

# INNOVAZIONE DIGITALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN ITALIA

## INCHIESTA DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE

Secondo quanto emerge dal rapporto della Camera dei Deputati del 26/10/2017, l'Italia occupa la 25° posizione circa il DESI (Digital Economy and Society Index), indice che analizza la connettività, il capitale umano, l'uso di Internet, l'integrazione degli strumenti digitali in ambito aziendale e la digitalizzazione della pubblica amministrazione. La nostra Nazione, infatti, vive in un grande paradosso:

1,3 abbonamenti attivi per  
abitante su dispositivi mobili  
grazie ai social network

VS

26% di soggetti che usano il  
digitale per svolgere funzioni  
diverse dalla pura comunicazione

Se la popolazione sembra essere attratta dal mondo digitale e dalle modalità di interazione a distanza, allo stesso tempo l'utilizzo dei servizi digitali nella vita di tutti i giorni è relativamente scarso.

In ragione di questi motivi, la Camera dei Deputati ha ritenuto opportuna l'istituzione di una Commissione parlamentare monocamerale di inchiesta, sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 2 della delibera istitutiva è compito della Commissione:

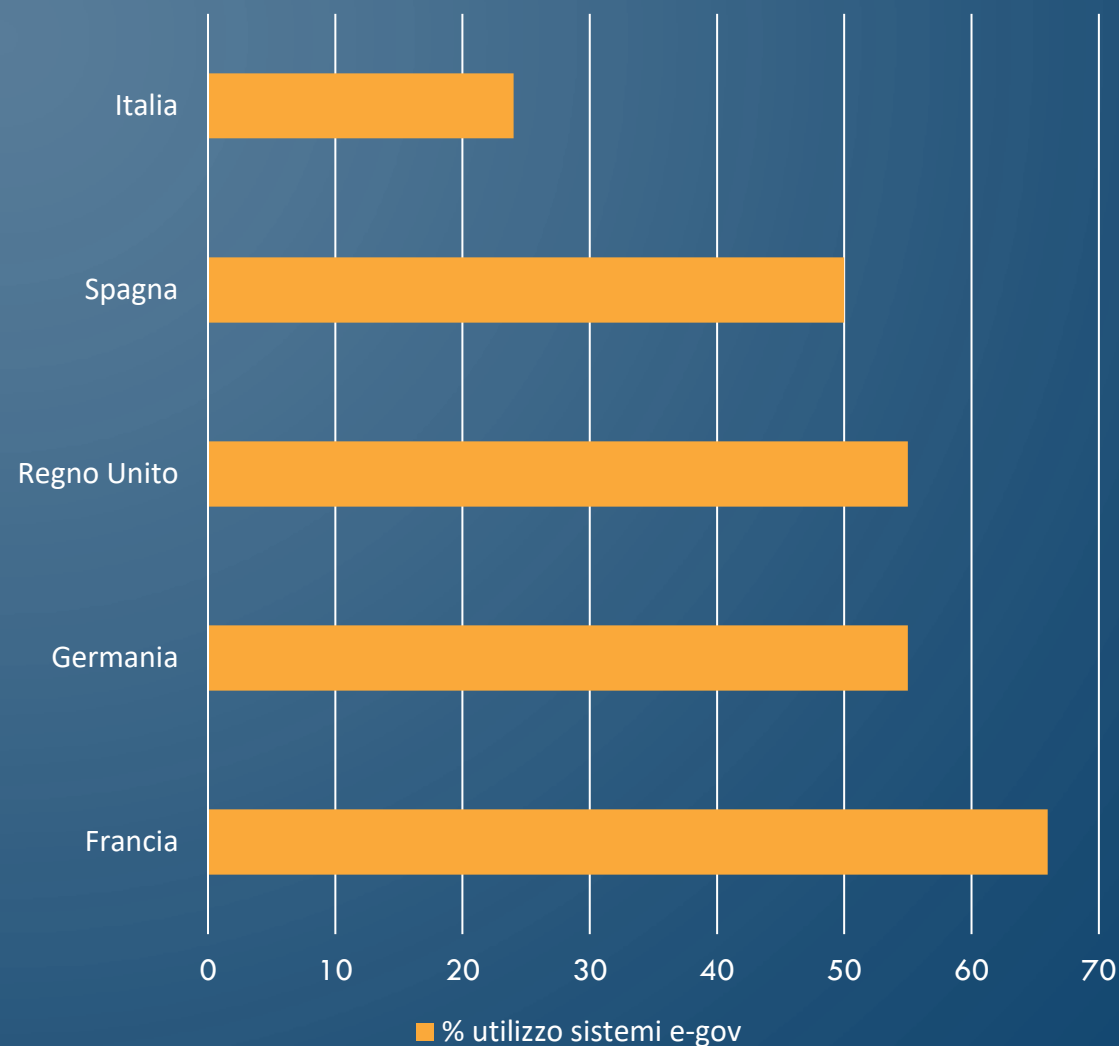
- a) verificare le risorse finanziarie stanziare ed il loro utilizzo;
- b) effettuare una comparazione tra la spesa pubblica nel settore delle ICT nei maggiori Paesi europei e l'Italia;
- c) esaminare lo stato di informatizzazione attuale e il livello di dotazione tecnologica raggiunto dalle pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali con riferimento al livello di reingegnerizzazione e automazione dei processi e dei procedimenti amministrativi;
- d) monitorare il livello di digitalizzazione e di investimento nelle singole realtà regionali;
- e) esaminare l'esistenza di possibili interventi di razionalizzazione della spesa nel settore delle ICT.

Dall'inchiesta emerge una insoddisfacente modalità di interazione a distanza che i residenti in Italia hanno con la Pubblica Amministrazione. La questione riguarda, in particolare, la qualità e l'uso dei servizi messi a disposizione degli utenti, dalla navigazione sui siti *web* della PA e il *download* e l'invio dei moduli ufficiali.

Nel grafico viene mostrata l'efficienza delle principali Nazioni Europee in termini di digitalizzazione.

Lo scarso utilizzo dei servizi *e-gov* penalizza l'Italia sia in termini di efficienza della PA che dal punto di vista economico.

## Situazione Europea



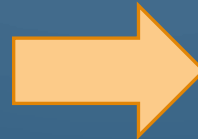
# LA SOCIETA' POST MODERNA

La tecnologia sta rivoluzionando il paradigma dominante, che nella dimensione materiale prevedeva come tutto avesse un costo, dalla produzione degli oggetti all'archiviazione dei documenti.

Con l'avvento della società immateriale ciò che è virtuale continua ad avere il proprio valore pur perdendo la propria forma fisica.

## DIMENSIONE MATERIALE

- Tutto ha un costo: materia prima, energia, lavoro e capitali;
- I beni sono rivali ed escludibili;
- Deperimento dei beni.



## DIMENSIONE IMMATERIALE

- Relazioni virtuali
- I beni sono non rivali e non escludibili;
- Tutto è interconnesso

Un contributo per aumentare la produttività e la crescita economica dell'Unione Europea è stato offerto dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT). Si assiste a una crescita esponenziale della connettività Internet 4G e del *wi-fi* che sta contribuendo ad un incremento dell'economia digitale 7 volte più rapido rispetto al resto dell'economia.

Nel 2010 la Commissione Europea istituisce l'**AGENDA DIGITALE EUROPEA** che mira ai possibili vantaggi economici e sociali offerti dal mercato digitale. Essa contiene 101 azioni raggruppate intorno a 7 aree prioritarie:

- 1. Promuovere un quadro giuridico e normativo nuovo e più stabile;*
- 2. Realizzare nuove infrastrutture per i servizi pubblici digitali per collegare l'Europa;*
- 3. Avviare processi di istruzione e formazione;*
- 4. Migliorare il tasso di fiducia e sicurezza in Internet;*
- 5. Aggiornare il framework normativo dell'UE sul copyright e i diritti d'autore;*
- 6. Accelerare il cloud computing attraverso il potere d'acquisto del settore pubblico;*
- 7. Lanciare una nuova strategia industriale sull'elettronica.*



A seguito della sottoscrizione dell'Agenda Digitale EUROPEA, da parte di tutti gli stati membri, anche l'Italia ha istituito il 1° marzo 2012 la propria **AGENDA DIGITALE ITALIANA**.

## SETTORI DEDICATI ALL'INNOVAZIONE DIGITALE DEL PAESE

**IDENTITÀ DIGITALE DEL CITTADINO**

**OPEN DATA**

**E-GOVERNMENT**

**AZZERAMENTO DEL DIGITAL  
DIVIDE**

**PAGAMENTI ELETTRONICI**

**SANITÀ E GIUSTIZIA DIGITALE**

**ISTRUZIONE**

**RICERCA**

Questi rappresentano i settori nei quali il pubblico è chiamato ad intervenire direttamente per realizzare infrastrutture e servizi che siano in grado di migliorare la qualità della vita dei cittadini e rendere più competitivo il Paese.

L'Agenda Digitale Italiana, elaborata in complementarietà tra il livello nazionale e quello regionale, è determinata dal D.L. n° 5 del 9 febbraio 2012 e disegna gli **ELEMENTI FONDAMENTALI**:

1. Costituzione di una cabina di regia interministeriale come elemento strutturale di coordinamento e governo;
2. Agenda digitale come strumento di raccordo operativo;
3. La razionalizzazione degli enti deputati ad intervenire sulle politiche dell'innovazione;
4. Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) per garantire la realizzazione degli obiettivi.

Tra gli **OBIETTIVI** figura la realizzazione della **banda ultra larga**, per garantire all'85% della popolazione una connettività di rete con velocità di almeno 100 Mbps, fino allo sviluppo dello **SPID** che consente l'accesso in rete ai servizi pubblici e privati della PA con un'unica identità digitale; il sistema **PagoPA** per i pagamenti on line nei confronti della PA; **ANPR** per raccogliere in un'unica banca dati nazionale le informazioni anagrafiche della popolazione residente; **Open Data** per migliorare il patrimonio informativo pubblico di conoscenze.



## IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE

Costituisce un insieme di norme che hanno l'obiettivo di agevolare il passaggio dall'amministrazione basata sulla carta ad una «amministrazione digitale».

Prevede la possibilità per i cittadini di relazionarsi ufficialmente con la PA attraverso le tecnologie telematiche. Di conseguenza le PA si trovano nell'obbligo di doversi attrezzare per rendere effettivamente esigibili i nuovi diritti.

Obbliga le amministrazioni a provvedere alla riduzione del 50% delle spese relative alla stampa delle relazioni e di ogni altro tipo di pubblicazione prevista da leggi e regolamenti. Viene istituita così una casella di Posta Elettronica Certificata (PEC) per le comunicazioni ufficiali con i cittadini.

Viene creata la DigitPA, ente pubblico non economico che opera seguendo le direttive della presidenza del Consiglio o di un Ministro delegato.



## **IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE**

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 214 del 13 settembre 2016 è stato pubblicato il D.Lgs. n. 179 del 26 agosto 2016, recante modifiche ed integrazioni al CAD.

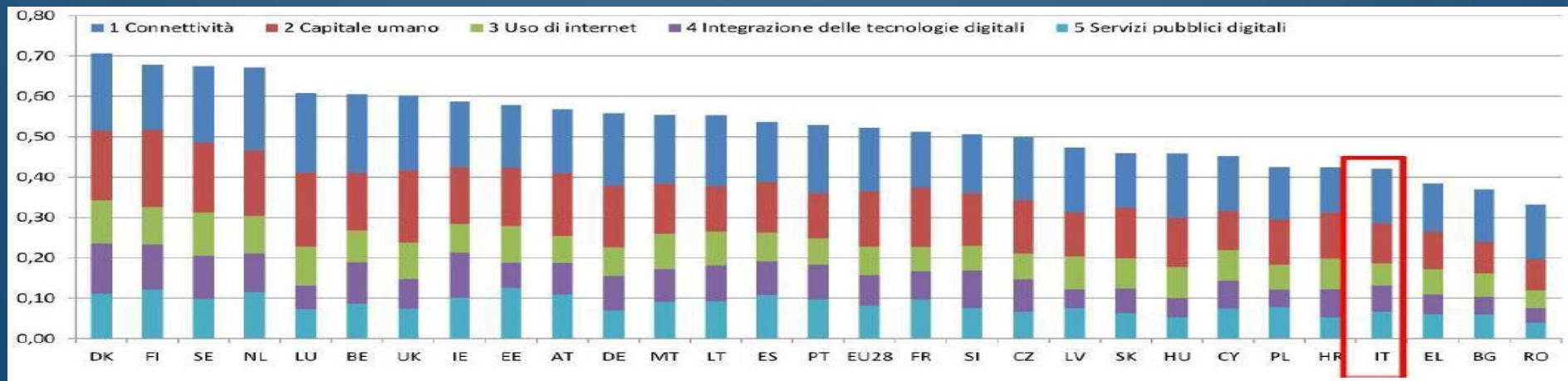
Vuole promuovere e rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale dei cittadini e delle imprese, garantendo il diritto di accesso ai dati, ai documenti e ai servizi di loro interesse in modalità digitale.

La digitalizzazione si fonda sul domicilio digitale definito come l'indirizzo di posta elettronica certificata che consente la prova al momento della ricezione. I cittadini, quindi, utilizzeranno un unico nome utente e un'unica password.

# IL POSIZIONAMENTO DELL'ITALIA NELLA CLASSIFICA DIGITALE <sup>(1)</sup>

L'EDPR, relazione sui progressi del settore digitale in Europa, misura i progressi realizzati dagli Stati Membri in termini di digitalizzazione, raccogliendo sia i dati del DESI che le informazioni qualitative sulle politiche di ogni Paese. Per farlo misura 5 parametri:

- Connettività;
- Capitale umano;
- Uso di internet;
- Integrazioni delle tecnologie digitali: e-commerce;
- Servizi pubblici digitali: e-government.



# IL POSIZIONAMENTO DELL'ITALIA NELLA CLASSIFICA DIGITALE <sup>(2)</sup>

Dalle audizioni emerge che:

*“Nel confronto con l'Europa siamo sempre nelle ultime posizioni. Rileverei due aspetti. Anzitutto, effettivamente siamo indietro; in secondo luogo, non ci curiamo mai degli indicatori internazionali. Se non ci si occupa del modo in cui si viene misurati e non si migliorano gli indicatori, o comunque i dati che arrivano a chi li costruisce, non si salirà mai nel ranking. Secondo me, in alcuni casi questo è un mix. Noi siamo indietro, ma sicuramente non ci curiamo di questi rating, se non la stampa per dare un giudizio negativo del Paese”.*

*Donato Iacovone, presidente della Salini Impregilo SpA*

Dalle iniziative politiche del 2015-2016, dalle relazione EDPR si evince come, in conseguenza dell'obbligo della fatturazione elettronica nei rapporti tra privati e pubblica amministrazione, il **30% delle imprese abbia introdotto le fatture elettroniche** ponendo l'Italia al 5° posto nella classifica UE. Molto positiva anche la banda larga ultraveloce.

# IL POSIZIONAMENTO DELL'ITALIA NELLA CLASSIFICA DIGITALE <sup>(3)</sup>

Tuttavia, la penetrazione della rete Internet nel nostro Paese è del 63% - inferiore alla media europea - coinvolgendo circa 38 milioni di persone; di questi, 31 milioni sono attivi sui social network.

Gli utenti italiani mostrano ancora riluttanza nei confronti di servizi digitali avanzati, mentre l'unica attività connessa a Internet che si pone al di sopra della media europea è quella relativa al consumo di contenuti digitali come **musica**, **video** e **giochi on line**.

Ciò è dipeso da:

- Scarsi livelli di competenze digitali degli utenti:
  - Nessuna partecipazione ad attività di Internet;
  - Uso del commercio elettronico;
  - Esiguo numero di curriculum nel settore digitale

Considerato il **basso livello di competenze digitali della popolazione italiana**, risulta quanto mai fondamentale che sistemi quali PagoPA, SPID e ANPR siano di semplice comprensione ed utilizzo per gli utenti e garantiscono qualità ed efficienza dei servizi.

## IL POSIZIONAMENTO DELL'ITALIA NELLA CLASSIFICA DIGITALE <sup>(4)</sup>

La Commissione, nel corso della sua indagine, ha ritenuto opportuno verificare il grado di competenze possedute dai responsabili del settore delle ICT nelle pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento al livello di adempimento dell'art. 17 del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), che prevede **l'istituzione del responsabile della transizione alla modalità operativa digitale**.

L'art. 17 stabilisce che ogni PA *“affida ad un unico ufficio dirigenziale generale, la transizione alla modalità operativa digitale e i conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un'amministrazione digitale e aperta, di servizi facilmente utilizzabili e di qualità, attraverso una maggiore efficienza ed economicità”*.

Entrando nel dettaglio, però:

- Su 13 ministeri, solo 8 hanno provveduto alla nomina;
- Su 14 città metropolitane soltanto 5 hanno rispettato l'obbligo di legge;
- Su 21 regioni, solo 7 hanno nominato un responsabile digitale.



# IL POSIZIONAMENTO DELL'ITALIA NELLA CLASSIFICA DIGITALE <sup>(5)</sup>

La Commissione, quindi, ha richiesto alle amministrazioni dei diversi livelli di governo, i decreti di nomina degli uffici dirigenziali che, però, hanno fatto sorgere **3 problemi**:

1. Risposte pervenute con notevole **ritardo** a causa di una scarsa reattività delle amministrazioni;
2. Il **numero degli uffici** dirigenziali generali risulta basso e insoddisfacente;
3. **Qualità delle nomine**: come afferma l'art. 17 *"il responsabile dell'ufficio di cui al comma 1 è dotato di adeguate competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriale"*. La Commissione ha scelto quattro criteri indicativi, per valutare in prima approssimazione il livello di adempimento nelle audizioni:
  - iscrizione all'ordine degli ingegneri informatici;
  - laurea in informatica o equivalenti;
  - esperienza almeno quinquennale nel settore privato nel campo dell'ICT;
  - esperienza almeno quinquennale nel settore pubblico nel campo dell'ICT.

Queste audizioni hanno avuto un **duplice obiettivo**:

1. Verificare il livello di competenza digitale e manageriale dei responsabili nominati;
2. Comprendere a che punto si trovi il processo di trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni.

## ANALISI DELLA SPESA PER L'INFORMATICA NELLA PA

- **5,7 miliardi** per la spesa esterna ICT per:
  - 18mila dipendenti nella PA centrale;
  - 14mila dipendenti nella PA locali;
  - 10mila dipendenti nelle società *in house* centrali e locali;
  - 11mila *data center* delle PA;
  - 25mila *siti web*;
  - 160mila basi dati;
  - 200mila applicazioni.

«Questo significa una spesa pro capite per cittadino di 85 euro che, confrontato con quello degli altri Paesi risulta effettivamente basso». – Gaetano Santucci, direttore Sourcing ICT di Consip

# LA DIGITALIZZAZIONE DEL MIUR<sup>(1)</sup>

Frutto della coesione tra il Ministero della Pubblica Amministrazione (**MPI**) e il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (**MURST**)

Il «**Piano Nazionale Scuola Digitale**» si compone di 3 macro aree:

1. Fornitura di connettività a banda ultra larga, il cablaggio interno delle scuole, la creazione di spazi per l'apprendimento e ambienti per la didattica digitale integrata;
2. Contenuti e sviluppo delle competenze degli studenti e studentesse;
3. Formazione del personale scolastico e il supporto a tutte le azioni del Piano.

## LA DIGITALIZZAZIONE DEL MIUR <sup>(2)</sup>

In particolare, è stata avviata un'azione importante per la formazione di circa 170 mila persone, tra dirigenti scolastici, docenti, personale amministrativo e tecnico, tra cui anche la figura dell'animatore digitale, figura di accompagnamento e di sistema. Si calcola che l'investimento relativo, attraverso fondi strutturali, sia di 26 milioni di euro.

Per quanto riguarda la connettività è stato sottoscritto un accordo tra il MISE e il MIUR, nell'ambito del piano Banda ultra larga, che prevede di portare la fibra alla porta di ogni scuola. Nel 2013 sono stati investiti in questa direzione altri 88 milioni di euro.

Sul piano dei servizi, quelli principali destinati agli utenti e gestiti dai sistemi informativi del MIUR, sono le iscrizioni *on line*, integrata con SPID e utilizzata da circa un milione e mezzo di utenti l'anno, la piattaforma che consente alle scuole di ricevere i pagamenti in modalità telematica, agganciata a PagoPA e l'informatizzazione del processo riguardante l'esame di Stato, attraverso l'applicativo "*Commissione Web*".

# BEST PRACTICE <sup>(1)</sup>

Nel corso dell'inchiesta condotta dalla Commissione sono emersi 2 esempi virtuosi di *best practice*:

## AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI



- Nei processi per l'import e l'export, tutte le dichiarazioni avvengono attraverso mezzi digitali con un controllo in tempo reale che previene possibili errori;
- Introduzione dello Sportello Unico Doganale: punto di incontro e dialogo tra i diversi enti pubblici, sviluppato sulla piattaforma AIDA, il sistema informativo che dà la possibilità di controlli in tempo reale rendendo il processo trasparente;
- Introduzione del fascicolo elettronico: i documenti non sono più forniti sistematicamente per tutti i casi, ma solo se sono necessari per controlli doganali o se la normativa dell'Unione lo richieda. È stato proprio questo intervento legislativo a rendere possibile l'implementazione del fascicolo elettronico.

## PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO



Il Sistema Informativo Trentino (SINET), introdotto dalla legge provinciale n. 16 del 27 luglio 2012:

- gestisce il complesso dei dati e delle informazioni a supporto di tutta la PA del territorio;
- Garantisce l'interoperabilità con i sistemi che aderiscono agli standard di cooperazione applicativa definiti a livello nazionale ed europeo;
- Abbina le tessere sanitarie a un sistema di *security card* che rende superfluo l'utilizzo della tessera fisica e del relativo letto

Ritenuti molto significativi i casi in cui la Provincia autonoma di Trento funga da intermediario tecnologico per quanto riguarda la piattaforme abilitanti nazionali, come SPID, PagoPA e FatturaPA.

## BEST PRACTICE<sup>(2)</sup>

È risultato evidente dall'inchiesta come la digitalizzazione nella PA ottenga i maggiori risultati, in termini di risparmio, efficientamento e servizi ai cittadini, quando è soggetta a indicatori e misurazioni e, più in generale, dove la transizione verso la modalità digitale ha impattato fortemente il processo, non limitandosi alla semplice dematerializzazione dei documenti cartacei.



# INDICAZIONI CONCLUSIVE DELL'INCHIESTA <sup>(1)</sup>

L'aspetto più evidente emerso dall'inchiesta della Commissione risulta la scarsa conoscenza e applicazione della normativa relativa al digitale, D.Lgs. N. 82/2005 (CAD), riguardante i principi di legalità, buon andamento e responsabilità.

La mancanza di consapevolezza dell'importanza del digitale ha portato la PA a non dotarsi delle competenze tecnologiche, manageriali e di informatica giuridica necessarie in quanto mancano competenze interne e una migliore capacità di controllo della qualità della spesa.

Risulta, quindi, urgente un adeguamento delle competenze del personale dirigenziale della PA sia attraverso un massiccio investimento in formazione sia attraverso una immissione di nuovo personale, e il rafforzamento dell'Agenzia per l'Italia Digitale in quanto non riesce a svolgere tutte le funzioni che il CAD le assegna.

# INDICAZIONI CONCLUSIVE DELL'INCHIESTA <sup>(2)</sup>

Infine, la Commissione esorta il Governo e il Parlamento a continuare le azioni intraprese negli ultimi anni rafforzando e stabilizzando la *governance* della trasformazione digitale ed aumentare la capacità del Legislatore di eseguire un costante *assessment* dell'impatto tecnologico sulla normativa.

Suggerisce, inoltre, di considerare più attentamente le *best practice* in cui la presenza di competenze adeguate e un approccio manageriale con una gestione dei progetti formalizzata e basata su indicatori di risultato dimostrano che la corretta digitalizzazione della PA è possibile.

*Fine.*