

Pubblica Amministrazione digitale: come farla davvero

Maggio 2015



EY

Building a better
working world

-GLQUS-

INNOVARE PER COMPETERE

Sommario

| | |
|--|----|
| Abstract | 3 |
| 1. Lo stato dell'informatizzazione delle Pubbliche Amministrazioni..... | 5 |
| 1.1. Il contesto Europeo | 5 |
| 1.2. La situazione dell'Italia | 7 |
| 2. Il quadro normativo..... | 11 |
| 2.1. Il Codice dell'amministrazione digitale e le successive modifiche | 11 |
| 2.2. Prospettive di riforma del CAD: il ddl delega per la riforma delle Pubbliche amministrazioni..... | 14 |
| 2.3. La normativa regionale e locale..... | 17 |
| 3. I pilastri dell'Agenda Digitale Italiana..... | 22 |
| 3.1. Le infrastrutture e la Rete | 23 |
| 3.2. L'Anagrafe unica | 27 |
| 3.3. L' Identità Digitale..... | 28 |
| 3.4. La Fatturazione elettronica..... | 30 |
| 4. Trasparenza e open data | 32 |
| 5. Nuovo Modello per la Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione | 35 |
| 5.1. Nuova organizzazione della struttura di Governance | 37 |
| 5.2. Coordinamento e controllo | 38 |
| 5.3. Gestione del Cambiamento | 40 |
| 5.4. Gestione della leva finanziaria..... | 43 |
| 6. Conclusioni | 45 |

Abstract

Il *paper* affronta aspetti differenti della digitalizzazione della PA, fornendo inizialmente (primo step metodologico) indicazioni sul **contesto di riferimento** a partire dalla descrizione dello scenario europeo e del livello di maturità della digitalizzazione in Italia.

Dallo studio condotto è emerso come gli obiettivi di digitalizzazione debbano essere circoscritti all'interno di un panorama internazionale, la cui strategia è stata elaborata a livello europeo con la definizione dell'Agenda Digitale Europea (di seguito ADE).

L'ADE ha come principale obiettivo quello di promuovere condizioni di crescita economica e occupazione in Europa attraverso la **revisione delle priorità digitali**, investendo sulla diffusione della **banda larga**, sulla creazione di **nuove infrastrutture per i servizi pubblici digitali**, sullo sviluppo delle **competenze digitali**, sul **Cloud Computing** e sulla realizzazione di **una nuova strategia industriale dell'elettronica**. Secondo le stime dell'UE, il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Digitale aumenterebbe il PIL europeo del 5% nei prossimi otto anni comportando un aumento di 3,8 milioni di nuovi posti di lavoro.

Digital Agenda Scoreboard e DESI (Indice dell'Economia e della Società Digitale definito dalla Commissione Europea), Sistemi di indicatori che quantificano l'utilizzo di internet e le competenze digitali di cittadini e imprese a livello europeo (), confermano che l'UE è in linea con in raggiungimento degli obiettivi fissati dall'ADE. Si consideri, però, che seppur i dati medi dell'UE risultano apparentemente positivi, il focus sui singoli paesi vede l'Italia (insieme ad altri Paesi) fortemente indietro rispetto agli obiettivi prefissati dall'ADE.

Il secondo step metodologico dello studio ha interessato la definizione dell'attuale livello di digitalizzazione dell'Italia rispetto al resto dell'UE e agli obiettivi dell'ADE.

L'analisi del DESI illustra come l'Italia paghi un gap rispetto al resto dell'Europa: considerando quali driver di analisi la "Copertura da banda larga", l'"Utilizzo di Internet", la "Diffusione di competenze digitali", il "Livello di innovazione digitale delle PMI" e la "Presenza di servizi pubblici digitali", l'Italia occupa il venticinquesimo posto tra tutti i paesi Europei.

Il terzo step dello studio è stato rivolto all'analisi degli adeguamenti normativi in materia di digitalizzazione previsti dal CAD e delle normative a livello regionale e locale. Il quadro normativo italiano è incentrato sulla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione sia internamente alle PA, sia nei rapporti con cittadini e imprese, puntando a una progressiva riduzione dei costi e a un incremento di efficienza e trasparenza (ad esempio attraverso interventi specifici come la Posta Elettronica Certificata e il Sistema Pubblico di Connettività). Lo studio della normativa ha evidenziato che a 10 anni dall'approvazione del CAD, non sono ancora state portate a termine tutte le azioni previste dal Codice e dai relativi

provvedimenti attuativi. Per questo motivo si sono prospettate riforme al Codice, attraverso il “ddl delega per la riforma delle Pubbliche Amministrazione”, che oltre a disciplinare interventi “verticali” su singoli temi della digitalizzazione, (diffusione della Banda Ultralarga, SPC, etc....) pone attenzione su tematiche di **governance** prevedendo, tra le altre proposte, l’istituzione di una figura dirigenziale, con competenze tecnologiche e manageriali, che governi le attività di realizzazione dei progetti di digitalizzazione.

Una volta definito il contesto di riferimento italiano e europeo, lo studio si è focalizzato sui principali obiettivi fissati dall’Agenda Digitale Italiana (ADI) e su quanto pianificato dall’AgID per la loro realizzazione (quarto step). L’ADI, istituita con decreto ministeriale nel marzo del 2012, in coerenza con quanto espresso dall’ADE, è basata su sette pilastri principali in materia di digitalizzazione: **Identità digitale e servizi innovativi per i cittadini, Amministrazione digitale, Istruzione digitale, Sanità digitale, diffusione della banda larga e ultralarga, moneta e fatturazione elettronica e Giustizia digitale.**

In tale contesto, sono state avviate quattro iniziative ritenute prioritarie:

- **realizzazione delle infrastrutture e della rete di connettività**, necessaria per la penetrazione della banda ultralarga e per la completa connessione delle amministrazioni al SPC;
- **anagrafe unica**, che ha come obiettivo la realizzazione di un'unica base dati anagrafica per tutto il territorio nazionale, prerequisite per la realizzazione di progetti di Identità e Domicilio Digitale;
- **SPID, Sistema Pubblico per la gestione dell'Identità Digitale** di cittadini e imprese, progetto strategico per il passaggio dallo sportello fisico a quello digitale;
- **fatturazione elettronica**, volano per i processi di digitalizzazione e archiviazione documentale digitale.

Le iniziative di digitalizzazione avviate in Italia hanno, inoltre, riguardato la gestione degli “Open Data” e della “Trasparenza”, ovvero la messa a disposizione degli accessi alle basi di dati per amministrazioni, cittadini e imprese. La realizzazione di tutti gli interventi previsti dovrebbe indurre una maggiore efficienza operativa nell’operato delle amministrazioni oltre che ad un riavvicinamento tra PA, cittadini e Imprese.

Sulla base delle considerazioni emerse nel corso dello studio condotto, il *paper* intende proporre una soluzione pratica ai gap e i vincoli attualmente presenti in Italia suggerendo un nuovo “**Modello di Governance**” che, attraverso l’ integrazione e il coordinamento degli interventi a tutti i livelli della PA, acceleri e completi il percorso di digitalizzazione delle amministrazioni.

1. Lo stato dell'informatizzazione delle Pubbliche Amministrazioni

1.1. Il contesto Europeo

L'**Agenda digitale per l'Europa (DAE)** è la prima delle sette iniziative faro nell'ambito della strategia Europa 2020, la strategia dell'Unione europea per assicurare una crescita sostenibile e inclusiva intelligente. Lanciata nel maggio 2010, la DAE contiene **101 azioni** raggruppate attorno a sette aree prioritarie. Gli obiettivi di policy del DAE sono supportati da investimenti dell'UE nella ricerca ICT nell'ambito del programma **Horizon 2020**.

La **revisione delle priorità digitali**, pubblicata il 18 dicembre 2012, individua **7 aree chiave** con ulteriori sforzi per promuovere le condizioni a sostegno della crescita e dell'occupazione in Europa:

- creare un nuovo e stabile quadro regolatorio per la **banda larga**;
- creare nuove infrastrutture per i **servizi pubblici digitali**;
- incrementare le **competenze e i lavori digitali**;
- proporre una strategia di **cyber-security** nell'UE;
- aggiornare il framework normativo dell'UE sul **copyright**;
- accelerare il **cloud computing** attraverso il potere d'acquisto del settore pubblico;
- lanciare una nuova strategia industriale sull'**elettronica**.

In base ai numeri dell'Unione Europea, la piena attuazione di questa Agenda Digitale aumenterebbe il PIL europeo del 5%, l'equivalente di 1.500 € a persona, nel corso dei prossimi otto anni. Ciò aumenterebbe di 3,8 milioni i nuovi posti di lavoro in tutti i settori dell'economia, nel lungo periodo.

L'agenda digitale contiene **13 obiettivi specifici** che incapsulano la trasformazione digitale prefissata; i progressi verso tali obiettivi sono misurati nel **Digital Agenda Scoreboard**, pubblicato annualmente¹. Gli ultimi dati dell'European Digital Agenda Scoreboard, presentati lo scorso giugno, mostrano come l'Unione Europea abbia già raggiunto alcuni target fissati per il 2015 e come appaia in linea con il raggiungimento di quasi tutti gli altri. In particolare, sono già stati raggiunti i target degli indicatori relativi a:

- *Soggetti di categorie svantaggiate che usano internet*, che va al 60,5% (il target per il 2015 è fissato al 60%);
- *Popolazione che usa servizi di eGovernment e trasmette moduli*, che va al 26,1% (il target per il 2015 è al 25%);
- *Popolazione che acquista online*, che va al 50,2% (il target per il 2015 è al 50%).

¹ Lo Scoreboard è consultabile sul sito www.ec.europa.eu/digital-agenda/en/digital-agenda-scoreboard.

Sono in linea con i target e quindi è abbastanza probabile che siano raggiunti gli indicatori relativi a:

- *Popolazione che non ha mai usato internet, in calo al 18,1% (il target per il 2015 è al 15%);*
- *Popolazione che usa internet regolarmente, che va al 74,6% (il target per il 2015 è al 75%);*
- *Popolazione che usa servizi di eGovernment che va al 46,7% (il target per il 2015 è al 50%).*

Sono invece troppo lontani dai target gli indicatori relativi a:

- *PMI che vendono online, che va al 14,5% (il target per il 2015 è al 33%);*
- *Popolazione che acquista online all'estero, che va al 14,6%, solo il 2% in più che nel 2013 (il target per il 2015 è al 20%).*

Lo scenario è solo apparentemente positivo, poiché è il risultato di sintesi di situazioni estreme diverse tra i singoli paesi. Quella che emerge è una **situazione** sostanzialmente differenziata tra Paesi virtuosi e Paesi ritardatari che disegna un'Europa a velocità differenti: l'indicatore "*Popolazione che usa servizi di eGovernment e trasmette moduli*", ad esempio, mostra un valore medio del 26% ottenuto grazie al contributo di Paesi come la Danimarca (66%) o la Finlandia, i Paesi Bassi e la Svezia (tutti oltre il 50%) in grado di compensare i ritardi pronunciati di altri Paesi quali Italia, Repubblica Ceca, Bulgaria e Romania (tutte sotto il 12%).

In generale, i dati 2014 confermano quindi i trend già in atto, con i Paesi europei sostanzialmente in evoluzione secondo una logica di continuità, con i Paesi scandinavi, i Paesi Bassi e il Regno Unito a primeggiare in quasi tutti gli indicatori e Bulgaria, Romania, Italia, Grecia che si alternano nelle ultime posizioni.

Una fotografia della situazione italiana attuale è fornita dall'edizione 2015 del **DESI, l'Indice dell'Economia e della Società Digitale** definito dalla Commissione Europea con l'intento di tracciare lo stato delle politiche digitali dei Paesi secondo una prospettiva più ampia di quella consentita dalla Digital Agenda Scoreboard. Il DESI cerca di comprendere le diverse "aree" di intervento delle politiche del digitale e consente uno sguardo organico e bilanciato. In particolare, le cinque aree di indagine sono:

- **Connettività**, che include indicatori di copertura e utilizzo della banda larga sia fissa che mobile;
- **Capitale Umano**, che include soprattutto indicatori sulla presenza di competenze digitali nella popolazione;
- **Uso di Internet**, che è relativa agli indicatori che misurano l'uso di Internet da parte della popolazione per scopi non legati ai servizi pubblici;

- **Integrazione delle tecnologie digitali**, area relativa agli indicatori che misurano l'uso del digitale e di Internet da parte delle imprese e la diffusione del business digitale (e che per lo più non sono parte della Digital Agenda Scoreboard);
- **Servizi Pubblici Digitali**, area che include indicatori sulla disponibilità e l'utilizzo dei servizi pubblici online.

L'analisi DESI consente una valutazione sulle differenze nelle prestazioni nel gruppo dei Paesi Europei, e qui si nota come il **divario tra i Paesi più avanzati e quelli più arretrati si sia ridotto di poco nell'ultimo anno, rimanendo rilevante**. In alcune aree, come quella dei servizi pubblici digitali, il **divario è anche aumentato** (il punteggio della prima, la Danimarca, supera quello dell'ultima, la Bulgaria, di oltre la metà della scala del DESI, e le percentuali sulla popolazione che utilizza servizi di e-government compilando anche moduli va dal 69% della Danimarca al 6% della Romania). Un quadro che evidenzia con chiarezza la **carenza di risultati delle politiche europee**, oggi indirizzate alla costruzione del **Mercato Unico Digitale**, ma non ancora in grado di sostenere, con adeguata forza, incisività e continuità, lo sviluppo del digitale su tutti i Paesi.

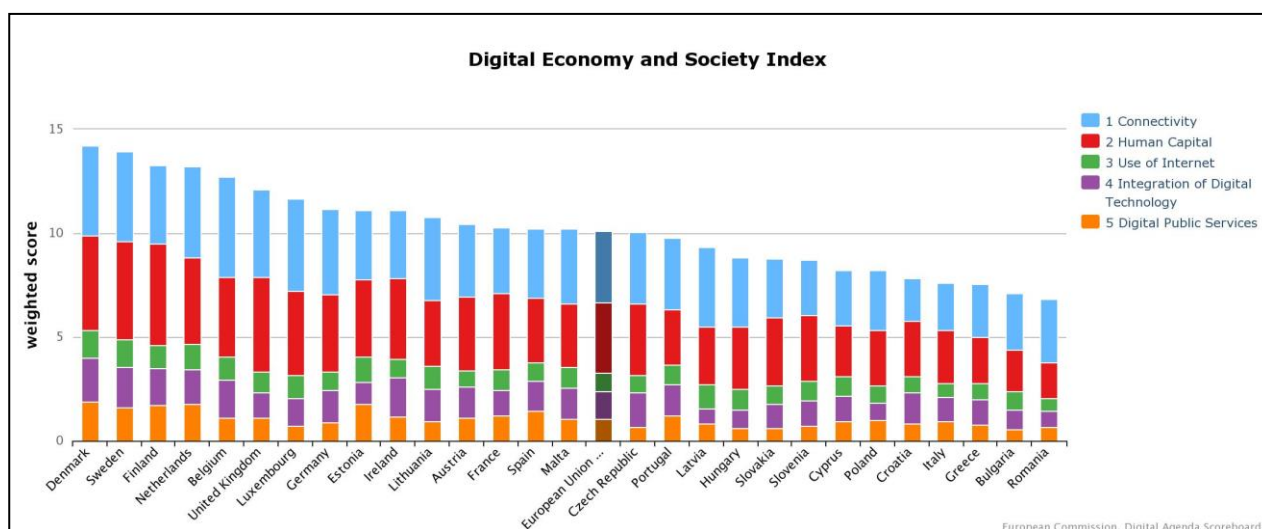


Figura 1 Immagine di sintesi dell'indagine DESI che mostra la graduatoria dei paesi europei in ordine alla diffusione del digitale nell'economia e nella società

1.2. La situazione dell'Italia

Il rapporto DESI vede l'Italia attestarsi al venticinquesimo postoccolandosi nel gruppo insieme a Slovenia, Ungheria, Slovacchia, Cipro, Polonia (che laprecedono) e Grecia, Bulgaria e Romania che evidenziano performance peggiori in materia digitalizzazione. La posizione di retroguardia dell'Italia è il risultato di progressi frutto dell'alternanza di ottime performance e rallentamenti dovuti alla condizione Paese.

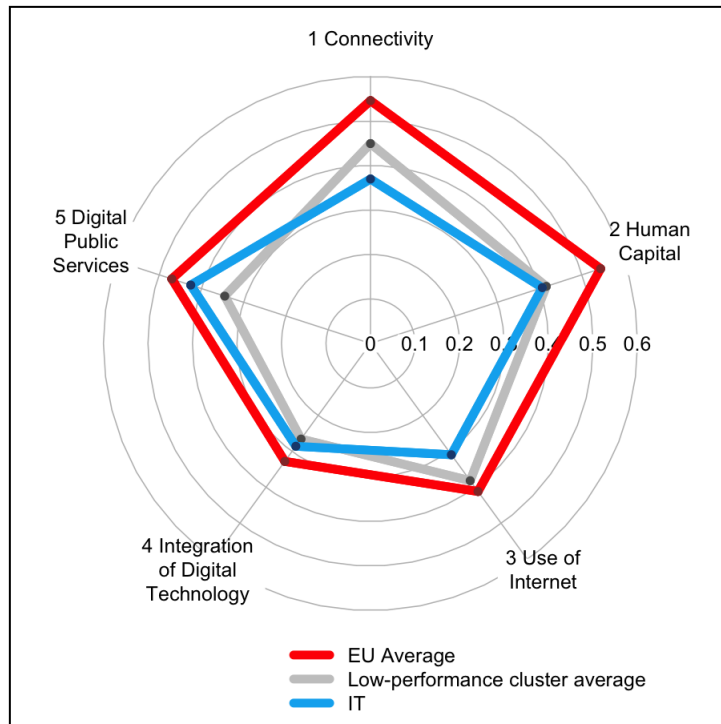


Figura 2 Livello di performance dell'Italia sui cinque indicatori DESI. Fonte: digital Agenda Scoreboard.

In particolare, si registra:

- sul fronte della **connettività**, l'Italia è in complessivo ritardo (secondo il DESI precede la sola Croazia), poiché solo il 21% delle famiglie ha accesso a una connessione internet veloce (il livello di copertura più basso dell'UE), solo il 51% delle famiglie ha un abbonamento a banda larga fissa (la percentuale più bassa dell'UE) e gli abbonamenti a banda larga superiore a 30 Mbps sono pari solo al 2,2% (la media UE è del 22%);
- molto critica è anche la situazione della domanda, e quindi sulle aree del **Capitale Umano** e dell'**Uso di Internet**. Lo sviluppo dell'economia digitale sembra essere frenato dal basso livello di competenze digitali: solo il 59% degli utenti, una delle percentuali più basse dell'UE, usa abitualmente internet, mentre il 31% della popolazione italiana non lo ha mai utilizzato. Ancora bassa la fiducia nei confronti dei servizi online (solo il 42% degli utenti di internet utilizza servizi bancari online e il 35% fa acquisti online);
- le **PMI** italiane mostrano ancora un basso livello di attitudine all' **innovazione tramite il digitale**: solo il 5,1% delle PMI utilizza l'e-commerce, al quale è imputabile appena il 4,8% del fatturato complessivo delle imprese italiane, mentre il livello digitale dei processi produttivi e gestionali delle imprese di dimensione maggiore è ampiamente nella media europea;
- per quanto riguarda i **servizi pubblici digitali** (dove l'Italia è al quindicesimo posto, in lieve discesa), l'Italia si avvicina complessivamente alla media europea; i livelli di effettivo utilizzo dell'e-Government sono però ancora molto

bassi, richiamando problematiche legate sia alla diffusione dei servizi online sia alle competenze digitali.

Dati interessanti vengono dallo studio denominato “L’informatizzazione delle Amministrazioni Locali” condotto dalla la **Banca d’Italia** nel dicembre del 2013 con l’obiettivo di valutare l’attuale stato della “Digitalizzazione” degli enti locali della Pubblica Amministrazione, ed in particolare di Regioni, Province, Comuni e ASL².

Si è definito lo stato dell’implementazione dei servizi osservando il livello di digitalizzazione:

- 1) dei processi e delle attività “interne” ad ogni singolo ente;
- 2) dei servizi erogati e della comunicazione verso cittadini e imprese;
- 3) dei canali di comunicazione ed integrazione tra gli enti della PA.

In base all’analisi, i principali fattori che spingono all’introduzione delle tecnologie informatiche sono:

- Miglioramento dei servizi offerti all’utenza esterna (92%);
- Riduzione dei costi di funzionamento (77%);
- Supporto all’evoluzione organizzativa (68%);
- Spinta normativa (CAD, etc) (59%);
- Ausilio alla gestione contabile e alla programmazione finanziaria (54%);
- Necessità di misurare i risultati di gestione (32%);
- Disponibilità di finanziamenti (20%);
- Sostegno all’economia del territorio (18%).

Nonostante si evidenzia una certa tendenza ad avviare attività e progetti di digitalizzazione, i risultati non sono ancora in linea con gli obiettivi dell’Agenda Digitale Italiana ed Europea.

I principali ostacoli si riscontrano nella **capacità di elaborare soluzioni informatiche sofisticate**, tali da potere migliorare i flussi transazionali. Nonostante il 100% delle Regioni, l’88% delle ASL, il 74% dei Comuni e il 70% delle Province utilizzi un portale, soltanto il 27% dei servizi erogati sono bidirezionali, quindi in grado di fornire all’utente la possibilità di effettuare pagamenti o realizzare documenti e pratiche amministrative online.

Per quanto riguarda **l’implementazione di servizi di amministrazione interna** si riscontra un minor grado di sviluppo delle applicazioni di supporto al Controllo di

² L’indagine è stata condotta su un campione di 18 Regioni, 103 Province, 295 Comuni e 31 ASL.

Gestione e le integrazioni con le altre applicazioni che gestiscono i cicli amministrativi in particolare al sud.

Inoltre **il livello di connessione tra gli enti della PA** (soltanto il 33% degli enti risulta connesso al SPC) garantisce una parziale interoperabilità tra gli enti, condizione essenziale per raggiungere efficienza operativa di tutta la PA e nel rapporto della Pubblica Amministrazione verso cittadini e imprese.

2. Il quadro normativo

2.1. Il Codice dell'amministrazione digitale e le successive modifiche

Le numerose disposizioni in materia di attività digitale delle pubbliche amministrazioni sono state raccolte e riordinate in un unico atto normativo, il Codice dell'amministrazione digitale (CAD)³, con l'obiettivo di predisporre un quadro normativo adeguato a promuovere e disciplinare la diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione non solo nell'ambito dell'attività interna delle pubbliche amministrazioni, ma anche nei rapporti con i cittadini e con le imprese, realizzando una progressiva riduzione dei costi e, contestualmente, un incremento della efficienza e della trasparenza.

Il Codice afferma innanzitutto il principio secondo cui le pubbliche amministrazioni centrali e locali sono tenute ad **organizzarsi, rideterminando le proprie strutture e procedimenti** secondo le nuove tecnologie della comunicazione, per assicurare «la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale».

Il Codice richiama il principio di autonomia organizzativa delle amministrazioni regionali e locali nel settore, tenuto conto tuttavia che il «**coordinamento** informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» ricade nella competenza legislativa esclusiva dello **Stato** (ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera *r*) della Costituzione). I rapporti tra Stato, regioni e autonomie locali sono disciplinati secondo il principio della leale collaborazione e definiti attraverso intese e accordi, anche con l'istituzione di appositi organismi di cooperazione.

Per quanto riguarda le modalità di comunicazione tra Pubblica Amministrazione e cittadini, il Codice pone in capo ai **cittadini e alle imprese il diritto** di richiedere e di ottenere **l'uso delle tecnologie dell'informazione** e della comunicazione nei rapporti con le pubbliche amministrazioni e con i gestori di pubblici servizi entro i limiti posti dal Codice, per l'invio di atti e documenti e per l'effettuazione dei pagamenti ad esse spettanti.

Tale diritto è ribadito con particolare riferimento alla **partecipazione al procedimento amministrativo** (comunicazioni relative all'avvio del procedimento e alle varie fasi di esso) e al **diritto di accesso ai documenti amministrativi**, nel rispetto dei diritti sanciti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241. A questi «nuovi diritti» tuttavia non sono sempre corrisposti procedure e comportamenti della Pubblica Amministrazione tali da renderli effettivi.

Si prevede, inoltre, che le Pubbliche Amministrazioni, nella riorganizzazione mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione dei servizi da esse

³ Adottato con il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82

resi, devono tenere conto delle reali esigenze dei cittadini e delle imprese e **del grado di soddisfazione degli utenti**, da valutarsi preventivamente attraverso specifici meccanismi di rilevazione e analisi.

Particolare attenzione è prestata alle esigenze di uniformità nelle modalità di interazione degli utenti con i servizi offerti, di **interoperabilità** tra i sistemi e di integrazione tra i processi di servizio tra amministrazioni diverse, di sicurezza nella gestione dei dati, ed alla formazione informatica dei dipendenti pubblici.

Specifiche disposizioni sono dedicate alla formazione, **gestione** e conservazione dei **documenti informatici**, alle diverse tipologie di **firma elettronica** e alla trasmissione informatica dei documenti. Il CAD disciplina i sistemi di comunicazione e interazione tra Pubblica Amministrazione e cittadini o imprese e tra Pubbliche Amministrazioni, ovvero la **posta elettronica certificata** e il **Sistema Pubblico di connettività**, che si configura come una sorta di intranet della PA.

Una serie di disposizioni del Codice hanno ad oggetto più in generale la gestione, lo scambio e la fruibilità dei **dati informativi** prodotti dalle pubbliche amministrazioni o comunque in loro possesso; si stabilisce in via generale che i dati delle pubbliche amministrazioni sono gestiti in modo da consentirne la «fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre Pubbliche Amministrazioni e dai privati»⁴ con i limiti posti dalla disciplina sulla tutela dei dati personali e dalla legge sul procedimento amministrativo.

Il Codice contiene, infine, alcune disposizioni in materia di comunicazione esterna e **trasparenza** delle Pubbliche Amministrazioni Centrali, che impongono loro di realizzare **siti istituzionali** precisandone i requisiti ed il contenuto minimo. Alle amministrazioni è altresì imposto l'obbligo di mettere in evidenza sul proprio sito i principali procedimenti di competenza, indicando gli eventuali termini, il nome del responsabile e l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria, le scadenze e le modalità di adempimento, nonché l'elenco dei bandi di gara e di concorso e quello dei servizi già disponibili in rete e di quelli di futura attivazione.

Dunque le tecnologie dell'informazione e della comunicazione fin dall'emanazione del CAD sono al centro della riorganizzazione amministrativa, quale strumento non più aggiuntivo ma ordinario, coesistente al perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza e semplificazione. **Riorganizzazione amministrativa che, tuttavia, a dieci anni dall'approvazione del Codice, è avvenuta parzialmente generando risultati non in linea con le aspettative in quanto parte dei principi sopra enunciati non sono stati tradotti in pratica.**⁵

⁴ Articolo 50 del Codice.

⁵ Ne è un esempio **la CEC-PAC**, ovvero la posta elettronica certificata riservata alle comunicazioni tra cittadini e PA lanciata nel 2010 dall'allora ministro della PA, Renato Brunetta. Il sistema sarà progressivamente sospeso per far

Negli anni il Codice ha subito **numerose modifiche e innovazioni**. Quasi sempre si è trattato di modifiche inserite al di fuori di un quadro di riforma organico, ad opera di numerose novelle recate da provvedimenti intersettoriali.⁶

Uno dei grandi problemi risiede nella effettiva **adozione dei provvedimenti attuativi** previsti da questi provvedimenti (regolamenti, D.P.C.M., decreti ministeriali, linee guida, regole tecniche, etc.).

Sulla base dell'ultimo Monitoraggio dell'attuazione dell'Agenda digitale italiana del Servizio Studi della Camera,⁷ rispetto ai 67 adempimenti previsti al 15 marzo 2015, risultano adottati 37 provvedimenti e per altri 5 provvedimenti l'iter di adozione risulta in fase avanzata; per 10 atti non è invece previsto alcun termine di adozione ovvero il termine previsto di attuazione non è ancora scaduto. I provvedimenti non ancora adottati e per i quali il termine di adozione è già scaduto risultano essere 15 sui 67 previsti.

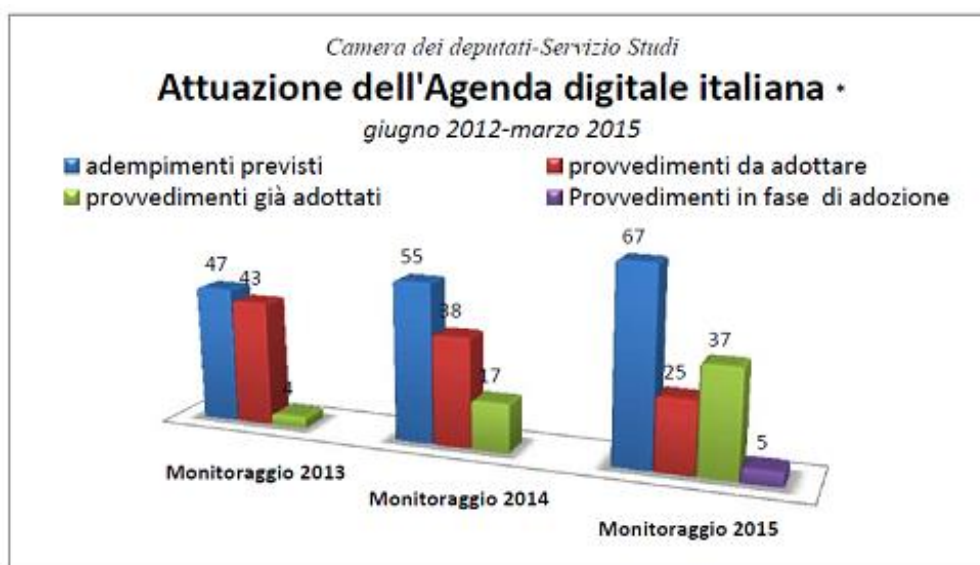


Figura 3 Attuazione dell'Agenda digitale italiana. Elaborazioni del Servizio Studi della Camera dei Deputati sui provvedimenti attuativi adottati da giugno 2012 al 15 marzo 2015.

convergere tutte la posta certificata sul sistema PEC. Infatti il servizio, anche a causa della sovrapposizione con la Pec, non è decollato in questi anni: l'82% delle caselle attive non ha mai inviato messaggi. A pesare sul mancato decollo del servizio anche la **manca di obblighi vincolanti con relativa sanzione per le amministrazioni inadempienti**, che ha poi fatto sì che gli enti abbiano preferito rimanere fedeli alla comunicazione via Internet se non addirittura a quella più tradizionale via raccomandata A/R. Inoltre non è stato mai definito, da parte delle PA, un piano di attivazione dei servizi web (in cui rientra la Cec-Pac). Secondo AgID, vengono così recuperati quasi 19 milioni di euro da investire in altri servizi ai cittadini e imprese.

⁶ Tra questi si segnalano in particolare il D.L. n. 83 del 2012 (c.d. "Crescita"), il D.L. n. 179 del 2012 (c.d. "Crescita 2.0"), il D.L. 69 del 2013 (c.d. "del Fare"), D.L. n. 90 del 2014 ("Semplificazione e trasparenza amministrativa ed efficienza degli uffici giudiziari") e il D.L. n. 133 del 2014 (c.d. "Sblocca Italia").

⁷ Pubblicato il 20 marzo 2015.

Come mostrato nel grafico, tuttavia, si evidenzia un incremento, rispetto allo scorso anno, nell'adozione dei provvedimenti attuativi dell'Agenda digitale (20 nuovi provvedimenti adottati e di 5 in fase di adozione avanzata).

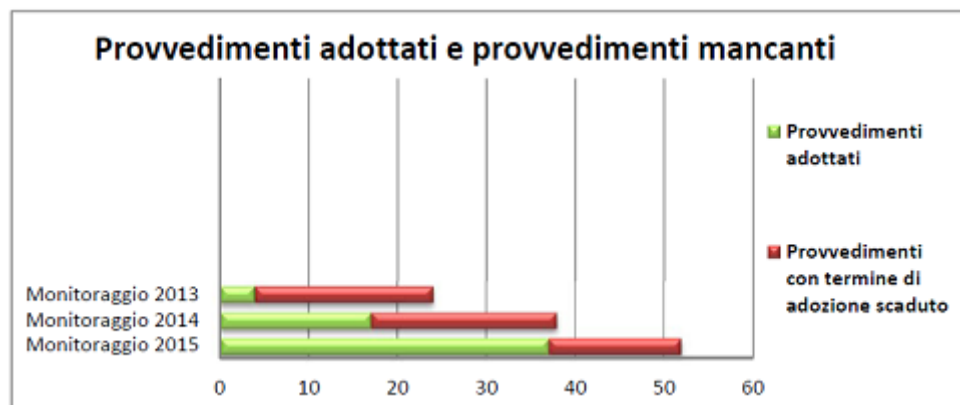


Figura 4 Provvedimenti adottati e provvedimenti con termine di adozione già scaduto. Elaborazioni del Servizio Studi della Camera dei Deputati sui provvedimenti attuativi adottati da giugno 2012 al 15 marzo 2015.

2.2. Prospettive di riforma del CAD: il ddl delega per la riforma delle Pubbliche amministrazioni

Attualmente è in discussione in Senato il disegno di Legge Delega "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" (AS 1577). Tale insieme di norme è stato predisposto a seguito delle consultazioni sulla riforma amministrativa svolte nel maggio 2014, cui hanno partecipato oltre 40 mila persone, ed è diretto a semplificare l'organizzazione della Pubblica Amministrazione rendendo più agevoli e trasparenti le regole che ne disciplinano i rapporti con i cittadini, le imprese e i suoi dipendenti. Il provvedimento nasce al fine di conciliare i tempi di vita, famiglia e lavoro dei cittadini, riducendo la necessità dell'accesso fisico alle sedi degli uffici pubblici; il Governo è dunque delegato ad adottare uno o più decreti legislativi aventi a oggetto le modalità di erogazione dei servizi, in modo da assicurare la totale accessibilità *on line* alle informazioni e ai documenti in possesso delle amministrazioni pubbliche, ai pagamenti nei loro confronti, nonché all'erogazione dei servizi, con invio dei documenti al domicilio fisico ove la natura degli stessi non consenta l'invio in modalità telematiche.

Di particolare interesse ai fini del presente studio è l'articolo 1 sulla "**Carta della cittadinanza digitale**", il quale prevede che il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data in entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi volti a modificare e integrare il CAD, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a. definire il **livello minimo di qualità, fruibilità, accessibilità e tempestività dei servizi on line** delle pubbliche amministrazioni e, a tal fine, prevedere speciali **regimi sanzionatori e premiali** per le amministrazioni;
- b. ridefinire e **semplificare i procedimenti amministrativi**, in relazione alle esigenze di celerità e trasparenza di cittadini e imprese, mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione e per la piena realizzazione del **principio “innanzitutto digitale” (digital first)**;
- c. garantire, in linea con gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea, la disponibilità di connettività a **banda larga e ultralarga** e l'accesso alla rete Internet presso gli uffici pubblici e altri luoghi che, per la loro funzione, richiedono le suddette dotazioni; **l'accesso e il riuso gratuiti di tutte le informazioni** prodotte e detenute dalle pubbliche amministrazioni in formato aperto; **l'alfabetizzazione digitale**; la **partecipazione** con modalità telematiche ai processi decisionali delle istituzioni pubbliche; la piena disponibilità dei sistemi di **pagamento elettronico**;
- d. ridefinire il **Sistema pubblico di connettività** al fine di semplificare le regole di cooperazione applicativa tra amministrazioni pubbliche e di favorire l'adesione al sistema da parte dei privati, garantendo la sicurezza e resilienza dei sistemi;
- e. coordinare e razionalizzare le vigenti disposizioni di legge in materia di strumenti di identificazione, comunicazione e autenticazione in rete con la disciplina di cui all'articolo 64 del CAD e la relativa normativa di attuazione in materia di **sistema pubblico di identità digitale (SPID)** anche al fine di promuovere l'adesione da parte delle pubbliche amministrazioni e dei privati al predetto Sistema;
- f. favorire l'elezione di un **domicilio digitale** da parte di cittadini e imprese ai fini dell'interazione con le amministrazioni, anche mediante sistemi di comunicazione non ripudiabili, garantendo l'adozione di soluzioni idonee a consentirne l'uso anche in caso di indisponibilità di adeguate infrastrutture e dispositivi di comunicazione o di un inadeguato livello di alfabetizzazione informatica, in modo da assicurare, altresì, la piena accessibilità mediante l'introduzione, compatibilmente con i vincoli di bilancio, di modalità specifiche e peculiari, quali, tra le altre, quelle relative alla lingua dei segni;
- g. razionalizzare gli strumenti di **coordinamento** delle amministrazioni pubbliche al fine di conseguire obiettivi di ottimizzazione della spesa nei processi di digitalizzazione, nonché obiettivi di risparmio energetico;
- h. razionalizzare i meccanismi e le strutture deputati alla **governance** in materia di digitalizzazione, al fine di semplificare i processi decisionali;

- i. **semplificare le modalità di adozione delle regole tecniche** e assicurare la **neutralità tecnologica** delle disposizioni del CAD;
- j. coordinare formalmente e sostanzialmente il testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la **coerenza** giuridica, logica e sistematica **della normativa** e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;
- k. indicare esplicitamente le norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.
- l. ridefinire le competenze dell'ufficio dirigenziale di cui all'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, con la previsione della possibilità di collocazione alle dirette dipendenze dell'organo politico di vertice di un **responsabile**, dotato di adeguate competenze tecnologiche e manageriali, per la **transizione alla modalità operativa digitale** e dei conseguenti processi di riorganizzazione, finalizzati a maggiore efficienza ed economicità⁸.

A dieci anni dall'adozione del CAD, si prevede dunque una sua ennesima riforma, per in cui è necessario adottare una **visione strategica della PA digitale**, che si traduce, da un lato nel dare seguito al percorso di digitalizzazione intrapreso e dall'altro nel restituire coerenza e omogeneità all'insieme degli interventi che il ddl delega prevede in materia di riforma della Pubblica Amministrazione. Sarebbe opportuno, inoltre, identificare gli strumenti per rendere effettiva l'applicazione del CAD, finora rimasto in molte parti inattuato. A tal proposito è auspicabile identificare disposizioni puntuali in materia di standardizzazione e interoperabilità dei diversi livelli amministrativi, con la previsione di un modello unico e universale che eviti collusioni tra operatori pubblici e imprese, e in materia di esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti delle amministrazioni inadempienti. Tali considerazioni

⁸ In base a tale norma, l'Ufficio Dirigenziale di cui all'articolo 17 del CAD nei Ministeri verrebbe posto alle dirette dipendenze del Ministro allo scopo di progettare, realizzare e coordinare le azioni necessarie a realizzare la transizione alla modalità operativa digitale delle attività interne alle singole amministrazioni, dei rapporti tra amministrazioni e di quelli tra amministrazioni, cittadini e imprese. A tale Ufficio verrebbe preposto un dirigente di prima fascia dotato di adeguate competenze tecnologiche e manageriali, nominato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente. Fermi restando i compiti già previsti dall'art.17 del CAD, tale Dirigente, sentiti i Dipartimenti in cui si articola la singola amministrazione e sulla base delle Direttive emanate dal Presidente del Consiglio, determina obiettivi, modalità e tempi per la transizione alla modalità operativa digitale e propone al Ministro i necessari adeguamenti delle procedure e degli assetti organizzativi nonché la più efficiente allocazione delle risorse. Ciascun Ministro promuove e monitorizza l'attuazione del piano per l'amministrazione digitale nell'ambito del suo Dicastero riferendone semestralmente al Presidente del Consiglio dei Ministri. Nelle Agenzie statali tale Ufficio è posto alle dirette dipendenze del Direttore; il dirigente ad esso preposto è nominato su proposta del Direttore con decreto del Presidente del Consiglio. In tutte le altre amministrazioni pubbliche l'Ufficio è posto alle dirette dipendenze dell'organo politico.

confluiscono nella necessità di una *governance* dell'operazione non più frammentata ma incentrata su un "business plan" che indichi il termine entro il quale l'operazione di completa transizione al digitale dovrà compiersi e relative fasi intermedie.

A proposito di prospettive di riforma, è da segnalare anche l'approvazione di un emendamento alla **riforma costituzionale** che, se confermato nel prosieguo dell'iter parlamentare, rappresenterà un'importante innovazione in materia di coordinamento dell'Agenda Digitale Italiana. Infatti un emendamento dei deputati Stefano Quintarelli e Paolo Coppola approvato all'unanimità dall'Aula modifica **l'articolo 117 comma 2 lettera r)** della Costituzione affidando alla competenza esclusiva dello Stato il **“coordinamento informatico dei dati, dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche dell'amministrazione statale, regionale e comunale”**. Attualmente la Costituzione prevede, invece, una competenza centrale dello Stato nel coordinamento informatico in relazione solo ai dati; come affermato dal presentatore dell'emendamento, rinunciare al coordinamento informatico equivale a rinunciare ad una leva importante per l'efficacia della macchina amministrativa e per la riduzione di duplicazioni, sprechi e inefficienze a beneficio di cittadini ed imprese.

2.3. La normativa regionale e locale

È del Giugno 2014 la ricognizione realizzata dal Corriere delle Comunicazioni (attraverso il sito Agendadigitale.eu) per verificare cosa stiano facendo in concreto le singole **Regioni** in materia di Agenda digitale. Nonostante alcune resistenze e ritardi, è emerso che le Regioni sono molto più avanti di quanto si creda in materia di digitalizzazione, hanno tutte all'attivo assessori che si occupano specificamente di innovazione e di Ict (in assenza di assessorati *ad hoc*, sono i presidenti ad avere in capo la *governance* Ict) e conoscono acronimi e sigle del mondo dell'informatica, delle Telecomunicazioni, dell'*hi-tech*.

Molti i progetti volti a rafforzare l'erogazione di servizi innovativi a cittadini e imprese che fanno leva su tecnologie di ultima generazione (tra tutti il *cloud*, inteso come strumento per razionalizzare l'*hardware*, aumentare la capacità di *storage* e abbattere i costi). Fra le priorità anche la dematerializzazione, con il duplice obiettivo di efficientare la macchina pubblica ottenendo un sensibile risparmio di spesa.

Da evidenziare il rafforzamento degli investimenti sulla banda larga (anche grazie agli accordi con il Mise che mettono a disposizione fondi europei) per consentire l'attuazione di progetti digitali legati in particolare a sanità, scuola e distretti produttivi. Rimangono rilevanti i problemi infrastrutturali nei territori montani e rurali, dove non è stato ancora colmato il *digital divide* di prima generazione.

Dall'analisi emerge che le Agende regionali si somigliano molto; le differenze si misurano perlopiù in termini di risorse disponibili e di capacità attuativa delle iniziative. Il patto di Stabilità e l'incapacità di sfruttare appieno i fondi europei rappresentano i maggiori ostacoli sul cammino.

Il problema è tuttavia la compresenza di un'Agenda digitale nazionale e ventuno Agende regionali, frammentazione che può inficiare l'attuazione stessa dei progetti, soprattutto in mancanza di standard e di interoperabilità. Dunque è importante da un lato valorizzare il ruolo che le Regioni possono avere in termini di conoscenza delle specifiche realtà territoriali ma, dall'altro, evitare duplicazioni che rischiano di rallentare i progetti e di sprecare risorse. Molto importante in tal senso potrà essere la definitiva approvazione ed applicazione della nuova lettera r) dell'articolo 117 comma 2 della Costituzione cui si è fatto cenno prima.

Più recente (Febbraio 2015) l'analisi condotta sempre da Agendadigitale.eu sulla digitalizzazione dei **principali Comuni italiani**, dove gli obblighi imposti dalle nuove normative e dagli obiettivi dell'Agenda digitale nazionale ed europee hanno stimolato l'avvio di una serie di iniziative, nonostante i ritardi accumulati negli ultimi anni. Le Pubbliche Amministrazioni Locali si stanno progressivamente attivando, ciascuna con progetti in linea con le esigenze specifiche del territorio di riferimento. Anche nei comuni il digitale è diventato una "delega" *ad hoc*, in molti casi in capo al Sindaco e in altri ad assessorati dedicati o condivisa da più assessorati sulla base degli obiettivi: dai servizi *e-gov* ai progetti di *smart city*, dall' *e-mobility* all' *e-inclusion*, gli ambiti di intervento sono tanti e prevedono risorse dedicate e *roadmap* per la loro attuazione.

Una recente indagine presentata da Netics nel gennaio 2015 ha rilevato tuttavia una **grande disomogeneità** nei livelli e nelle pratiche di digitalizzazione nei comuni. L'indagine, che si è concentrata su 1235 comuni di medie dimensioni (con l'esclusione, quindi, delle sessanta maggiori città italiane con una popolazione superiore ai 100 mila abitanti), ha evidenziato la **proliferazione di sistemi informativi** (quasi ottomila), banche dati e *software* professionali, mettendo a rischio qualsiasi sforzo teso alla condivisione applicativa o alla promozione e allo sviluppo di servizi e applicativi interoperabili e universalmente accessibili.

Tale problematica si ripercuote direttamente anche sul piano della spesa, come si evince dalla rilevazione di diversi **costi di gestione** di *software* e applicativi **che si differenziano** tra comune e comune, a parità di intervento o funzione, anche del 550%.

Un Comune "medio"⁹ gestisce normalmente un parco *software* di 21,2 applicativi differenti, avendo a che fare con una media di 5,7 fornitori diversi e con 3,4

⁹ Indagine condotta da Netics

differenti piattaforme di DBMS. A livello *hardware*, il comune dovrà affrontare la spesa di gestione e manutenzione di 24,8 server fisici per 165,3 postazioni di lavoro (fra PC *desktop* e *laptop*), per una spesa corrente complessiva annuale (sempre intesa come media fra tutti i valori di segmento rilevati) pari a 123.000€, al netto di IVA ed escludendo i costi del personale comunale addetto a funzioni ICT. Un valore, questo, che moltiplicato per gli oltre 8 mila comuni italiani rende bene l'idea di quanto continui a costare allo stato e ai cittadini la situazione "a macchia di leopardo" che negli ultimi anni ha caratterizzato l'informatizzazione della Pubblica Amministrazione in Italia.

Situazione simile, come accennato, si registra in merito alle **banche dati gestite dagli enti pubblici**: ben **54 mila**, stando a quanto mappato da AgIDd e pubblicato sul "Catalogo delle banche dati della PA" dell'Agenzia per l'Italia Digitale, gestite utilizzando ben 270 differenti applicativi informatici e schemi di salvataggio.

Nei maggiori centri urbani si sono concentrate negli ultimi anni le iniziative più innovative, grazie al traino offerto dai **progetti di Smart City**, che hanno spinto i soggetti locali a sviluppare una maggiore progettualità. Prendendo in considerazione i Comuni Capoluogo, i cui servizi sono censiti annualmente da EYFBA-Between nello Smart City Index, la **situazione nelle principali aree applicative risulta però disomogenea sul territorio**, con alcuni servizi di base abbastanza diffusi, mentre i **servizi più avanzati** risultano ancora poco sviluppati (dati Smart City Index 2014):

- Infomobilità: è uno dei settore in maggiore crescita, dato che il travel planner è diffuso in quasi metà dei Comuni (43%), in forte crescita (+50% rispetto al 2012), così come le città con app ufficiali per i trasporti pubblici (25%, + 120%)
- Turismo on-line: tutti i Comuni capoluogo hanno sviluppato pagine per il turismo (ma solo la metà veri e propri specifici portali), anche se risultano ancora poco sviluppati i servizi più interattivi e transattivi: solo il 14% dei Comuni consente di accedere alla prenotazione delle strutture ricettive dal proprio sito e solo il 3% di acquistare on-line biglietti per musei o monumenti
- Sicurezza urbana: quasi metà dei Comuni ha installato reti di sensori e videosorveglianza per monitorare la sicurezza in ambito urbano, ma solo il 16% eroga dei servizi on-line al cittadino in questo ambito
- Pagamenti elettronici: sono ancora poco diffusi, dal momento che all'inizio del 2014 solo il 15% dei Comuni capoluogo consentiva il pagamento on-line della TASI, e percentuali ancora più basse riguardano gli altri tributi comunali; la

situazione appare migliore per scuole e asili nido comunali, per le quali il pagamento on-line di alcuni servizi (es. mensa) è consentito nel 28% dei casi

- Open Data: quasi un quarto (24%) dei Comuni capoluogo pubblica dati in formato aperto sul proprio sito, in forte crescita rispetto al 2012 (+130%), così come il numero dei dataset pubblicati, che da un anno all'altro quintuplica.

Il livello regionale e locale rappresenta un ambito fondamentale per la definizione e l'attuazione di politiche di innovazione e sviluppo digitale, poiché permette di dare concretezza agli obiettivi di alto livello promossi a livello comunitario "traducendoli" in azioni concrete sul territorio e favorendone l'incontro con quelle che sono le specificità delle comunità. Ad esse sono affidate diverse competenze specifiche su particolari materie, cui si somma il compito di attivare meccanismi di ascolto delle diverse esigenze che arrivano dai territori e sulla cui base si devono orientare le politiche pubbliche. Come facilmente immaginabile, all'interno di ogni nazione europea possono coesistere regioni con diversi livelli di digitalizzazione. L'Innovation Union Scoreboard misura il livello di innovazione nelle 190 regioni in Europa, classificandole in quattro grandi *cluster*:

1. **Innovation leaders**: il *cluster* al momento raccoglie 34 regioni che si distinguono per ottime performance in merito a indicatori di spesa per ricerca e sviluppo nel settore del business, numero di PMI innovative in house, domande di brevetti, iniziative di innovazione di prodotto (34 regioni);
2. **Innovation followers**: questo gruppo raccoglie 57 regioni che presentano alti livelli di innovazione in diversi settori come la presenza di PMI innovative e in house, anche se si misurano livelli di spesa in ricerca e sviluppo al di sotto della media europea e delle regioni *Innovation leaders*
3. **Moderate Innovators**: il cluster al momento raccoglie 68 regioni dove il livello di attuazione delle politiche di innovazione è meno strutturato o equilibrato, con livelli di spesa in R&S molto bassi e difficili rapporti B2B e verso le amministrazioni.
4. **Modest innovators**: in questo *cluster* rientrano 31 regioni afflitte dalle stesse debolezze strutturali delle regioni *moderate innovators*, facendo registrare, però, risultati ancora più bassi.

In Italia nessuna regione è riuscita a classificarsi come "*Innovation leaders*". Tre regioni hanno raggiunto lo status di "*Innovation followers*" (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Piemonte), mentre 18 regioni sono classificate come "*Moderate Innovators*".

Dall'analisi delle singole regioni si evince una diretta relazione tra le modalità di impiego dei fondi strutturali ricevuti dall'Unione Europea e i livelli di innovazione e

digitalizzazione. Proprio alla luce di ciò, il nuovo piano di programmazione della Politica di Coesione 2014-2020 prevede, come condizione di accesso ai fondi, la definizione a livello regionale e nazionale di strategie di ricerca e innovazione per la cosiddetta "specializzazione intelligente" (*Smart Specialization Strategy*) che definisca risorse e caratteristiche specifiche di ogni territorio e coinvolga i diversi soggetti attivi intorno a obiettivi comuni.

La strategia di specializzazione intelligente mira a fare della differenziazione internazionale e della diversificazione tecnologica i fattori fondamentali per collocare ogni regione in un nuovo contesto globale, esaltando e evidenziando le eccellenze, identificando i settori produttivi più promettenti, riducendo le dispersioni o le sovrapposizioni di fondi e risorse.

3. I pilastri dell'Agenda Digitale Italiana

Nel corso delle ultime legislature si è assistito a un processo di lenta e continua definizione di quelli che sono gli ambiti di intervento principali che vanno a costituire, di fatto, i pilastri su cui si poggia l'intero assetto della Pubblica Amministrazione digitale.

Questi hanno trovato una prima declinazione sia a livello verticale (con priorità assoluta a **settori** quali sanità, giustizia, scuola, che tuttavia non verranno affrontati in questa trattazione) sia orizzontale o "**di sistema**" (banda larga, anagrafe unica, dematerializzazione, pagamenti elettronici) nel **Piano eGov 2012**, presentato dall'allora Ministro per l'Innovazione e la Pubblica Amministrazione Renato Brunetta.

L'Agenda Digitale Italiana (ADI) è stata istituita con decreto interministeriale il primo marzo 2012 e rappresenta i principali progetti dell'Italia per l'attuazione della Strategia Italiana per la realizzazione degli obiettivi stabiliti dall'Agenda Digitale Europea.

Nell'ADI sono introdotti i sette "pilastri" dell'Agenda Digitale Europea:

1. **Identità digitale e servizi innovativi per i cittadini:** carta di identità e tessera sanitaria elettronica; anagrafe unificata, archivio delle strade, domicilio digitale e posta elettronica certificata obbligatoria per le imprese;
2. **Amministrazione digitale:** dati e informazioni in formato aperto e accessibile compresi quelli della Pubblica Amministrazione, sistemi digitali per l'acquisto di beni e servizi, trasmissione obbligatoria dei documenti via Internet;
3. Servizi e innovazioni per favorire **l'istruzione digitale:** certificati e fascicoli elettronici nelle università, testi scolastici digitali;
4. Misure per la **sanità digitale:** fascicoli sanitari elettronici, prescrizioni mediche digitali;
5. Forte impulso per la **banda larga e ultralarga;**
6. **Moneta e fatturazione elettronica;**
7. **Giustizia digitale:** notifiche e biglietti di cancelleria dei tribunali per via elettronica, modifiche alla legge fallimentare per procedere in via telematica, ricerca e incentivi per società attive nelle nuove tecnologie.

All'interno di ciascuno di questi sono riportate alcune delle iniziative e dei progetti intrapresi, in linea con le azioni proposte dalla Commissione Europea; la necessità di una definizione chiara degli ambiti di intervento è particolarmente rilevante anche per garantire coerenza tra la strategia di attuazione dell'Agenda Digitale Italiana e gli obiettivi definiti a livello europeo.

Le misure per l'applicazione dell'ADI sono state pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* in autunno con il Decreto Legge del 18 ottobre 2012 n. 179 (il "**Decreto crescita 2.0**").

A Novembre del 2013 il Presidente del Consiglio in carica Enrico Letta ha affidato al Commissario di Governo per l'attuazione dell'Agenda Digitale Francesco **Caio** la costituzione di un gruppo di lavoro composto da esperti internazionali per condurre un'analisi sull'adeguatezza dei piani italiani per il raggiungimento degli obiettivi di copertura e penetrazione della rete in banda larga e ultralarga fissati per il 2020 dall'Unione Europea, oltre a definire gli ambiti di intervento prioritari per realizzare la digitalizzazione del Paese. Dall'analisi è emerso un cauto ottimismo sullo sviluppo e penetrazione della banda larga e ultra larga in Italia, naturalmente vincolato al superamento di alcune criticità storicamente presenti nel nostro Paese quali l'assenza di piani operativi di dettaglio per superare il 50% della copertura territoriale con banda larga e ultra larga e la necessità di iniziative di stimolo anche sul fronte della domanda.

Il team di lavoro di Francesco Caio ha allora identificato, tra le diverse iniziative in corso, le tre priorità su cui concentrarsi: Fatturazione elettronica, Anagrafe e identità digitale. Ciascun pilastro risulta tuttavia vincolato al superamento di specifici problemi infrastrutturali presenti nel nostro paese, principalmente legati alla persistente situazione di *digital divide* tra diverse aree del paese.

3.1. Le infrastrutture e la Rete

La situazione delle infrastrutture di telecomunicazione in Italia è piuttosto critica. secondo i dati dell'ultimo Scoreboard europeo, **l'Italia è l'ultima nazione europea per copertura a banda ultralarga**. Il problema italiano non si limita alla dotazione infrastrutturale e alle sue prestazioni, ma è anche relativo ai **bassi livelli di domanda e offerta**, che si traduce in una estesa diffusione di aree a fallimento di mercato.

Per quanto riguarda i servizi a banda ultralarga, l'unico caso di copertura estensiva rimane quello della città di Milano, realizzato dalla società infrastrutturale Metroweb, alla quale si aggiungono le coperture molto parziali di altre città. Nell'ultimo anno si è invece assistito a un rapido incremento della copertura dei servizi a 30 Mbps, disponibili a fine 2014, secondo i dati dell'Osservatorio Ultra Broadband di EYFBA-Between, in oltre 140 città. Per quanto riguarda la copertura dei servizi mobili di quarta generazione (LTE), questa è più che triplicata nell'ultimo anno e mezzo arrivando a coprire a fine 2014 oltre l'80% della popolazione e oltre 3.600 comuni.

La velocità media di connessione è di 9,18 MbpS, valore che oltre ad essere ancora lontano dagli obiettivi europei si dimostra del tutto inadeguato alla realizzazione di servizi realmente innovativi da parte di imprese e Pubblica Amministrazione. Appena il 21% della popolazione dispone della possibilità di collegarsi a Internet a

una velocità superiore ai 30 Mbps, rispetto alla media dei paesi europei che ha già raggiunto il 64% della popolazione.

Le ragioni del ritardo italiano sono molteplici, tra cui si cita spesso l'assenza della televisione via cavo, infrastruttura che avrebbe facilitato l'allaccio delle singole abitazioni alla Rete a banda larga. Le concause sono diverse, non strettamente infrastrutturali: **l'elevata età media della popolazione**, che abbassa la domanda di connettività; **basso livello di utilizzo regolare di Internet** e, per finire, **la scarsa diffusione di competenze informatiche**. Tutti fattori, questi, che hanno reso poco appetibili gli investimenti infrastrutturali da parte degli operatori.

In tale scenario si inserisce la **“Strategia per la banda ultralarga e crescita digitale”** approvata dal **Consiglio dei Ministri del 3 marzo 2015**; , si tratta di un documento programmatico contenente le linee guida che dovrebbero consentire all'Italia di recuperare il divario tecnologico con gli altri membri della Ue e raggiungere gli obiettivi indicati dall'Agenda Digitale Europea: si punta infatti ad arrivare al 2020 con l'85% della popolazione raggiunta da connessioni a 100 Mb (sebbene il piano europeo fissi la soglia al 50% della popolazione) e connessioni a 30 Mb per tutta la popolazione.

La presentazione della “Strategia per la Banda Ultra larga” è giunta in CdM dopo due mesi di consultazione pubblica, a seguito della quale il Governo ha apportato alcune modifiche alla proposta originale. Le differenze essenziali vanno in parte a rispondere ad alcuni timori diffusi tra gli operatori (Telecom in particolare) preoccupati che con uno *switch-off* programmato e senza una quantificazione dei *voucher* (adesso fissato a 1,7 miliardi) si operasse una svalutazione dei propri asset. Altri punti saranno oggetto di imminente provvedimento normativo, tra cui:

- il **principio dell'asta sul tempo** per l'aggiudicazione dei lavori di realizzazione delle reti, per il quale vince l'azienda che garantisce tempi più rapidi per la realizzazione delle reti ultrabroadband a parità di tecnologia, e sono favorite le tecnologie più a "prova di futuro" (es. Fibra);
- riconoscimento del principio della **neutralità tecnologica**, intesa come indipendenza da obblighi in merito alle tipologie di tecnologie da adottare (ad es. rame, fibra, ecc.);
- **incentivi alle famiglie** per la migrazione dal rame alla fibra (con lo strumento del voucher, per spingere gli italiani ad abbonarsi ai 100 Mbps);
- l'istituzione dell'accesso in rete a 30 Mbps come **servizio universale**;
- la **convergenza di prezzo** per i collegamenti in fibra ottica realizzati con sovvenzioni statali e collegamenti in rame nell'arco di tempo del piano.

Dal punto di vista dei finanziamenti, il Governo allocherà alla strategia risorse pubbliche per **6 miliardi**, cui si sommano i fondi collegati del Piano Juncker e,

secondo le previsioni di Palazzo Chigi, altri 4 miliardi di investimenti da parte degli operatori.

La tabella che segue mostra l'allocazione di risorse prevista nel Piano.

| TIPOLOGIA DI FINANZIAMENTO | EURO |
|--|-------------------|
| Investimenti operatori privati in corso | 2 miliardi |
| Piano Strategico BUL in corso | 419 milioni |
| Programmi Operativi Regionali FESR e FEASR 2014-20 | 2,4 miliardi |
| Programmi Operativi nazionali FESR (2014-20) | 230 milioni |
| Fondo Sviluppo e Coesione (2014-20) | Sino a 5 miliardi |
| Potranno concorrere al finanziamento della strategia anche il Fondo Juncker ed economie/sinergie sviluppate da una gestione efficiente del Sistema Pubblico di Connettività. | |

Tabella 1 Allocazione delle risorse previste dal Piano Banda Ultralarga.

Il territorio italiano - si legge nel documento - è stato suddiviso in 94.000 aree in base alla concentrazione della popolazione, alle caratteristiche del territorio, alla densità di imprese e alla eventuale presenza di infrastrutture in banda ultralarga. Queste aree sono state poi categorizzate in quattro *cluster* principali (A, B, C, D): tale clusterizzazione ha permesso di associare l'intervento pubblico in modo mirato rispetto alla tipologia di area e all'obiettivo di copertura individuato. In base a questa classificazione è stato dunque definito il fabbisogno e il relativo modello finanziario da applicare.

La tabella che segue sintetizza le tipologie di intervento presentate nel documento.

| Cluster | | A | B | C** | D |
|-----------------------------------|------------|--|---|--|---|
| Copertura Attuale (luglio 2014) | | 30 Mbps (FTTC) | 30 Mbps (FTTC) in 102 comuni | ADSL | ADSL (97%) |
| Copertura pianif. (dicembre 2016) | | 30 Mbps (FTTC) | 30 Mbps (FTTC) | ADSL | ADSL |
| Target | | Upgrade da 30 a 100 Mbps | Upgrade da 2-30 a 100 Mbps | Upgrade da 2 a 30/100 Mbps | Upgrade da 2 a 30 Mbps |
| Costo € | A 30 Mbps | // | | 1,055,432,252 | 1.076.517.066* |
| | A 100 Mbps | 7.564.003.835 | | 3.834.688.815 | // |
| Misure di incentivazione | | Defiscalizzazione Credito agevolato | Defiscalizzazione - Credito agevolato | Defiscalizzazione - Credito agevolato - Contributi a fondo perduto | |
| | | Intervento realizzato esclusivamente dal mercato | Minimo impiego di risorse pubbliche a fondo perduto | Risorse pubbliche a fondo perduto proporzionalmente maggiore rispetto al cluster B | - Il pubblico interviene realizzando direttamente l'infrastruttura di sua proprietà - Sono previsti incentivi agli operatori per il servizio che potrà essere fornito sia su tecnologia su rete fissa sia su rete wireless |

Tabella 2 Tipologie di intervento previste dal Piano Banda Ultralarga.

Diversi sono gli spunti di riflessione relativi Piano. Sebbene sia diffusa la soddisfazione per il riconoscimento della **necessità di un'azione in partnership pubblico-privata** restano numerosi gli interrogativi che richiedono una particolare attenzione. L' Istituto¹⁰ Bruno Leoni, ad esempio, pur riconoscendo l'importanza del raggiungimento degli obiettivi legati al piano, pone l'attenzione sui rischi connessi a un eccessivo peso dell'intervento pubblico. In sintesi::

- **è necessario focalizzare l'attenzione sull'affidamento allo Stato di un compito diverso da quello residuale di limitarsi ad intervenire con investimenti mirati nelle aree a fallimento di mercato.** L'attuale formulazione del piano, invece, destina ben 4 dei 6 miliardi di fondi pubblici ad aree catalogate all'interno del cluster A e definite come "redditizie", e per questo di potenziale interesse per

¹⁰ Istituto Bruno Leoni, Briefing paper "L'eterno ritorno del piano banda larga, marzo 2015.

gli operatori. L'investimento pubblico nelle marginali e rurali, dunque, è limitato ad appena 2 miliardi;

- **è da tenere in considerazione l'importanza della neutralità da parte dello Stato nella valutazione del rischio connesso agli investimenti infrastrutturali e tecnologici.** Quello delle telecomunicazioni è, infatti, uno dei mercati con maggiore rapidità e imprevedibilità di evoluzione: premiare con finanziamenti pubblici investimenti in tecnologie specifiche pre-definite (come la Fibra o il rame) può rivelarsi, sul lungo periodo, controproducente e penalizzante. Importante, dunque, che il principio della neutralità tecnologica (tra l'altro fortemente imposto dallo scenario regolatorio comunitario) sia fortemente perseguito durante le fasi di assegnazione dei fondi;
- è necessario considerare anche **nuovi strumenti regolatori e diverse misure alternative di supporto agli investimenti privati**, quali ad esempio la concessione di posizioni di rendita da raggiungersi con l'esenzione temporanea, per gli operatori, dall'obbligo di fornire ai concorrenti l'accesso ai propri network;
- sul fronte dello stimolo alla domanda, appare evidente come la mera disponibilità di Banda non possa considerarsi garanzia di innovazione. Compito del Governo deve essere, allora, quello di **lavorare sul piano dell'utilità della Rete per il cittadino**: ciò si ottiene favorendo e accelerando il più possibile la trasformazione digitale dei servizi pubblici, superando la logica della mera informatizzazione o dematerializzazione dell'esistente. Compito del privato, invece, deve essere quello di promuovere la "desiderabilità" di determinate tecnologie;

3.2. L'Anagrafe unica

La realizzazione dell'Anagrafe Unica costituisce un passaggio fondamentale del processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione poiché propedeutico all'avvio e alla messa in opera e di ulteriori azioni, quali ad esempio l'identità digitale o l'allineamento delle banche dati esistenti.

L'**Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR)** è costituita dall'**Indice Nazionale delle Anagrafi (INA)** e dall'**Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE)**. Essa subentrerà **entro il 31 dicembre 2015** anche alle anagrafi comunali. Con l'attuazione dell'ANPR, in sintesi, ci sarà un'unica base di dati aggiornata in tempo reale per tutto il territorio nazionale.

Il **regolamento attuativo ANPR** è stato pubblicato l'8 gennaio 2015 in Gazzetta Ufficiale¹¹, e comprende il piano di adeguamento di tutti i Comuni, suddiviso in 32 settimane, partendo dai centri sotto i 100mila abitanti per arrivare alle grandi città.

¹¹ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 194/2014, in vigore dal 23 gennaio.

Il decreto disciplina la costituzione della infrastruttura centrale che si farà carico di accogliere i dati ad oggi residenti sulle 8100 anagrafi comunali.

Il progetto dell'anagrafica nazionale della popolazione ANPR vede la partecipazione collaborativa di numerosi **attori istituzionali**: i Ministeri dell'Interno e della Pubblica Amministrazione, come proponenti, il Ministero degli Esteri, il Garante per la privacy, il Ministero dell'Economia, l'ISTAT, le Regioni (tramite il CISIS, il Centro Interregionale per i Sistemi informatici, geografici e statistici), i comuni (tramite l'ANCI), l'Agenzia per l'Italia Digitale (quale coordinatore operativo del progetto) ed infine Sogei quale soggetto delegato alla realizzazione dell'infrastruttura. Le **criticità** maggiori al momento paiono risiedere proprio nelle **azioni che i Comuni dovranno compiere** per l'aggiornamento dei propri sistemi, l'adeguamento tecnico ai requisiti di sicurezza e l'adozione delle procedure di collegamento alla infrastruttura centrale ANPR¹².

La costituzione dell'Anagrafe Unica è un tassello fondamentale del processo di semplificazione del funzionamento della Pubblica Amministrazione, poiché risolve uno dei più gravi ostacoli alla realizzazione di funzioni e servizi integrati ed interoperabili. Non a caso, infatti, è proprio sulle informazioni anagrafiche presenti in ANPR e gestite dai Comuni che saranno basati i sistemi di concessione e gestione delle identità digitali (**SPID**), la firma elettronica e il domicilio digitale.

3.3. L' Identità Digitale

Il tema dell'identità digitale è strettamente legato alla possibilità di innovazione e creazione di nuovi servizi digitali in ambito pubblico. Il tema dell'identificazione online, infatti, è la chiave su cui agire per accelerare il passaggio dallo sportello fisico a quello digitale. Da questa consapevolezza il Governo si sta impegnando nella realizzazione del **Sistema Pubblico per la gestione dell'Identità Digitale di cittadini e imprese (SPID)**: un insieme aperto di soggetti pubblici e privati che, previo accreditamento da parte dell'Agenzia per l'Italia Digitale, gestiscono i servizi di registrazione e di messa a disposizione delle credenziali e degli strumenti di accesso in rete nei riguardi di cittadini e imprese per conto delle pubbliche amministrazioni.

L'avvio del progetto, previsto entro aprile, **è una delle priorità indicate dal Presidente del Consiglio** dei Ministri.

Il progetto SPID costituirà l'infrastruttura di autenticazione per il progetto **ITALIA LOGIN**, il sistema che accentrerà in un'unica piattaforma di accesso i servizi verticali

¹² I Comuni, hanno manifestato diverse preoccupazione sulla opportunità di dover rivedere integralmente i propri sistemi comunali, non potendo contare su risorse finanziarie dedicate. Tali preoccupazioni sono state in parte superate grazie ad un approccio pragmatico che ha circoscritto le **modifiche nei soli "punti finali"** in cui i Comuni aggiornano la base dati anagrafica locale e alla possibilità di raggiungere accordi con le associazioni di categoria dei fornitori di prodotti software per la realizzazione delle suddette modifiche.

già avviati in ambiti singoli (sanità, scuola, giustizia, eccetera). Il progetto mira a creare un unico punto di accesso a tutti i servizi utili alla vita dei cittadini e delle imprese, rispondendo alla necessità di fornire un unico profilo civico online a ogni cittadino, superando l'attuale problema legato alle decine di profili, identità e *password* per autenticarsi sulle decine di siti della PA. Ogni cittadino avrà una chiave d'accesso unica ai servizi digitali pubblici, un'identità digitale garantita da un sistema standard, un domicilio su Internet e un sistema facile e sicuro per i pagamenti e per essere informato su scadenze ed avvisi.

Ogni amministrazione pubblica dovrà operarsi per portare i propri servizi all'interno dell'ecosistema di Italia Login, la cui realizzazione rimane in parte legata alla messa in esercizio del Sistema Pubblico di Identità Digitale, dell'Anagrafe Nazionale Unica oltre che, infine, del Sistema di Gestione dei Procedimenti Amministrativi (SGPA) che realizzerà il modello organizzativo e strumentale di riferimento.

I tempi di messa a regime del sistema prevedono, al momento, una prima fase di profilazione e integrazione con l'Anagrafe Unica, da realizzarsi **entro tutto il 2016**. Da tale data, infine, si assisterà al **graduale incremento** dei servizi disponibili, con un orizzonte temporale che arriva fino al **2020**.

Con l'entrata in esercizio del portale Italia Login si assisterà a un graduale cambio di paradigma nell'interazione online tra cittadini e Pubblica Amministrazione, fino ad oggi afflitto da una eccessiva numerosità di portali e siti web, attraverso i quali sono erogati servizi eterogenei per tipologia e portata: sono ben 154, infatti, i siti web con dominio "gov.it" registrati presso l'AGID, mentre 87 sono i portali raggiungibili dalla homepage dei siti istituzionali. Un vero e proprio universo di pagine web, questo, che si distingue (in negativo) per la scarsa frequenza di aggiornamento dei contenuti, spesso duplicati su piattaforme diverse.

Un ulteriore punto negativo si registra in merito all'effettiva ottemperanza alle norme sull'accessibilità dei siti web della PA, obbligo introdotto dalla legge n.4 del 2004 (c.d. legge Stanca), i cui requisiti tecnici sono stati aggiornati dal Dm del 20 marzo 2013 e dalla circolare n.61 del 2013 dell'Agid, che esercita funzioni di controllo.

L'obiettivo di Italia Login promette, dunque, di rispondere ad una delle più grandi criticità legate alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. Si aprono, tuttavia, alcuni importanti interrogativi sulle modalità con le quali Italia Login terrà conto delle preesistenze, di come questo riuscirà a interfacciarsi con siti e portali ancora operativi e di come, da questi, erediterà database, applicativi e dati sensibili legati all'utenza. Un ultimo non secondario punto interrogativo è quello legato ai contratti di fornitura stipulati con le diverse società fino ad oggi coinvolte nella gestione dei portali finora esistenti e ancora online, molti dei quali appaltati a seguito di bandi di gara con affidamento di servizio pluriennale non ancora scaduto.

3.4. La Fatturazione elettronica

L'obbligo di fatturazione in forma elettronica nei confronti delle Amministrazioni dello Stato è stato introdotto dalla **Finanziaria 2008**. La legge ha stabilito che la trasmissione delle fatture elettroniche destinate alle Amministrazioni dello Stato deve essere effettuata attraverso il **Sistema di Interscambio (Sdl)**, sistema informatico di supporto al processo di "ricezione e successivo inoltra delle fatture elettroniche alle amministrazioni destinatarie" nonché alla "gestione dei dati in forma aggregata e dei flussi informativi anche ai fini della loro integrazione nei sistemi di monitoraggio della finanza pubblica"¹³.

La disposizione è entrata in vigore per tutte le Amministrazioni pubbliche il **31 marzo 2015**. A partire dalla stessa data, le PA dovranno permettere, direttamente dai propri siti, il pagamento di **tasse e multe** sia a mezzo bonifico (reso possibile dalla obbligatoria pubblicazione dell'iban) sia tramite carta di credito¹⁴.

Il ruolo di Gestore del Sistema d'Interscambio spetta all'Agenzia delle Entrate¹⁵. Gli utenti coinvolti nel processo di fatturazione elettronica sono:

- gli **operatori economici**, cioè i fornitori di beni e servizi verso le PA, obbligati alla compilazione/trasmissione delle fatture elettroniche e all'archiviazione sostitutiva prevista dalla legge;
- le **Pubbliche Amministrazioni**, che devono effettuare una serie di operazioni specifiche collegate alla ricezione della fattura elettronica;
- gli **intermediari** (banche, Poste, altri intermediari finanziari, intermediari di filiera, commercialisti, imprese ICT), vale a dire soggetti terzi ai quali gli operatori economici possono rivolgersi per la compilazione/trasmissione della fattura elettronica e per l'archiviazione sostitutiva prevista dalla legge. Secondo i dati forniti dall'Agenzia delle Entrate, nei nove mesi intercorsi tra giugno 2014 e febbraio 2015 sono state emesse dalla **Pubblica Amministrazione Centrale** 2,6 milioni di fatture elettroniche, con uno **scarto del 17%** dovuto in gran parte a "problemi facilmente risolvibili".

I vantaggi dell'introduzione della Fatturazione elettronica saranno immediatamente misurabili, a diversi livelli. Dal punto di vista della semplice efficienza operativa, questa darà avvio a processi di digitalizzazione e archiviazione di documenti che favorirà l'adozione di sistemi informatizzati di scambio, gestione documentale e archiviazione, con immediati risparmi di tempo nella gestione delle fatture.

Nel medio termine, questi favoriranno l'instaurarsi di rapporti e comunicazioni tra Amministrazioni e imprese sempre più rapidi e semplici, svincolando il mondo del

¹³ Le modalità di funzionamento dello Sdl sono state definite con il decreto ministeriale 3 aprile 2013, n. 55.

¹⁴ Quest'ultima norma sarà applicata gradualmente

¹⁵ Decreto Ministeriale del 7 marzo 2008.

business dai tempi della burocrazia, oramai totalmente incompatibili con quelli del mercato.

L'entrata a regime della fatturazione elettronica per i pagamenti alla PA interesserà, alla data del 31 marzo, circa 135 miliardi di euro di forniture, con 37mila uffici coinvolti, per risparmi potenziali pari a circa 1,5 miliardi di euro per anno¹⁶.

¹⁶ Fonte Osservatorio Fatturazione elettronica e dematerializzazione, School of Management Politecnico di Milano.

4. Trasparenza e open data

Sia la “Digital Agenda for Europe” sia l’“Agenda Digitale Italiana” considerano l’uso pervasivo delle tecnologie ICT come opportunità per favorire sviluppo, occupazione e benessere sociale, oltre che strumento privilegiato per favorire il riavvicinamento dei cittadini verso le istituzioni e verso una Pubblica Amministrazione aperta. Gli Open Data rappresentano dunque uno dei temi caldi su cui le amministrazioni pubbliche oggi puntano per valorizzare il patrimonio informativo in loro possesso. Perché ciò sia realmente possibile risulta però indispensabile un’azione che renda effettivo, sistematico ed efficace, a tutti i livelli amministrativi, il processo di pubblicazione dei dati per il riutilizzo, uniformando la regolamentazione e la condivisione delle procedure.

Le **Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico** emanate nel giugno del **2014** hanno l’obiettivo di supportare il processo di liberazione e rilascio dei dati pubblici fornendo un modello operativo per la metadattazione e la condivisione degli stessi¹⁷.

Inoltre il nuovo art. 58 del CAD¹⁸, denominato “*Comunicazioni tra le pubbliche amministrazioni*”, sancisce l’obbligo per le PPAA di comunicare tra loro, attraverso la messa a disposizione a titolo gratuito degli accessi alle proprie basi di dati alle altre amministrazioni mediante la cooperazione applicativa disciplinata dal CAD¹⁹. Sono inoltre previste delle **sanzioni per le Pubbliche Amministrazioni che non ottemperano** all’obbligo di erogazione dei servizi in rete e di accesso telematico alle basi di dati²⁰.

In attuazione di tali disposizioni, entro il 18 settembre 2014 tutte le pubbliche amministrazioni e le società partecipate hanno trasmesso all’AgID, esclusivamente per via telematica, “l’elenco delle basi di dati in loro gestione e degli applicativi che le utilizzano”. Successivamente l’Agenzia per l’Italia Digitale ha reso disponibile online il **Catalogo nazionale dei dati della pubblica amministrazione**²¹, strumento che vuole supportare le attività di valorizzazione e coordinamento del patrimonio

¹⁷ Esse fanno seguito alle “Linee guida per la stesura di convenzioni per la fruibilità di dati delle pubbliche amministrazioni”¹⁷ emanate nel giugno del 2013 da DigitPA con l’obiettivo di rimarcare quanto stabilito all’ articolo 50 e 58 del Codice dell’Amministrazione Digitale. Nell’art. 50, infatti, si precisa che, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni, in funzione dello svolgimento dei compiti istituzionali di quest’ultime. Il successivo articolo 58, nel porre l’attenzione sulla fruibilità dei dati, prevedeva che le amministrazioni titolari di banche dati accessibili per via telematica predisponessero apposite convenzioni finalizzate ad assicurare la fruibilità dei dati medesimi.

¹⁸ Come modificato dall’art. 24-quinquies del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114, recante “Misure Urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari”.

¹⁹ La cooperazione applicativa di cui all’art. 72, comma 1, lettera e) del CAD, è finalizzata all’interazione tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni per garantire l’integrazione dei metadati, delle informazioni e dei procedimenti amministrativi.

²⁰ Così come prescritto dall’art. 63 e dall’art. 52 del CAD.

²¹ www.basidati.agid.gov.it

informativo pubblico. La versione attuale del catalogo non riporta i dati contenuti dai singoli *dataset* bensì la lista delle basi di dati. Il catalogo permetterà alle singole amministrazioni di caricare e aggiornare autonomamente i propri *dataset*, favorendo la condivisione dei dati tra pubbliche amministrazioni e il riutilizzo degli stessi secondo i principi dell'open data. L'accesso al catalogo, per le funzioni di ricerca, consultazione e download, è pubblico e gratuito per tutti; saranno invece riservate alle amministrazioni le funzioni di alimentazione e aggiornamento del catalogo, attualmente in corso di sviluppo. Attualmente sul Catalogo sono presenti **109.03** amministrazioni con almeno una base di dati, per un totale di **119.714** basi di dati, gestite attraverso **151.918** applicazioni di diversa natura. Di questa enorme base di dati, i *dataset* rilasciati in formato aperto sono circa appena 14000²². Nel quadrante di sinistra è riportato il numero totale di *dataset* liberati in Italia, a partire dal mese di marzo 2012 fino a Febbraio 2015. La figura 4, che segue, mostra una ripartizione dei < per livello di riusabilità così come definita dalla scala di Tim Berners-Lee, da una a cinque stelle.

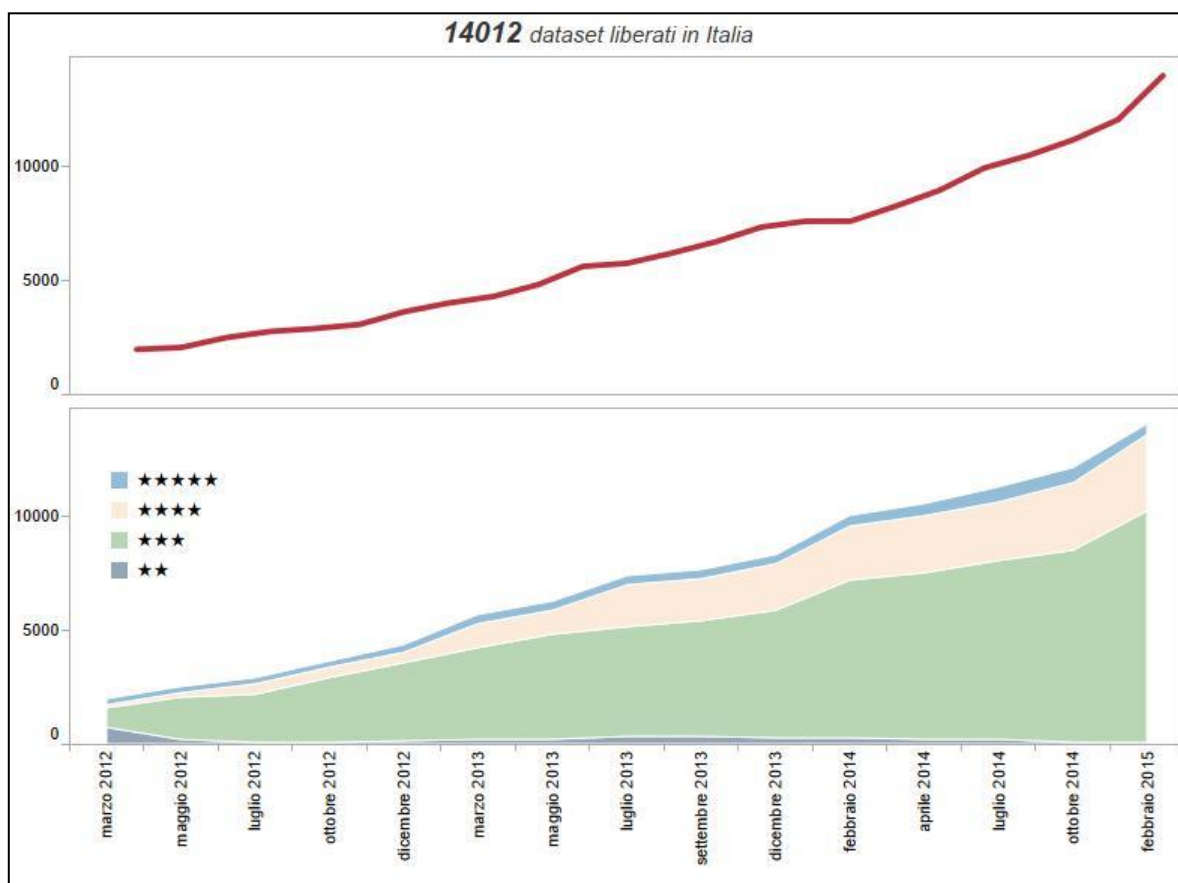


Figura 5 Pubblicazione dei dataset in Italia dal 2012 a marzo 2015 e catalogazione degli stessi per indice di riusabilità. Fonte: dati.gov.it

²² Fonte: Dati.gov.it, febbraio 2015.

Si registra, quindi, ancora una diffusa resistenza alla liberazione dei dati in possesso delle Pubbliche amministrazioni. Secondo i dati diffusi dal Politecnico di Milano lo scorso mese di marzo nel rapporto “Gli Open Data e i Comuni”, solo il 41% dei Comuni italiani pubblica i dati. Secondo il rapporto, le motivazioni principali di questo ritardo sono indicate dalle amministrazioni stesse, che denunciano la mancanza di personale competente e adeguatamente formato e la scarsità di risorse economiche, criticità inquadrate in uno scenario di sostanziale indifferenza del sistema politico (figura 6).

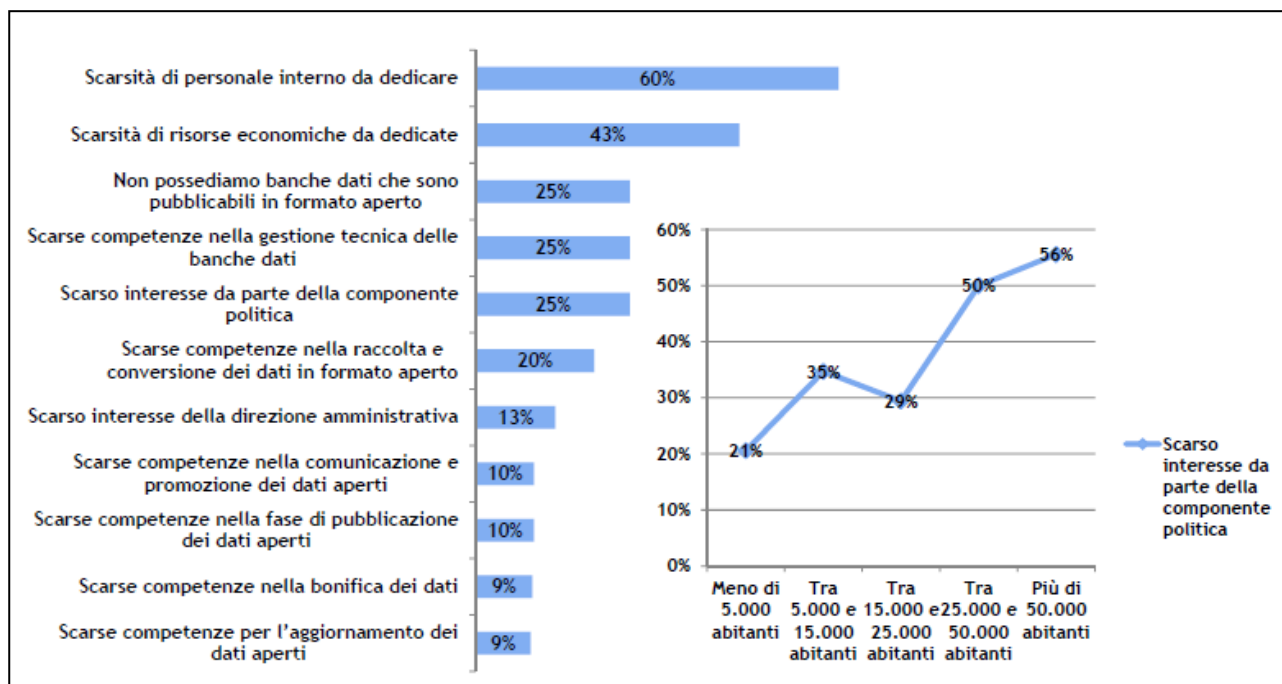


Figura 6 Principali ragioni che sinora hanno impedito la pubblicazione di Open Data. Fonte: Politecnico di Milano.

Dei diversi dataset pubblicati in formato Open per il libero riutilizzo da parte di cittadini e imprese, la maggior parte riguarda temi legati ai trend della popolazione e fenomeni ambientali, seguiti poi da dati territoriali, cartografie e statistiche demografiche. Seguono poi le tematiche del turismo e dell'agricoltura, mentre sono meno presenti (seppur in crescita) dataset su salute, lavoro, trasporti e viabilità. Più raro trovare Open data significativi con informazioni relative ai conti pubblici, che saranno però presto oggetto dell'apposito portale online www.soldipubblici.it, di imminente rilascio.

Non si può non sottolineare come appaia urgente e assolutamente necessario **promuovere il valore economico legato al rilascio dei dati della Pubblica Amministrazione in formato aperto e riutilizzabile**, poiché questo rappresenta, oltre che un vero e proprio nuovo mercato, anche un terreno privilegiato di incontro e confronto tra la Pubblica Amministrazione e le imprese.

5. Nuovo Modello per la Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione

In base all'analisi effettuata, è possibile affermare che sono presenti una serie di elementi, finanziari, organizzativi, tecnologici e culturali, che ostacolano la realizzazione delle iniziative, rendendo insufficiente lo sforzo della PA rispetto agli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea.

Dal punto di vista **finanziario**, in un contesto di carenza cronica di fondi destinati agli investimenti, si riscontra un impiego non sempre efficiente delle risorse a disposizione. Spesso infatti queste risorse sono utilizzate per la manutenzione di sistemi obsoleti; anche quando si sviluppano nuove soluzioni, non sempre si pone la giusta attenzione ad una corretta gestione economico-finanziaria dell'investimento a vita intera.

Ne consegue che in molti casi si assiste:

- alla proliferazione di soluzioni applicative in risposta ad esigenze simili;
- alla crescita esponenziale dei costi legati alla gestione ed alla manutenzione;
- alla mancanza di standard che permettono l'interoperabilità dei sistemi, generando rendite di posizione ed ostacoli alla concorrenza.

Un contributo significativo lo potranno dare i fondi comunitari e nazionali. Secondo la stima di Confindustria Digitale le risorse utilizzabili ammontano a 12 miliardi di euro per i prossimi sei anni. Tuttavia, fino ad oggi le risorse comunitarie o non sono state utilizzate (mancanza di chiarezza sulle modalità di accesso, lentezza dei processi amministrativi) o sono state utilizzate con un'elevata dispersione delle iniziative, senza coordinamento tra Stato e Regioni.

Ai fondi comunitari e nazionali potrebbero essere abbinate anche risorse private, purché alla base di tutto vi siano:

- un piano chiaro e organico delle azioni da realizzare;
- un quadro esaustivo delle risorse a disposizione;
- una definizione precisa degli obiettivi;
- una conoscenza esaustiva degli interlocutori.

Senza attivare meccanismi virtuosi che aumentino la consapevolezza su questi fattori, sarà difficile incentivare un proficuo percorso di compartecipazione pubblico-privato.

Dal punto di vista **organizzativo** è necessario indirizzare i seguenti punti di attenzione:

- **struttura del servizio ICT**, caratterizzata dalla presenza di un elevato numero di Unità Tecniche a presidio dei sistemi informativi;

- **metodologia di governo dei progetti**, non sempre omogenea ed in linea con le *best practice* internazionali;
- **re-ingegnerizzazione dei processi**, che significa non solo lavorare nello stesso modo con strumenti diversi, e dall'altro bensì riprogettare il modo di svolgere le attività garantendo una *service-experience* in linea con i *customer need*;
- **resistenza al cambiamento** delle risorse che lavorano nella PA che, anche a causa del mancato turnover, hanno un'età media elevata e ostacolano i tentativi di innovazione;
- **disomogeneità dei modelli di acquisto** in termini di procedure, documentazione, integrazione delle forniture, capacità di riuso delle soluzioni esistenti;

In relazione agli **aspetti tecnologici**, si riscontra:

- l'adozione di standard architetture non sempre condivisi su tutto il territorio;
- un'elevata frammentazione dei Data Center;
- un disallineamento dei servizi offerti a cittadini ed imprese su ambiti ed aree geografiche prossime;
- la presenza di un elevato numero di soluzioni non interoperabili tra loro;

Questi temi che rappresentano *de facto* una difficoltà nello scambio di informazioni non agevolano il riuso delle soluzioni esistenti.

Infine, sugli aspetti di **carattere culturale**, come già sottolineato, le analisi dimostrano come l'Italia sia indietro nel processo di alfabetizzazione digitale rispetto all'Europa. L'alfabetizzazione è il fattore moltiplicativo determinante per attivare un circolo virtuoso: più sono gli utenti in grado di percepire i benefici apportati dalla digitalizzazione dei servizi, maggiore è la domanda di innovazione, più velocemente la PA si adegua a tali esigenze. Tutto questo determina una complessiva crescita del livello di maturità digitale della comunità. Per poter attivare questo circolo virtuoso è necessario adeguare il livello di competenze degli operatori della PA ed incrementare la propensione all'utilizzo delle tecnologie da parte degli utenti.

Quanto appreso sugli aspetti finanziari, organizzativi, tecnologici e culturali, lascia, quindi, intendere la necessità di prevedere una "**Governance**" centralizzata che:

- indirizzi la PA nell'elaborazione delle soluzioni;
- incentivi un utilizzo più efficiente delle risorse (compreso il riuso delle soluzioni esistenti);
- monitori il percorso di sviluppo delle soluzioni;
- diffonda un modello di governo delle attività;
- incoraggi la condivisione delle "*best practice*";

- favorisca l'accesso alle risorse finanziarie pubbliche e private;
- agevoli la diffusione dell'alfabetizzazione digitale.

In questo contesto la soluzione proposta si concretizza nella realizzazione di un nuovo **Modello di Governance** che acceleri il processo di digitalizzazione attraverso una maggiore integrazione delle iniziative ed un coordinamento delle attività.

La strategia del **nuovo modello di Governance** si declina su 4 macro livelli di intervento, a loro volta articolati su ulteriori sotto livelli, in particolare:

- 1) Nuova organizzazione della struttura di Governance
- 2) Coordinamento e Controllo
 - Monitoraggio iniziative
 - Sistema di Regole, Controlli e Sanzioni
 - Sensibilizzazione della domanda
- 3) Gestione del cambiamento
 - Adeguamento organizzativo
 - Standardizzazione Documenti e Procedure
 - Gestione e centralizzazione del *Know How*
 - Gestione del processo di Formazione e di sviluppo delle Competenze
- 4) Gestione della leva finanziaria
 - Riconversione della Spesa
 - Fondi europei e nazionali
 - *Partnership* tra pubblico e privato

I paragrafi successivi descrivono gli elementi che costituiscono il nuovo modello definendo i benefici attesi dalla realizzazione degli interventi.

5.1. Nuova organizzazione della struttura di Governance

Il primo elemento del nuovo modello si concretizza in un rafforzamento della struttura di *governance* in grado di coprire le esigenze di indirizzo, coordinamento e implementazione su 3 livelli:

- **la funzione di indirizzo al livello della Presidenza del Consiglio, con l'obiettivo di fornire le linee guida per le attività di digitalizzazione;**
- **la gestione del coordinamento tecnico , a livello centrale, (ad es.AgID) con l'obiettivo di governare in maniera integrata, dal punto di vista tecnico e procedurale, i processi di digitalizzazione e di rispondere all'organo politico di governo;**
- la responsabilizzazione dell'implementazione a una struttura manageriale per la transazione al digitale a tutti i livelli della PA centrale e locale.

Il rafforzamento della struttura di Governance, oltre a fornire un indirizzo politico chiaro alle attività di digitalizzazione e a imprimere un maggior *commitment* alle amministrazioni stesse, permette, con l'istituzione della figura del Manager delle attività di Digitalizzazione, un presidio capillare sulle singole amministrazioni ed un allineamento costante sullo stato di avanzamento delle iniziative tra amministrazioni e organi centrali di controllo e coordinamento.

La struttura di *governance*, così articolata, dovrà dotarsi di regole, procedure e strumenti. In particolare potrebbe essere utile realizzare un **portale** che permetta all'organo di coordinamento tecnico di interfacciarsi con le singole amministrazioni al fine di:

- divulgare **linee guida, normative e documenti informativi**;
- condividere **standard tecnici**;
- erogare **supporto** per definire le soluzioni informatiche da implementare;
- mettere a disposizione **informazioni** sulle implementazioni in corso presso altre amministrazioni.

5.2. Coordinamento e controllo

Pianificazione e monitoraggio delle iniziative

Uno dei principali elementi di complessità nel percorso di digitalizzazione è costituito dalla presenza di un **elevato numero di Amministrazioni** chiamate a realizzare, a loro volta, un **elevato numero di iniziative**.

La complessità introdotta da questo elemento impatta, oltre che sulle attività stesse di realizzazione dei progetti, sulle attività di coordinamento a livello centrale.

Allo stato attuale, infatti, **risulta difficile capire quanti e quali enti abbiano avviato progetti di digitalizzazione, quale sia il loro effettivo stato di avanzamento**, e se le soluzioni implementate sono aderenti ai requisiti funzionali e architetture definiti.

Per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di digitalizzazione è necessario che l'organo centrale di coordinamento tecnico (es. AgID), con il supporto dei "Manager per la transazione al digitale", definisca **un modello strutturato di monitoraggio** delle iniziative attraverso:

- **la definizione di metodologie e strumenti di condivisione** di dati aggregati sull'avanzamento delle iniziative;
- **sistema di controlli** su tempi e costi di implementazione;
- **la verifica** sugli standard architetture adottati.

La realizzazione di una soluzione di questo tipo permetterebbe di **conoscere l'effettivo stato di avanzamento dei progetti**, fornendo la possibilità di:

- capire se il processo di digitalizzazione è in linea con gli obiettivi definiti dall'Agenda Digitale
- capire se le soluzioni implementate sono aderenti ai requisiti di funzionali e architetture definiti
- intervenire centralmente per supportare le Amministrazioni nell'affrontare criticità

Sistema di Regole Controlli e Sanzioni

In presenza di un modello di governance condiviso con tutte le amministrazioni, dovrà essere definito un **sistema di regole e controlli** sullo stato di avanzamento dei progetti.

Ad integrazione del già citato modello di monitoraggio, che dà la possibilità all'organo di coordinamento centrale di essere allineato sugli avanzamenti dei progetti, il sistema di regole e controlli dovrà definire:

- gli elementi sui quali sarà effettuato il controllo:
 - il rispetto delle tempistiche progettuali;
 - l'adeguamento agli standard architetture;
 - Il rispetto delle linee guida in termini organizzativo – procedurali;
- la metodologia di controllo:
 - gli attori che svolgono il controllo;
 - la tempistica / cadenza temporale con cui viene svolto il controllo;
 - le modalità con cui si svolge il controllo: in loco, da remoto o entrambi;
 - i processi di comunicazione e allineamento tra Manager per la transizione al digitale, Organo Politico e AgID in merito ai risultati del controllo;
- le sanzioni da applicare. A titolo di esempio:
 - la revoca dei contributi eventualmente concessi all'Amministrazione per l'esecuzione delle attività di digitalizzazione;
 - le sanzioni amministrative e/o pecuniarie nel caso di non corretto utilizzo delle risorse pubbliche;
 - la revoca dell'incarico di manager per la transizione al digitale.

Un sistema di regole e controlli così strutturato coinvolgerà tutti i livelli dell'Amministrazione; proprio per questa sua caratteristica di complessità e capillarità, regole, controlli e sanzioni dovranno essere definiti da un organo riconosciuto e legittimato. Si potrebbe pensare, in questo contesto, alla istituzione di una conferenza unificata della PA.

L'applicazione di controlli e sanzioni, oltre a costituire un incentivo per la conduzione delle iniziative, permette di individuare le principali criticità che ostacolano la realizzazione dei progetti, innescando un processo virtuoso di gestione delle attività nell'ottica del **miglioramento continuo**.

Sensibilizzazione della Domanda

Nei paragrafi precedenti sono state elaborate e descritte potenziali soluzioni da realizzare per il corretto funzionamento dei processi interni alle amministrazioni.

Abbiamo già accennato in fase di analisi come **lo stimolo della PA** alla realizzazione di servizi digitali è fornito anche da **leve esterne**, prima fra tutte la **spinta della domanda**.

In questo contesto, insieme alle azioni intraprese internamente ai singoli enti, **l'accelerazione del processo di digitalizzazione** può essere garantito **attraverso** azioni mirate verso l'esterno che hanno come obiettivo **la sensibilizzazione della domanda** di cittadini e imprese, in particolare:

- Realizzazione di documenti descrittivi dei benefici ottenuti dall'utilizzo di servizi digitali verso cittadini e imprese;
- Sgravi fiscali verso le PMI che vogliono investire nella realizzazione di applicazioni digitali per l'interfaccia con la PA (per esempio in merito alle applicazioni per la gestione delle comunicazioni sulle Gare d'Appalto);
- Organizzazione di campagne di sensibilizzazione sul tema della sicurezza informatica.

5.3. Gestione del Cambiamento

Adeguamento Organizzativo

Come anticipato in fase di analisi, l'organizzazione della PA soffre di alcune patologie come la frammentazione delle strutture organizzative ICT, una cultura del "Program Management" ancora non matura, la resistenza delle risorse al cambiamento; questa realtà ostacola il processo stesso di avvio delle iniziative di digitalizzazione.

In questo contesto un ulteriore elemento di sviluppo di governance consiste nell'attuazione **di misure di adeguamento organizzativo**, in particolare:

- uniformare le strutture organizzative a supporto del governo del ICT proponendo best practices e modelli di riferimento;
- promuovere l'adozione di metodologie internazionali di governo dei progetti che permettano una corretta gestione delle iniziative progettuali;
- riprogettare i processi in modo che il digitale non rappresenti solo un supporto operativo alle attuali modalità di lavoro (o peggio venga percepito come un vincolo o un adempimento), quanto un'opportunità di lavorare in maniera diversa, ripensando le modalità di interfacciamento all'interno dell'Amministrazione e le modalità di erogazione dei servizi all'utenza;
- supportare il cambiamento attraverso una figura di Change Manager che, analizzi gli impatti della digitalizzazione e promuova iniziative di

sensibilizzazione e comunicazione con l'obiettivo di permettere agli utenti della PA di sentirsi protagonisti e di apprezzare i benefici delle iniziative.

Il “**Manager per la transizione al Digitale**” potrebbe assolvere questo ruolo, in quanto garante delle iniziative di digitalizzazione non solo dal punto di vista tecnico-gestionale, ma anche dal punto di vista della gestione del cambiamento.

Standardizzazione di documenti e procedure

Come rilevato nel paragrafo precedente, alla pluralità delle Amministrazioni coinvolte nel processo di digitalizzazione, corrispondono **molteplici metodologie** per la **gestione dei progetti**, **differenti** tipologie di **template documentali**, **distinti modelli d'acquisto** e **capitolati tecnici** di gara.

Questa disomogeneità comporta **inefficienza nel processo di progettazione, acquisto ed implementazione** delle soluzioni, ostacoli alla pratica del riuso, **difficoltà nella raccolta di buone pratiche**.

Per far fronte a questa situazione il nuovo modello prevede la definizione di:

- **metodologie di governo dei progetti** in linea con gli standard e le **best practice internazionali**;
- **template documentali**, sia per gli aspetti tecnici che gestionali di progetto;
- **definizione di modelli di acquisto standard con l'individuazione delle migliori pratiche sulle scelte di:**
 - acquisto piuttosto che produzione/gestione interna (*make vs buy*);
 - sviluppo di una soluzione piuttosto che pagamento per l'utilizzo di un servizio;
 - metriche del *software* (*function point*, giornate uomo, etc.);
 - livelli di servizio e penali applicabili;
 - sistemi di monitoraggio e valutazione della fornitura;
- **documentazione di gara (disciplinari, capitolati)** per l'acquisizione di *hardware, software* e servizi

L'utilizzo di un portale potrebbe supportare l'organismo di coordinamento nel veicolare su tutto il territorio linee guida, informazioni ed esempi di template documentali.

Formazione e Sviluppo delle competenze

In molti casi l'avvio dei progetti di digitalizzazione è ostacolato dalla **mancanza di competenze specifiche** degli operatori della PA.

Questo *gap* è dovuto, nella maggioranza dei casi, al **mancato turnover** delle risorse che, frenando l'inserimento di risorse più giovani e lo “svecchiamento” dell'organizzazione, mantiene alto il livello di **resistenza “culturale” all'innovazione**.

La mancanza di competenze specialistiche comporta, oltre alla **impossibilità di allocare** direttamente **risorse interne** sulle attività progettuali, un **presidio delle attività meno efficace** in virtù del loro affidamento a **fornitori esterni**.

Per fare fronte a questa criticità il nuovo modello prevede l'avvio un processo interattivo **di internalizzazione e sviluppo del Know How** attraverso:

- la definizione di *skill* tecnici e gestionali necessari alla realizzazione dei servizi di digitalizzazione;
- la definizione di un **programma di turnover/riallocazione organizzativa** del personale in favore dell'inserimento di risorse più giovani con competenze specifiche in ambito di digitalizzazione
- l'allocazione di **risorse finanziarie** per l'erogazione di **corsi di formazione** del personale, sia per lo **sviluppo/aggiornamento delle competenze** tecniche per le risorse già dotate di *skill* tecnici, sia per **l'adeguamento del livello di alfabetizzazione** digitale delle risorse non dotate di *skill* tecnici

La realizzazione di questa soluzione innescherebbe, nel medio periodo, un processo di **sviluppo autonomo del Know How da parte della PA**, una progressiva **internalizzazione delle attività** precedentemente **affidate a fornitori esterni**, una maggiore **efficienza** delle attività di realizzazione dei progetti.

Il governo delle iniziative di formazione e sviluppo delle competenze rientra nelle attività di change management e potrebbero essere gestite dal Manager della transazione al digitale.

Gestione e Centralizzazione del Know How

Come accennato, la difficoltà di riutilizzo di soluzioni tecnologiche già implementate costituisce un freno al processo di digitalizzazione.

Se, da un lato, le Amministrazioni manifestano la volontà di condividere le *best practice* sulle soluzioni tecnologiche implementate, sia in termini di progettazione che di sviluppo, le stesse lamentano l'assenza di un modello strutturato per la condivisione delle informazioni.

Attraverso la realizzazione di un **"repository" centralizzato, gestito ad esempio dall'AgID**, per la condivisione dei deliverable progettuali, le strutture ICT delle Amministrazioni potrebbero mettere a disposizione la documentazione di dettaglio relativa all'implementazione delle soluzioni e, a loro volta, usufruire della documentazione messa a disposizione da altre Amministrazioni.

La condivisione **delle informazioni** attraverso il **"repository"**, il cui accesso potrebbe essere garantito tramite portale, **favorirebbe** il fenomeno della condivisione delle *best practice* e, dove possibile, del **riuso**, generando già nel breve – medio periodo:

- una riduzione di tempi e costi di progettazione e sviluppo;

- uno stimolo al processo di standardizzazione sia architettureale che procedurale;
- l'omogeneizzazione delle tipologie di servizio erogate;
- una velocizzazione dei tempi di realizzazione dei capitolati di gara.

5.4. Gestione della leva finanziaria

Riconversione della spesa

Il concetto di riconversione della spesa nasce dalla consapevolezza che le risorse attualmente impiegate nella gestione di soluzioni ICT non sempre sono utilizzate nel modo più efficiente. In particolare nella PA si rileva:

- l'elevata frammentazione dei *Data Center* che, come emerge anche dalla rilevazione AgID, sono circa 4.000 su tutto il territorio italiano;
- una forte personalizzazione degli applicativi installati con conseguente aggravio dei costi di manutenzione;
- limitato ricorso dell'*Open Source* in alcune aree (Posta elettronica, *Office Automation*, *Database* e soluzioni di *Security*).

I possibili interventi sono riconducibili a:

- ottimizzazione dell'infrastruttura IT, sia con il consolidamento, sia con la virtualizzazione, per migliorare la gestione della macchine e ridurre i costi;
- rinnovo dei *Data Center*;
- aggiornamento delle applicazioni con l'obiettivo di renderle più efficienti;
- miglioramento del livello di integrazione e di interoperabilità applicativa.

Migliore utilizzo delle risorse pubbliche

Un' adeguata *governance* delle iniziative di digitalizzazione della PA è uno dei capisaldi dell'Accordo di Partenariato Italia per l'utilizzo dei Fondi SIE nel periodo 2014 - 2020.

L'analisi su cui si fonda ha individuato nella eccessiva frammentazione delle iniziative uno dei gap che ha impedito la maturazione di un contesto adeguato allo sviluppo.

Integrando le risorse previste dal FESR e FSC con altre iniziative specifiche (Piano Juncker, Sblocca Italia, etc.) si prevede un piano di investimenti pubblici di oltre 12 miliardi in sette anni (fonte AgID "Strategia per la crescita Digitale e la Banda Ultralarga, Marzo 2015).

E' fondamentale che queste risorse siano gestite in modo coordinato tra Governo Centrale e Regioni, evitando sprechi, sovrapposizioni e dispersioni. Anche in questo caso è necessario incrementare il livello di *governance*, eventualmente differenziando tra i temi di competenza statale (ambiente, scuola, infrastrutture...) che possono essere indirizzati centralmente ed i temi di competenza regionale

(lavoro, formazione, sanità) per i quali si potrebbe prevedere una regia con obiettivi di coordinamento e focalizzazione degli investimenti.

Per moltiplicare l'effetto delle risorse pubbliche è necessario promuovere anche la partecipazione dei privati

Partnership Pubblico – Privato

Il “Libro Verde relativo ai Partenariati Pubblico-Privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni” della Commissione Europea del 30 aprile 2004 distingue due categorie di partenariati pubblico-privati, in base agli strumenti giuridici attraverso i quali si realizzano tali operazioni, in particolare:

- **Accordi di Partenariato Contrattuale:** sistema che consente l'affidamento della progettazione, della realizzazione e della gestione di un'opera pubblica mediante il concorso di un investitore privato, il cui capitale sarà remunerato, nella maggior parte dei casi, da entrate derivanti dalla gestione dell'opera per un arco temporale contrattualmente determinato;
- **Accordi di partenariato istituzionalizzato:** subordinato all'esistenza di una struttura societaria detenuta dal partner pubblico e dal partner privato, per assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a favore della collettività.

Quello della collaborazione tra pubblico privato è un tema che già riveste importanza strategica fondamentale nell'ambito del Piano Nazionale per la banda ultralarga, all'interno del quale sono già state percorse varie strade per la realizzazione della *partnership*. In questo contesto, è stata adottata anche la soluzione degli “**Interventi a incentivi**”, sistema che prevede la concessione ai privati di contributi pubblici. In questo caso la proprietà del servizio o dell'opera realizzata è del privato beneficiario del contributo, che deve garantire le condizioni di massima apertura sulle infrastrutture realizzate con gli incentivi pubblici, mentre l'amministrazione si occupa del monitoraggio della redditività dell'investimento.

Il nuovo modello per la digitalizzazione della PA prevede che le strutture centrali di governo:

- definiscano le linee guida per la realizzazione della *partnership* tra pubblico e privato;
- indirizzino parte dei fondi nella realizzazione delle *partnership*, eventualmente anche attraverso la creazione di un **fondo dei fondi** per il finanziamento degli interventi di digitalizzazione o attraverso la creazione di un **fondo di garanzia** che agevoli l'intervento degli operatori privati.

L'obiettivo è quello di accelerare il processo di digitalizzazione, sia grazie al contributo che gli stessi privati possono fornire in termini di *Know How* fornendo soluzioni innovative, sia grazie **all'individuazione e allocazione delle risorse private**

su grandi progetti, che consente alle amministrazioni di **accrescere le risorse finanziarie e ripartire il rischio** nella realizzazione di attività.

6. Conclusioni

Il contesto italiano si caratterizza per l'essere in qualche modo disallineato rispetto ai trend medi dei Paesi dell'UE, con particolare riferimento agli obiettivi e alle performance di digitalizzazione della PA. Inoltre, la presenza di numerosi vincoli normativi, nonché di vincoli a carattere organizzativo, tecnologico, culturale, e finanziario, di fatto, ammette una serie di criticità legate all'assenza di un coordinamento centralizzato delle iniziative avviate. Si afferma, quindi, la necessità implicita di una struttura centrale di coordinamento, una **governance centralizzata che indirizzi e monitori l'intero panorama di progetti per la digitalizzazione della PA**.

La soluzione proposta per tale problema consiste nella realizzazione di un nuovo **"Modello di Governance"** che, attraverso l'integrazione e il coordinamento degli interventi a tutti i livelli della PA, acceleri e "completi" il percorso di digitalizzazione delle amministrazioni.

Il modello proposto, articolato su quattro punti principali, prevede:

- 1) La **realizzazione di una nuova struttura di Governance** attraverso:
 - **la funzione di indirizzo al livello della Presidenza del Consiglio, con l'obiettivo di fornire le linee guida per le attività di digitalizzazione; la gestione del coordinamento tecnico , a livello centrale, (ad es.AgID) con l'obiettivo di governare in maniera integrata, dal punto di vista tecnico e procedurale, i processi di digitalizzazione e di rispondere all'organo politico di governo;**
 - la responsabilizzazione dell'implementazione a una struttura manageriale per la transazione al digitale a tutti i livelli della PA centrale e locale.

- 2) La **realizzazione di un nuovo sistema di coordinamento e controllo**, sia delle iniziative progettuali sia delle informazioni che ne scaturiscono, avvalendosi di:
 - un **modello di monitoraggio di tempi e costi** di implementazione delle soluzioni per conoscere l'effettivo stato di avanzamento di progetti;
 - un **sistema di Regole, controlli e sanzioni**, strutturato da un organismo legittimato, con l'obiettivo di definire la metodologia con la quale effettuare il controllo e le sanzioni da applicare in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi;
 - un **piano di azioni rivolto alla sensibilizzazione della domanda**, leva esterna che accelera il processo di digitalizzazione delle amministrazioni

- 3) La definizione di **un sistema di interventi rivolti alla “Gestione del cambiamento”**, in particolare:
- definizione di **misure di adeguamento organizzativo e procedurale**;
 - **standardizzazione di documenti e procedure** relativi sia alla fase di realizzazione dei progetti sia [che] alla conduzione delle attività di gara;
 - l'avvio di un **percorso formativo** rivolto alla internalizzazione e allo sviluppo di *know how* e di competenze tecniche in materia di digitalizzazione;
 - la realizzazione di un **repository** per la centralizzazione della documentazione progettuale per favorire il riutilizzo di soluzioni tecnologiche.
- 4) La **gestione della leva finanziaria**, attraverso:
- la definizione di un **piano per la riconversione della spesa** per un impiego più efficiente delle risorse su iniziative mirate;
 - un **migliore utilizzo delle risorse pubbliche**, che preveda l'integrazione dei fondi FESR ed FSC con i fondi previsti da altre iniziative (Piano Juncker, Sblocca Italia, etc.) e la gestione coordinata dei fondi tra Governo Centrale e Regioni;
 - la **promozione di accordi di partenariato** per avviare il processo di collaborazione pubblico – privato.

L'introduzione di tale “Modello di *Governance*” abilita il raggiungimento di una serie di **benefici tangibili nella gestione procedurale, finanziaria, organizzativa e temporale di tutti i progetti connessi alla digitalizzazione della PA**. In sintesi:

- lo snellimento nelle procedure di realizzazione dei progetti;
- la possibilità di presidiare in maniera coordinata e più efficace tutti gli *step* relativi alla realizzazione dei progetti di digitalizzazione e di intervenire in maniera tempestiva su vincoli e criticità che ne ostacolano la messa a regime;
- la gestione ottimale delle risorse finanziarie a disposizione; maggiore reattività da parte delle amministrazioni in termini di *reengineering* e allineamento organizzativo in funzione dell'introduzione di nuovi servizi digitali.

