società della conoscenza, educazione, tecnologia. *TD-Tecnologie Didattiche* (50), 4-16.

Piazza R., & Rizzari S. (2011). L'università nella learning society. Un'indagine sul lifelong learning nell'Ateneo catanese. *Annali della facoltà di Scienze della formazione Università degli studi di Catania*, 5, 309-352.

Pira F. (2012). Legalità e Pubblica Amministrazione: più trasparenza grazie alle nuove tecnologie. *HUMANITIES* (2), 36-48. doi:10.6092/2240-7715/2012.2.36-48

Proietti E. (2019). La certificazione delle competenze. *QTimes – Journal of Education, Technology and Social Studies* (1), 37-59.

Raghu G. (1997). On the distinction between know-how, know-what, and know-why. *Advances in strategic management*, 81-102.

Riva G. (2008). *Psicologia dei nuovi media* (II ed.). Bologna: il Mulino.

Venier F. (2017). *Trasformazione digitale e capacità organizzativa*. Trieste: Edizioni Università di Trieste.