

Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e competitività del sistema Italia

Luglio 2020

1. Digitalizzazione e dematerializzazione della PA: analisi di contesto e normativa di riferimento

La pervasiva diffusione di internet e delle nuove tecnologie in tutti i settori dell'economia, della produzione e dei servizi, ha reso di fatto necessaria l'integrazione delle innovazioni digitali nella quotidianità e nei processi organizzativi delle famiglie, delle imprese e delle Pubbliche Amministrazioni.

Il completamento di questa "transizione" appare oggi quanto mai urgente, poiché l'utilizzo efficace e consapevole delle tecnologie digitali rappresenta un imprescindibile fattore di traino per sostenere il progresso economico e sociale a breve e medio termine: secondo le stime del *World Economic Forum*, infatti, già nel 2022 il 60% del Pil mondiale sarà prodotto da un mercato digitalizzato e pertanto la capacità di produrre ricchezza in futuro dipenderà in larga misura da servizi e processi ad elevata integrazione dei sistemi digitali.

In tale scenario, la "conversione" al digitale coinvolge inevitabilmente anche le Pubbliche Amministrazioni, chiamate a operare un profondo ripensamento organizzativo in termini di gestione interna degli atti e dei documenti amministrativi, di riorganizzazione delle singole procedure e, non ultimo, di profonda trasformazione dei rapporti e della comunicazione con l'utenza. Tutto ciò richiede naturalmente un consistente investimento finanziario in strumentazioni e tecnologie digitali accompagnato da una specifica e puntuale produzione normativa, di regolamenti e procedure in grado di regolamentare in maniera efficace il nuovo sistema di relazione e comunicazione tra istituzioni e cittadini, così come quello tra istituzioni e attori economici o sociali.

In Italia, sul piano legislativo, la prima risposta organica all'esigenza di riorganizzazione della PA alla luce delle trasformazioni imposte dalle nuove tecnologie è costituita dal *Codice dell'Amministrazione Digitale* (introdotto con il D.lgs. n. 82/2005), che rappresenta il primo strumento normativo orientato ad inquadrare in termini generali l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni, nonché a semplificare le procedure burocratiche e l'accessibilità degli utenti alla documentazione e ai servizi online della PA.

Il graduale passaggio al digitale definito all'interno del *Codice* sopra citato si poneva l'obiettivo di realizzare una vera e propria "connessione di rete" tra le strutture amministrative, con l'intento di facilitare comunicazioni, condivisioni e scambi di informazioni tra gli enti di ogni livello, in ottemperanza al principio della semplificazione amministrativa e con l'auspicio di arrivare a definire un piano di interscambio anche su scala sovranazionale, fino a poter creare una rete internazionale della pubblica amministrazione.

Il *Codice dell'Amministrazione Digitale* negli anni è stato oggetto di numerose revisioni e aggiornamenti, fino ad arrivare alla importante riforma operata dal D.lgs. 179/2016 (nell'ambito della cosiddetta "Riforma Madia"), che ha modificato in maniera sostanziale le disposizioni del preesistente *Codice*, pur mantenendo pressoché inalterati gli obiettivi fondamentali ed i cardini del documento originario quali l'informatizzazione dei servizi, dei pagamenti e, più in generale, della relazione e comunicazione tra P.A. e cittadini, e garantendo la semplificazione organizzativa e decisionale della macchina amministrativa.

Tra le innovazioni introdotte dalla "Riforma Madia" un ruolo di particolare rilievo è assegnato alla cosiddetta *firma digitale* - uno strumento che consente di scambiare documenti in rete con piena validità legale poiché garantisce l'autenticità e la piena integrità della documentazione "virtualmente" sottoscritta -, così come al *Sistema Pubblico di Identità Digitale (Spid)*, uno strumento di riconoscimento informatizzato che consente a cittadini e imprese di accedere a tutti i servizi online della PA con un'unica identità digitale, con l'intento di eliminare le numerose credenziali di accesso necessarie per utilizzare i servizi in rete delle pubbliche amministrazioni.

Su scala sovranazionale, la Commissione Europea ha riconosciuto un'importanza significativa all'ICT quale chiave di sviluppo e crescita per l'UE, arrivando a definire iniziative e programmi di intervento con l'obiettivo di garantire un ambiente digitale equo, aperto e sicuro su scala comunitaria. Dando seguito a tali propositi, nel 2010 la Commissione ha realizzato un documento programmatico confluito nell'*Agenda Digitale Europea*, che si proponeva il raggiungimento di ambiziosi obiettivi entro il 2020. Anche l'Italia ha raccolto tali indicazioni introducendo l'*Agenda Digitale Italiana*, un documento strategico nazionale con il quale il nostro Paese ha fissato le modalità e le priorità di intervento per la digitalizzazione.

È all'interno del quadro applicativo dell'*Agenda Digitale* che si colloca la nascita della *Agenzia per l'Italia Digitale*, un'autorità amministrativa indipendente istituita dal Governo Monti che ha sostituito la DigitPA e l'Agenzia per la Diffusione delle Tecnologie per l'Innovazione, assumendo le funzioni e i rapporti facenti precedentemente capo a tali enti. L'*Agenzia per l'Italia Digitale* ha il compito di promuovere l'innovazione e l'utilizzo delle tecnologie digitali nell'organizzazione interna della PA e nei rapporti con cittadini e imprese, prestando al contempo la propria collaborazione alle istituzioni europee per l'adempimento degli obblighi internazionali assunti dallo Stato in materia di trasformazione digitale e sviluppo dell'ICT.

Gli sforzi normativi profusi per la "conversione" al digitale della P.A. sono stati altresì accompagnati da un consistente impegno di risorse economiche, complessivamente quantificabile in oltre 27 miliardi: in base ai dati dell'Agenzia per l'Italia Digitale, nel quinquennio 2013-2017 la spesa pubblica media annua sostenuta per lo sviluppo dell'ICT nella PA è stata infatti pari a 5,5 miliardi di euro, di cui circa 3,6 miliardi di parte

corrente (66% del totale), mentre gli investimenti in spesa capitale ammontano a circa 1,9 miliardi di euro (rappresentando il 34% del totale).

La disaggregazione per tipologia di ente conferma come quasi la metà del volume di spesa complessivo sia stato generato dalle Amministrazioni Centrali (in media 2,6 miliardi di euro annui in termini assoluti), all'interno delle quali sono soprattutto i ministeri e gli enti di previdenza a registrare gli importi medi più rilevanti.

A seguire, la spesa degli enti territoriali incide per circa il 25% del totale (1,4 miliardi di euro annui): circa metà è assorbita dalle Regioni e dalle Province Autonome, per un ammontare pari a 665 milioni di euro annui, all'interno delle quali non è compresa la spesa sostenuta dai sistemi sanitari regionali, contabilizzata invece all'interno del comparto sanitario, che assorbe il 21,3% del volume di spesa complessivo (1,2 miliardi di euro annui): si tratta, come conferma il Rapporto sul Digitale in Italia realizzato da Confindustria e Anitec-Assinform, di una spesa che, in termini "relativi" (1,1% del totale delle risorse sanitarie), resta molto distante dalla media UE (2,3%) e, soprattutto, dalle performance dei più avanzati Paesi del Nord Europa (che arrivano al 4%).

Decisamente più contenuta – sia in termini assoluti, sia in relazione alle altre categorie prese in esame – appare infine la spesa sostenuta dal comparto dell'istruzione (comprensivo dei settori scuola, università e ricerca), che con "appena" 354 milioni di euro annui ha assorbito il 6,4% della spesa totale.

Tali criticità sono risultate particolarmente evidenti a seguito della recente emergenza coronavirus, che ha fatto emergere la necessità di ripensare l'intera gestione del sistema sanitario attraverso interventi e programmi di rilancio che passano anche da una maggiore digitalizzazione dei servizi: alcuni ambiti quali la telemedicina, il telemonitoraggio dei pazienti da remoto, la mappatura epidemiologica e il tracciamento della popolazione si sono infatti rivelati strumenti indispensabili per affrontare efficacemente l'emergenza, indirizzando le politiche sanitarie in tale direzione.

È all'interno di tale scenario che può essere collocato lo sviluppo dell'applicazione "Immuni", un sistema volontario di *contact tracing* per i contagi da Coronavirus in Italia. Nonostante la forte campagna promozionale realizzata durante le ultime settimane di *lockdown*, il sistema telematico di tracciamento epidemiologico (che rappresenta un'assoluta novità nel panorama sanitario italiano) non ha tuttavia raccolto ampi consensi nella popolazione, principalmente perché ritenuta inefficace e/o per le preoccupazioni legate alla privacy ed alle possibili prescrizioni restrittive derivanti da un possibile contatto con un soggetto "positivo": al 15 luglio 2020 erano stati infatti raggiunti i 4,3 milioni di download (dati Ministero della Salute), un risultato ancora molto distante dal target del 60% giudicato idoneo a garantire l'efficacia del sistema del tracciamento. Il già insufficiente risultato raggiunto risulta peraltro sovradimensionato se si considera che tale valore fa riferimento esclusivamente al totale dei "download" (inclusi quelli cui è seguita la cancellazione dell'applicazione) e non ai profili realmente "attivi".



Fonte: Elaborazioni Eures Ricerche Economiche e Sociali su dati Agenzia per l'Italia Digitale, *Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2019-2021* *escluse le regioni

Le risorse finanziarie impiegate e la produzione normativa “dedicata” non hanno tuttavia garantito un’adeguata trasformazione digitale della PA, per la cui gestione ancora oggi si fa spesso riferimento a strumenti “tradizionali”: le novità in chiave ICT, laddove adeguatamente implementate, si sono infatti in molti casi solo “affiancate” alle procedure precedenti, rendendo di fatto difficile quel processo di “conversione” al digitale della PA auspicato su più fronti.

Il motivo del mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati è soprattutto ascrivibile alle difficoltà di utilizzo pratico delle nuove procedure, che spesso sono state acquisite e implementate solo sul piano formale, mostrando successive criticità sul fronte applicativo. Ciò ha generato un significativo dispendio di risorse, poiché ai costi per l’adozione delle strumentazioni hardware e software necessarie a supportare la “riconversione digitale” delle procedure amministrative, nonché alle spese sostenute per la formazione del personale dipendente, non ha fatto riscontro un adeguato miglioramento in termini di efficienza ed efficacia della macchina amministrativa.

A tale proposito il monitoraggio sullo stato di avanzamento dei progetti di trasformazione digitale realizzato dall’Agid mostra in maniera inequivocabile le dimensioni di tale “ritardo”, evidenziando come quasi tutti i progetti di trasformazione digitale avviati negli ultimi anni siano ancora molto distanti dal raggiungimento degli obiettivi previsti per il 2020: in primo luogo, relativamente al Sistema Pubblico per l’Identità Digitale – la soluzione che consente ai cittadini di accedere ai servizi online della PA mediante un solo username e password – i dati aggiornati al 3 giugno 2020 mostrano come le Pubbliche Amministrazioni che consentono tale tipologia di accesso siano circa 4,4 mila (i cittadini in possesso di credenziali SPID sono invece 8,5 milioni), a fronte dell’obiettivo prefissato entro il 2020, che indicava 10 mila enti aderenti quale target di riferimento.

Anche le transazioni effettuate mediante il sistema PagoPA – la piattaforma digitale che consente ai cittadini di pagare tutti i servizi pubblici in modo più veloce, riducendo le possibilità di errore in fase di compilazione dei bollettini e sollevando le amministrazioni dai costi e dai ritardi dei metodi di incasso tradizionali – sono molto lontane dal target previsto entro la fine dell’anno in corso: a fine 2019 le operazioni di pagamento andate a buon fine erano infatti poco più di 70 milioni, a fronte di un obiettivo di 150 milioni.

In materia sanitaria, un’importante novità in chiave ICT è rappresentata dall’introduzione del Fascicolo Sanitario Elettronico (Decreto-Legge n. 179/2012, recante Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, art. 12), uno strumento che consente di associare ad ogni cittadino un’immediata ricostruzione della propria storia sanitaria presente e trascorsa, poiché ogni volta che si verifica un “evento” clinico il fascicolo viene aggiornato “da remoto” dai professionisti socio-sanitari che prendono in carico il paziente. Si tratta di un progetto estremamente importante sul fronte dell’efficacia e del coordinamento dei servizi sanitari, poiché consente di avere diretto accesso alla storia clinica dei pazienti, riducendo i tempi di compilazione e di consultazione delle cartelle e le possibilità di errore. Ad oggi, tuttavia, le regioni nei quali il sistema è stato implementato e risulta operativo sono 14 (il FSE risulta ancora in fase di attuazione in Veneto, Marche, Abruzzo, Campania, Calabria e Sicilia), a fronte di un obiettivo che prevedeva una copertura pressoché totale entro il 2020. I cittadini che hanno attivato il proprio fascicolo sanitario attraverso la procedura prevista dalle regioni sono invece il 23% del totale degli assistiti, un valore che si discosta significativamente dalla soglia del 70% prevista. La ridotta partecipazione dei cittadini sembra tuttavia correlata al mancato “utilizzo” delle prestazioni sanitarie, piuttosto che a difficoltà di tipo applicativo legate all’apertura dei fascicoli: il 63% dei referti prodotti dalle strutture sanitarie, infatti, è stato digitalizzato e reso disponibile all’intero di FSE, un risultato che, così inquadrato, sembra avvicinarsi verso l’obiettivo del 70% previsto per il 2020.

Decisamente positivo appare invece il quadro relativo alla pubblicazione degli *open data*, grazie soprattutto agli obblighi legislativi: il DL 179/2012, che ha modificato l’art. 53 del *Codice dell’Amministrazione Digitale*, sancisce infatti l’obbligo per le P.A. di aggiornare, divulgare e permettere la consultazione dei dati pubblici, che dovranno essere fruibili in formato aperto secondo i principi di *open government*. È soprattutto per tale ragione che le linee programmatiche relative agli *open data* hanno addirittura superato gli obiettivi previsti dall’Agid: oggi, infatti, sono oltre 33 mila i *dataset* pubblicati nel portale dati.gov.it, a fronte di un obiettivo di 25 mila previsto entro la fine dell’anno, mentre le amministrazioni che pubblicano *open data* sono 507, contro un obiettivo pari a 300.

Qualche elemento di ritardo si segnala infine in relazione allo stato di attuazione dell’Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (istituita con il Decreto-Legge n. 179/2012), una banca dati nazionale nella quale dovrebbero confluire tutti i dati delle

anagrafi comunali, al fine di consentire agli enti di consultare o estrarre dati, monitorare le attività ed effettuare statistiche; ad oggi, infatti, i comuni iscritti all'ANPR sono 6.311, con uno scostamento di quasi 1.700 unità rispetto al target previsto entro il 2020 (7.978 il valore "soglia").

Tabella 1 – Monitoraggio sullo stato di avanzamento dei progetti di trasformazione digitale. Risultati e confronto con target 2020

	Situazione attuale	Target 2020	% di realizzazione
Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID)			
AA.PP. che consentono l'accesso ai servizi online con SPID	4.370	10.000	43,7%
PagoPA			
Transazioni effettuate sulla piattaforma PagoPA	70,7 MLN	150 MLN	47,1%
Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE)			
Regioni con FSE operativo	14	20	70%
% di cittadini che hanno attivato il FSE sul totale degli assistiti dal SSN	23	70	32,9%
% di referti disponibili sul FSE sul totale di quelli prodotti dalle strutture sanitarie	63	70	90%
Opendata			
Amministrazioni che pubblicano opendata	507	300	> 100%
Dataset pubblicati nel portale dati.gov.it	33.091	25.000	> 100%
Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR)			
Comuni iscritti in ANPR	6.311	7.978	79,1%

Fonte: Elaborazioni Eures Ricerche Economiche e Sociali su dati Agenzia per l'Italia Digitale, Monitoraggio dei progetti di trasformazione digitale

2. Il confronto internazionale: la digitalizzazione nei Paesi dell'UE

Come anticipato, l'attenzione crescente degli economisti e dei *policy maker* allo sviluppo e alla diffusione delle nuove tecnologie nella gestione della PA è chiaramente motivata dal fatto che la "conversione" digitale può offrire un importante contributo alla competitività del Paese, da un lato accrescendo l'efficienza dei processi interni alla PA (l'informatizzazione aumenta la produttività del settore pubblico e genera risparmi di spesa che potranno essere indirizzati verso utilizzi alternativi) e, dall'altro, sostenendo la produttività del settore privato, attraverso un miglioramento dell'offerta di servizi pubblici per cittadini e imprese.

A tale riguardo il confronto internazionale evidenzia un generale ritardo dell'Italia rispetto a quanto complessivamente osservato negli altri principali Paesi industrializzati; particolarmente interessate in questa direzione risulta l'analisi dei dati della Commissione Europea, che con cadenza annuale realizza un confronto comparativo tra i Paesi UE in chiave ICT, continuando a mostrare scenari poco incoraggianti in merito alle

concrete prospettive di trasformazione digitale del nostro Paese ed evidenziando come l'Italia continui a permanere in una condizione di forte arretratezza sul piano tecnologico, accentuando il divario rispetto ai principali benchmark internazionali.

In termini metodologici l'analisi comparativa della Commissione è condotta mediante la realizzazione dell'*Indice Sintetico di Digitalizzazione dell'Economia e della Società* (DESI), un importante strumento conoscitivo che mette a confronto le *performance* dei diversi Paesi europei attraverso l'analisi e l'elaborazione di un'ampia gamma di indicatori, raggruppati in 5 macroaree di riferimento (tali indicatori vengono successivamente rielaborati fino ad associare a ciascun Paese un indice sintetico compreso tra 0 e 100, dove 0 corrisponde a un livello minimo di digitalizzazione mentre il 100 è associato al più ampio ricorso all'ICT nei diversi aspetti della vita quotidiana.

Nello specifico, le 5 sottocategorie (Assi) che compongono l'indice DESI sintetizzano le seguenti aree tematiche:

- la *connettività*, che rappresenta una misura dell'innovazione tecnologica in termini infrastrutturali, un elemento imprescindibile per la realizzazione di una società digitale. Gli indicatori "elementari" che compongono la prima area tematica fanno dunque riferimento alla diffusione della banda larga e delle connessioni ultraveloci, al livello di copertura del G4 e alla preparazione all'implementazione del G5, ecc.
- il *capitale umano*, che fornisce una valutazione del livello di formazione digitale della popolazione, prendendo in considerazione variabili quali la forza lavoro specializzata in ICT e nuove tecnologie, il livello di diffusione delle conoscenze informatiche di base, ecc.
- *l'uso di internet da parte dei cittadini*, che intende offrire una misura della "cultura digitale" all'interno del Paese attraverso indicatori quali la frequenza di svolgimento di attività "da remoto" e dell'utilizzo della rete internet nella vita quotidiana;
- *l'integrazione e lo sviluppo delle tecnologie digitali in ambito aziendale*, che misura l'importanza dell'ICT all'interno delle strutture produttive prendendo in esame indicatori quali il volume di acquisti in modalità e-commerce, l'uso di software aziendali o di *cloud computing* per la condivisione delle informazioni e l'utilizzo dei social media per finalità di marketing o per coinvolgere clienti e partner;
- la *digitalizzazione dei servizi pubblici* che risulta l'area tematica maggiormente connessa all'oggetto del presente lavoro di ricerca, poiché intende approfondire il livello di trasformazione digitale della PA. Gli indicatori "elementari" che possono offrire un'indicazione sintetica in materia sono il livello di utilizzo dei servizi di e-government per i cittadini e per le imprese nonché il grado di accessibilità alle informazioni da remoto attraverso gli opendata.

Ciò premesso, in base ai risultati dell'ultimo rapporto della Commissione Europea, nel 2020 il nostro Paese presenta un indice di digitalizzazione pari a 43,6 (52,6 il punteggio medio ottenuto dai Paesi dell'UE28), raggiungendo "appena" la 25esima posizione tra i Paesi dell'UE28, alle spalle di Cipro (in 24esima posizione con un punteggio pari a 44) e precedendo solo la Romania, la Grecia e la Bulgaria (che chiudono la classifica con punteggi pari rispettivamente a 40, 37,3 e 36,4).

I primi posti in graduatoria sono al contrario occupati dai Paesi del Nord Europa, con la Finlandia in testa (con un punteggio pari a 72,3), seguita dalla Svezia (69,7 punti), dalla Danimarca (69,1 punti) e dai Paesi Bassi (67,7 punti).

Tabella 2 – Indice di Digitalizzazione dell'Economia e della Società nei Paesi dell'UE
Anni 2015, 2019 e 2020. Valore dell'indice e posizione in graduatoria

Paesi	Anno 2015		Anno 2019		Anno 2020		Var. 20/19 ↑↔↓
	Indice	Posizione	Indice	Posizione	Indice	Posizione	
Finlandia	56,7	2	68,1	1	72,3	1	↔
Svezia	55,1	3	67,5	2	69,7	2	↔
Danimarca	57,0	1	66,0	3	69,1	3	↔
Paesi Bassi	51,2	4	63,6	4	67,7	4	↔
Malta	46,5	6	55,3	8	62,7	5	↑
Irlanda	43,1	9	58,0	6	61,8	6	↔
Estonia	48,7	5	58,3	5	61,1	7	↓
Regno Unito	45,7	7	56,6	7	60,4	8	↓
Belgio	42,8	10	53,0	11	58,7	9	↑
Lussemburgo	44,8	8	54,5	9	57,9	10	↓
Spagna	41,4	11	53,6	10	57,5	11	↓
Germania	41,1	12	51,2	13	56,1	12	↑
Austria	40,5	13	51,1	14	54,3	13	↑
Lituania	40,4	14	51,8	12	53,9	14	↓
Francia	37,5	18	49,8	16	52,2	15	↑
Slovenia	38,2	16	48,7	17	51,2	16	↑
Repubblica Ceca	38,1	17	47,3	18	50,8	17	↑
Lettonia	38,6	15	49,9	15	50,7	18	↓
Portogallo	37,1	19	47,0	19	49,6	19	↔
Croazia	33,0	21	44,3	20	47,6	20	↔
Ungheria	31,7	22	42,3	22	47,5	21	↑
Repubblica Slovacca	33,1	20	42,9	21	45,2	22	↓
Polonia	31,3	23	40,7	25	45,0	23	↑
Cipro	30,6	24	41,5	24	44,0	24	↔
Italia	29,8	25	41,6	23	43,6	25	↓
Romania	26,9	26	36,5	26	40,0	26	↔
Grecia	26,1	28	35,1	27	37,3	27	↔
Bulgaria	26,8	27	33,8	28	36,4	28	↔
MEDIA UE	38,9	-	49,4	-	52,6	-	-

Fonte: Elaborazioni Eures Ricerche Economiche e Sociali su dati Commissione Europea

In termini dinamici, sono 11 i Paesi dell'UE che mantengono inalterata la propria posizione in classifica rispetto al 2019, mentre in 9 casi si segnala una variazione positiva e in 8 si osserva un arretramento.

Pur mostrando complessivamente un incremento del valore dell'indice, il nostro Paese perde due posizioni in graduatoria rispetto al 2019, e incrementa anche la distanza rispetto al dato medio dell'UE (nel 2019 lo scarto si attestava a 7,8 punti, mentre nel 2020 raggiunge i 9 punti) e alla performance della Finlandia, che anche nel 2019 otteneva la prima posizione in classifica (lo scarto passa dai 26,5 punti del 2019 ai 28,7 punti del 2020).

Prendendo invece in considerazione esclusivamente il quinto asse tematico, che, come precedentemente anticipato, risulta il più pertinente all'oggetto del presente lavoro poiché approfondisce il livello di digitalizzazione della PA, l'Italia si colloca in 19esima posizione nella graduatoria a 28, con un punteggio pari a 67,5 (la media dei Paesi UE è pari a 72), alle spalle di Cipro (con un indice pari a 69) e precedendo la Polonia (67,4 punti) e la Germania, che ottiene "solo" la 21esima posizione (era 12esima con riferimento all'indice complessivo), con 66,4 punti.

La prima posizione in classifica è occupata invece dall'Estonia, che riconferma anche nel 2020 un assoluto primato sul fronte della digitalizzazione dei servizi pubblici, ottenendo un indice pari a 89,3 (era settima in termini complessivi), seguita dalla Spagna, che raggiunge il secondo posto in graduatoria con 87,3 punti (registrando peraltro un incremento di 2 posizioni rispetto al 2019 e di ben 6 posizioni rispetto al 2015), e dalla Danimarca, che occupa la terza posizione con 87,1 punti.

Rispetto al 2019 il nostro Paese mostra una situazione di stabilità in termini relativi ma un incoraggiante incremento del valore dell'indice, che vanta una crescita di 5,6 punti (61,9 il valore del 2019), mostrando peraltro una riduzione del gap con la performance dell'Estonia (da 23,1 punti nel 2019 a 21,8 punti nel 2020) e con la media dei Paesi dell'UE28 (da 5,1 a 4,5 punti).

Su scala quinquennale, tuttavia, è interessante osservare come il significativo miglioramento dell'indice nazionale (+21,5 punti), che risulta peraltro analogo alla variazione media registrata dai Paesi dell'UE (+21,8 punti) non sia stato sufficiente a determinare un contestuale miglioramento della posizione in classifica: nel periodo 2015-2019, infatti, l'Italia perde 2 posizioni (era 17esima all'inizio del periodo, in ex-aequo con la Slovenia), "sorpasata" dal Lussemburgo (che registra un incremento di oltre 32 punti, passando dalla 21esima alla 14esima posizione) e dalla Francia, che con una crescita di quasi 31 punti passa dalla 19esima alla 12esima posizione nella suddetta graduatoria.

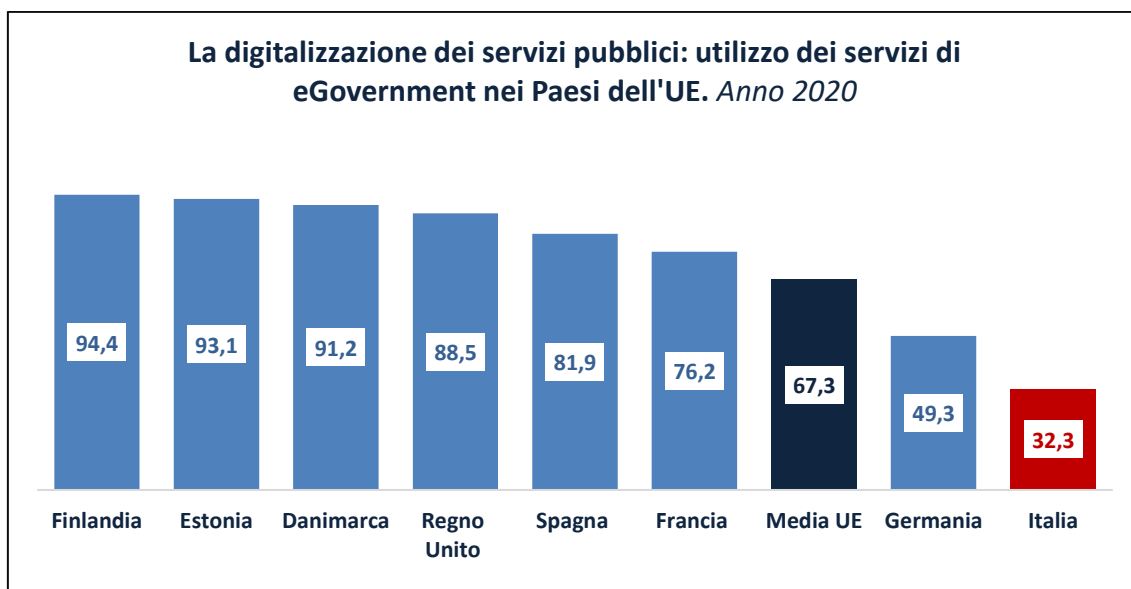
Tabella 3 – Digitalizzazione dei servizi pubblici nei Paesi dell’UE (Asse 5° dell’Indice di Digitalizzazione dell’Economia e della Società).

Anni 2015, 2019-2020 - Indice e posizione in graduatoria

	Anno 2015		Anno 2019		Anno 2020		Var. 20/19 ↑↔↓
	Indice	Posizione	Indice	Posizione	Indice	Posizione	
Estonia	77,3	1	85,0	1	89,3	1	↔
Spagna	64,1	8	80,9	4	87,3	2	↑
Danimarca	74,4	2	82,7	2	87,1	3	↓
Finlandia	72,1	3	82,0	3	87,0	4	↓
Lettonia	54,6	12	80,2	5	85,1	5	↔
Lituania	60,6	10	79,4	7	81,4	6	↑
Paesi Bassi	66,3	6	79,6	6	81,0	7	↓
Austria	59,9	11	76,3	10	80,8	8	↑
Irlanda	61,0	9	78,1	8	80,6	9	↓
Svezia	65,6	7	77,9	9	79,3	10	↓
Malta	71,2	4	75,2	11	78,1	11	↔
Francia	45,8	19	69,3	13	76,7	12	↑
Portogallo	67,6	5	73,4	12	75,1	13	↓
Lussemburgo	41,6	21	64,9	16	73,7	14	↑
Belgio	51,5	14	65,8	14	71,7	15	↓
Regno Unito	48,8	15	64,8	17	70,8	16	↑
Slovenia	46,0	17	64,5	18	70,8	17	↑
Cipro	48,5	16	65,7	15	69,0	18	↓
Italia	46,0	17	61,9	19	67,5	19	↔
Polonia	53,1	13	61,5	20	67,4	20	↔
Germania	42,3	20	58,8	22	66,4	21	↑
Repubblica Ceca	33,0	23	59,9	21	62,4	22	↓
Bulgaria	36,7	22	56,5	23	61,8	23	↔
Ungheria	28,2	26	50,7	25	57,8	24	↑
Croazia	27,1	27	50,8	24	55,8	25	↓
Repubblica Slovacca	30,6	25	50,7	25	55,6	26	↓
Grecia	20,6	28	46,4	27	51,5	27	↔
Romania	31,1	24	45,0	28	48,4	28	↔
Media UE	50,2	-	67,0	-	72,0	-	-

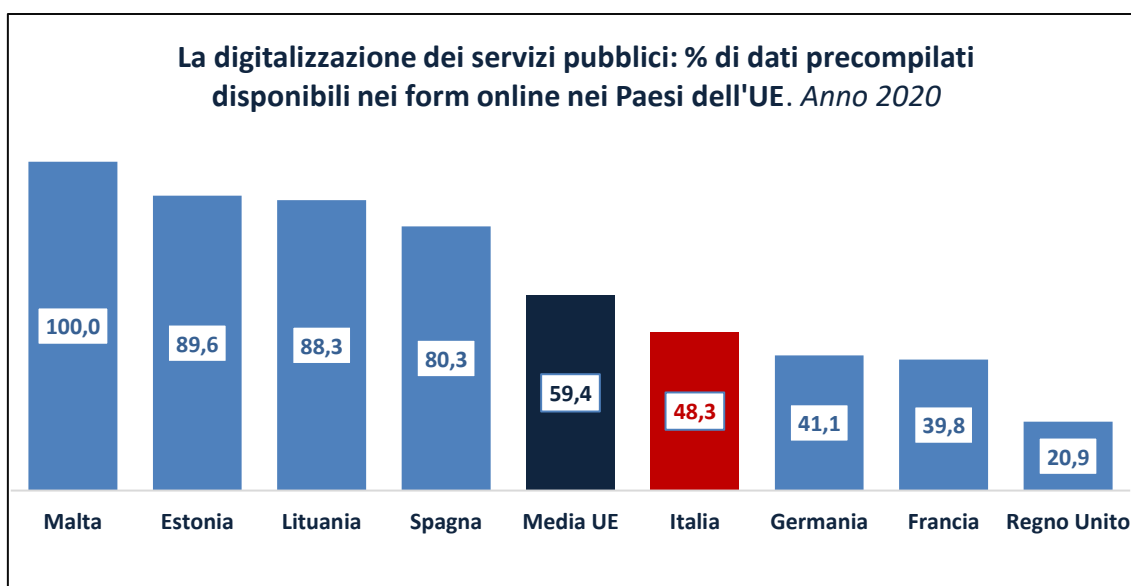
Fonte: Elaborazioni Eures Ricerche Economiche e Sociali su dati Commissione Europea

L’analisi degli indicatori elementari che costituiscono l’asse quinto dell’indice “DESI” mostra come il nostro Paese presenti le maggiori criticità in termini di utilizzo dei servizi di eGovernment: in Italia, infatti, solo il 32,3% degli individui di età compresa tra i 15 e i 74 anni utilizza i sistemi telematici per interfacciarsi con la PA, a fronte di una media UE pari al 67,3%. In relazione a tale parametro il nostro Paese si colloca in coda alla graduatoria raggiungendo la 28esima posizione, alle spalle di Grecia (39,1%) e Germania (49,3%), sul fronte opposto, sono ancora una volta i Paesi dell’Europa del Nord a mostrare i risultati più incoraggianti: in particolare, la Finlandia apre la classifica con una percentuale pari al 94,4%, seguita dall’Estonia (93,1%) e dalla Danimarca (91,2%).



Fonte: Elaborazioni Eures Ricerche Economiche e Sociali su dati Commissione Europea

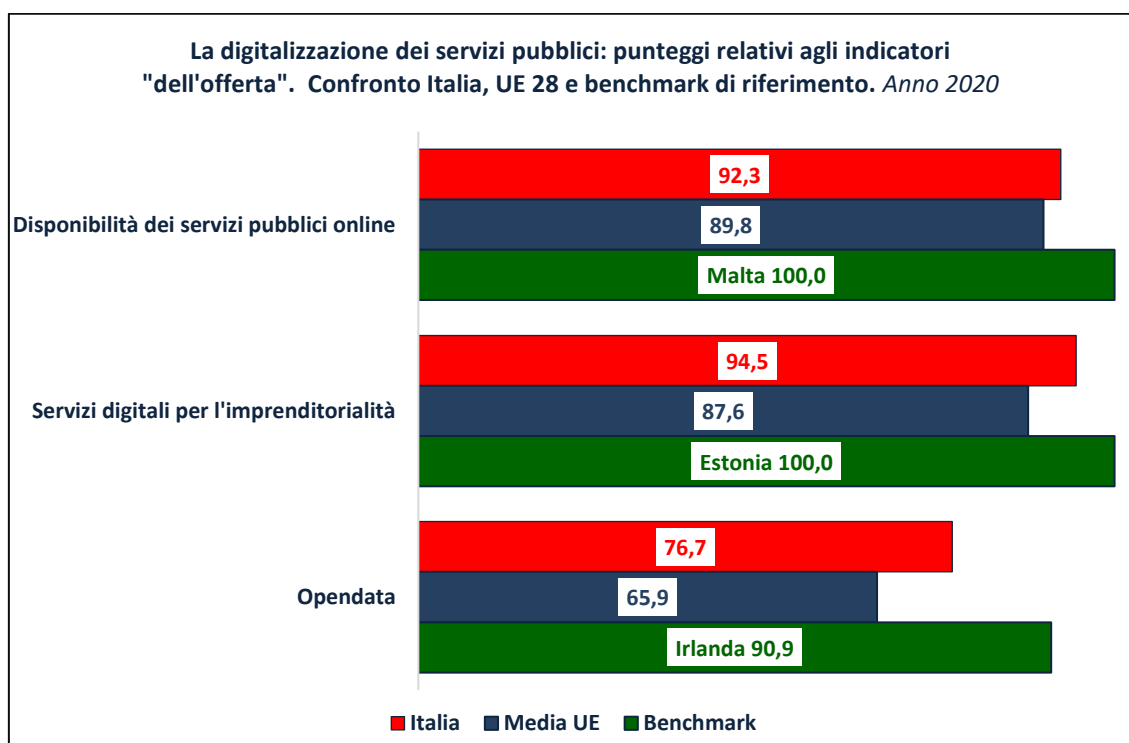
L'Italia ottiene risultati inferiori alla media UE anche in relazione al livello di coordinamento e comunicazione tra le diverse amministrazioni pubbliche, per la cui "misurazione" è stata presa in esame la percentuale di dati (soprattutto anagrafici) precompilati già disponibili nei form dei servizi online in quanto desunti da archivi interni della PA e che pertanto non necessitano di alcuna ulteriore attività di compilazione da parte dell'utente, consentendo di velocizzare i tempi di espletamento di un servizio e di ridurre le possibilità di errore in sede di completamento del form: in relazione a tale indicatore il nostro Paese si colloca in 19esima posizione in classifica, con un risultato pari al 48,3%, preceduta dalla Repubblica Ceca (52,5%) e immediatamente seguita dall'Ungheria (con un valore pari al 41,8%), a fronte del 59,4% della media UE (in questo caso è Malta la prima in graduatoria, raggiungendo il valore massimo del 100%).



Fonte: Elaborazioni Eures Ricerche Economiche e Sociali su dati Commissione Europea

Passando dalla osservazione degli “indicatori di processo” sopra osservati, a quelli “di disponibilità”, migliora il risultato dell’Italia nel quadro internazionale. Sostanzialmente in linea alla media UE appare infatti la disponibilità dei servizi pubblici online, misurata attraverso la quota di “passaggi” necessari per la produzione dei principali atti amministrativi (certificati di nascita, di residenza, ecc.) che possono essere effettuati “da remoto”, evidenziando come il principale elemento di criticità che caratterizza la digitalizzazione delle procedure della nostra PA sia rappresentato dalla difficoltà di “completamento del ciclo”, ovvero dalla mancata traduzione dell’offerta di servizi digitalizzati in una loro effettiva fruizione da parte dei cittadini e delle imprese: in relazione alla disponibilità di servizi pubblici online l’Italia si colloca infatti in 12esima posizione, con un valore pari al 92,3%, ottenendo un risultato leggermente superiore alla media UE, pari all’89,8% (anche in questo caso è Malta a mantenere la prima posizione con un valore pari al 100%, seguita da Portogallo e Danimarca con un risultato pari al 98,6%, mentre la Romania chiude la graduatoria con un valore pari al 70,3%).

Decisamente incoraggiante - sempre considerando quanto sopra affermato in merito all’effettivo utilizzo dei servizi “potenzialmente digitalizzati” - appare infine il posizionamento dell’Italia per quanto riguarda la percentuale di servizi per l’imprenditoria disponibili online e alla quota di *opendata* accessibili dai portali informatici delle AA.PP.: il nostro Paese si colloca infatti rispettivamente al sesto e all’ottavo posto in graduatoria, con valori pari al 94,5% e al 76,7% (87,6% e 65,9%, invece, le percentuali relative alla media UE). Da segnalare, al riguardo, il risultato dell’Estonia per il primo indicatore (100%) e quello dell’Irlanda per il secondo (90,9%).



Fonte: Elaborazioni Eures Ricerche Economiche e Sociali su dati Commissione Europea

Tabella 4 – Digitalizzazione dei servizi pubblici in Italia (Asse 5° dell’Indice di Digitalizzazione dell’Economia e della Società). Posizione relativa ai singoli parametri
Anni 2018-2020 - *Indice e posizione in graduatoria*

	Indice			Posizione		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Utilizzo dei servizi di eGovernment						
% di individui (15-74 anni) che hanno inviato moduli “da remoto” alle autorità pubbliche nell’ultimo anno (Eurostat)	29,9	37,2	32,3	28	27	28
Moduli precompilati						
Quota di dati precompilati nei moduli online dei servizi pubblici (eGovernment Benchmarking Report)	32,5	48,3	48,3	21	19	19
Disponibilità dei servizi pubblici online						
Quota di step necessari per la produzione dei principali atti amministrativi (nascita, nuova residenza, ecc.) che possono essere effettuati online (eGovernment Benchmarking Report)	89,0	90,8	92,3	12	12	12
Servizi digitali per l’imprenditorialità						
Quota di servizi pubblici per l’avvio di un’attività di impresa e per operazioni commerciali disponibili online (eGovernment Benchmarking Report)	80,8	82,0	94,5	19	18	6
Opendata						
Quantità di dati “aperti” e accessibili disponibili nei portali delle PA (European Data Portal)	81,0	80,0	76,7	8	4	8

Fonte: Elaborazioni Eures Ricerche Economiche e Sociali su dati Commissione Europea

La ridotta capacità degli italiani di interfacciarsi “da remoto” con la PA emersa dall’analisi degli indicatori “elementari”, trova una parziale spiegazione nella ridotta diffusione della cultura informatica - quando non della stessa alfabetizzazione -, che ancora contraddistingue ampi segmenti della popolazione: in base ai dati Eurostat, infatti, in Italia nel 2019 la quota di popolazione “adulta” (di età superiore ai 15 anni) che accede quotidianamente alla rete internet si attesta al 73% (79% la media UE) collocando il nostro Paese al 21esimo posto in graduatoria, insieme alla Lituania.

I Paesi più “virtuosi” sono ancora una volta quelli del Nord Europa, ed in particolare i Paesi Bassi, la Danimarca (entrambi al 92%), la Svezia, il Regno Unito (entrambi al 91%) e la Finlandia (90%), mentre la Bulgaria e la Romania chiudono la classifica con percentuali rispettivamente pari al 60% e al 57%.

Tabella 5 – Percentuale di individui (15 anni e oltre) che utilizza internet quotidianamente nei Paesi dell'UE28. Anni 2015-2019, valori %

	2015	2016	2017	2018	2019
Paesi Bassi	85	86	90	90	92
Danimarca	87	89	91	92	92
Svezia	82	85	90	88	91
Regno Unito	83	88	85	91	91
Finlandia	84	85	87	88	90
Lussemburgo	92	93	91	86	87
Germania	75	78	79	84	85
Belgio	73	74	76	82	85
Irlanda	67	70	70	74	83
Estonia	77	77	79	82	83
Malta	70	71	76	77	82
Austria	68	72	74	76	80
Ungheria	72	78	76	75	80
Cipro	63	69	74	77	79
Spagna	64	67	69	72	78
Francia	68	70	70	75	77
Repubblica Ceca	63	65	68	75	76
Repubblica Slovacca	60	68	69	68	76
Lettonia	66	68	70	73	75
Slovenia	61	64	68	71	74
Lituania	56	60	64	68	73
Italia	62	66	68	71	73
Croazia	60	63	58	66	71
Polonia	52	57	61	64	68
Grecia	55	57	59	61	65
Portogallo	55	60	63	64	65
Bulgaria	46	49	54	55	60
Romania	37	42	47	53	57
Media UE 28	67	71	72	76	79

Fonte: Elaborazioni Eures Ricerche Economiche e Sociali su dati Eurostat

3. Lo stato del digitale nelle A.A. L.L. in Italia: il quadro settoriale e territoriale

Di particolare interesse, all'interno dell'analisi proposta, risulta inoltre l'approfondimento relativo alla digitalizzazione delle Amministrazioni Locali, ovvero degli "enti di prossimità" chiamati a dialogare più direttamente e assiduamente con i singoli cittadini e le imprese del territorio. Tale prospettiva consente infatti di leggere più approfonditamente le ragioni e le specificità del ritardo emerso nel confronto europeo, ovvero di evidenziare in quali direzioni occorra lavorare per recuperare un deficit che penalizza in misura sempre maggiore la competitività del nostro Paese.

Secondo gli ultimi dati Istat disponibili (relativi all'anno 2018) neanche la metà delle Amministrazioni Pubbliche territoriali del nostro Paese (il 47,8%) garantisce ai cittadini e alle imprese la possibilità di gestire l'intero iter – dall'avvio alla conclusione – di almeno un servizio tra quelli più frequentemente erogati (il risultato è stato determinato facendo riferimento a un "campione" di 24 servizi selezionati tra quelli più "ricorrenti" poiché richiesti dai cittadini e dalle imprese con maggiore frequenza). Il dato, ricordando che si riferisce ad "almeno uno su 24 servizi", risulta particolarmente preoccupante, segnalando un ritardo probabilmente da interpretare alla luce di variabili non esclusivamente legate alla dimensione tecnologica.

Ciò premesso, la percentuale aggregata raggiunge un livello relativamente più elevato – pari al 54,6 – tra le sole amministrazioni regionali, scendendo al 48,3% tra gli enti comunali e attestandosi su valori molto inferiori nelle province (40%) e soprattutto nelle comunità montane (21,5%).

Se il risultato appare dunque complessivamente allarmante, il confronto con gli anni precedenti mostra una positiva dinamica di crescita: la quota di amministrazioni che garantivano almeno un servizio interamente "da remoto" raggiungeva infatti il 33,8% del totale nel 2015 e "appena" il 19,1% nel 2012. La crescita è determinata soprattutto dalla dinamica dei comuni, che tra il 2012 e il 2018 riportano un incremento di circa 30 punti percentuali, mentre negli altri enti territoriali si registra un trend di segno opposto, determinato tuttavia dalla variazione della "dimensione" campionaria (negli anni precedenti la percentuale di adesione all'indagine Istat era infatti stata minore) e non da una effettiva riduzione del livello di digitalizzazione dei servizi.

Si tratta comunque di un risultato decisamente poco soddisfacente ed anche contraddittorio, se si considera che le Istituzioni hanno mostrato particolare attenzione verso la formazione ICT dei dipendenti delle P.P. A.A., adottando a tale scopo robuste politiche di investimento: nel 2018, infatti, circa un'amministrazione su 6 ha dichiarato di aver avviato corsi di formazione per i dipendenti nel corso dell'anno su tematiche legate al digitale (in un caso su 3 il corso ha riguardato la gestione di specifici software e applicativi inerenti le attività di ufficio), coinvolgendo complessivamente tali attività

formative circa 120 mila lavoratori alle dipendenze delle amministrazioni territoriali. Inoltre, circa un ente territoriale su 4 possiede uffici di informatica (interni o in gestione associata) e al 31 dicembre 2018 erano oltre 27 mila i dipendenti specializzati nel settore ICT che prestavano servizio nella P.A.

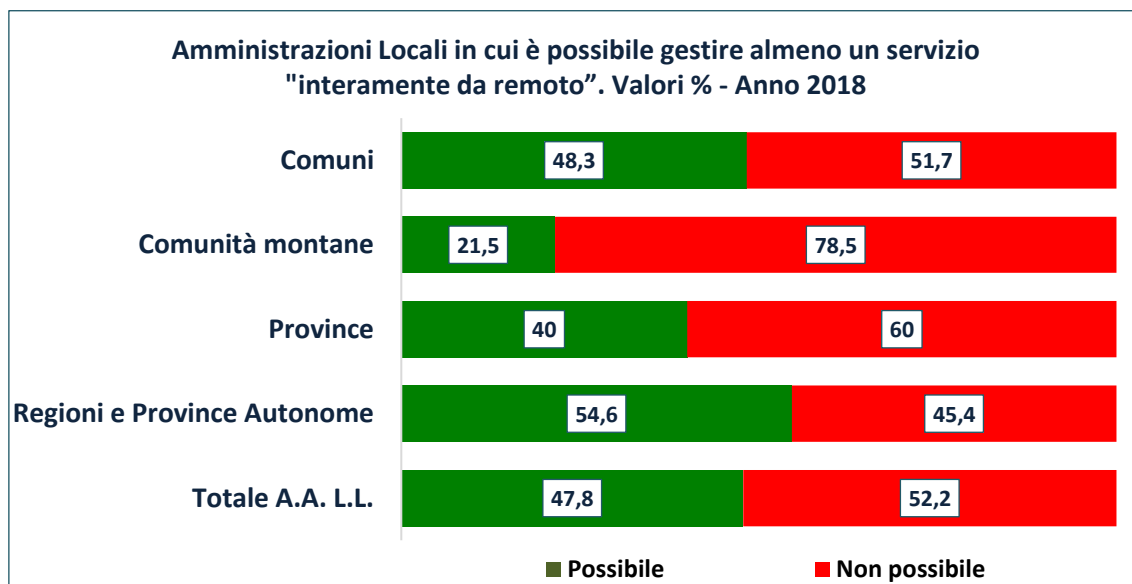


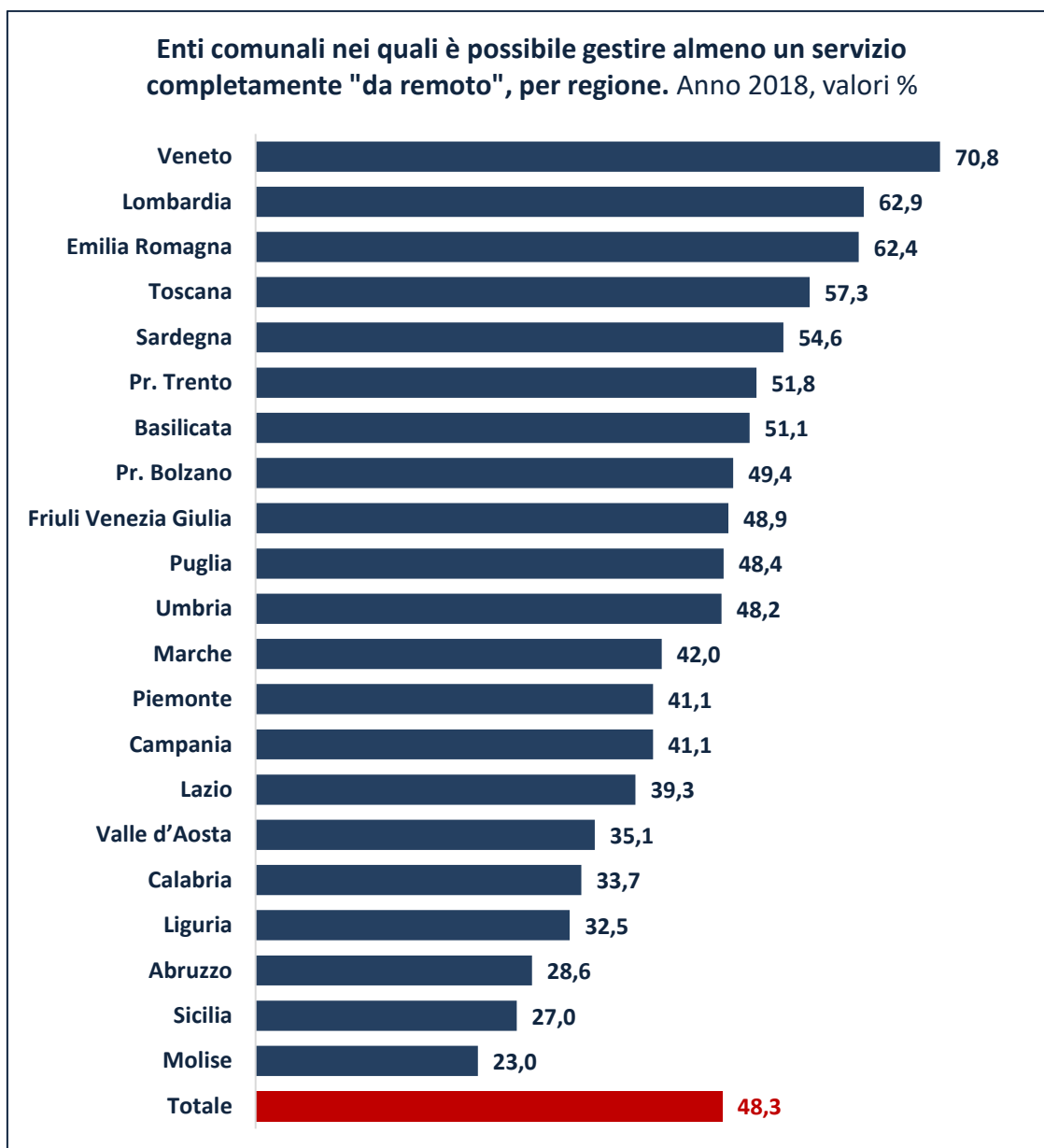
Tabella 6 – Amministrazioni locali nelle quali è possibile gestire almeno un servizio* interamente "da remoto", dall'apertura della pratica alla conclusione. *Anni 2012, 2015, 2018, valori %*

	2012	2015	2018
Comuni	18,9	33,9	48,3
Comunità montane	14,5	28,0	21,5
Province	30,2	27,1	40,0
Regioni e Province Autonome	63,6	59,1	54,6
Totale A.A. L.L.	19,1	33,8	47,8

Fonte: Elaborazioni Eures Ricerche Economiche e Sociali su dati Istat *la percentuale è calcolata con riferimento ai 24 servizi erogati con maggiore frequenza dalle Amministrazioni Pubbliche, quali il pagamento di tasse e tributi, la richiesta di SCIA, la Dichiarazione di Inizio di Attività Produttiva, l'accesso allo Sportello Unico per le Attività Produttive, il pagamento delle multe, l'iscrizione a concorsi pubblici e la partecipazione a bandi di gara, il rilascio di certificati anagrafici e/o documenti di identità, la scelta del medico di base, la richiesta di esenzione ticket, la consultazione di cataloghi e prestiti bibliotecari, ecc.

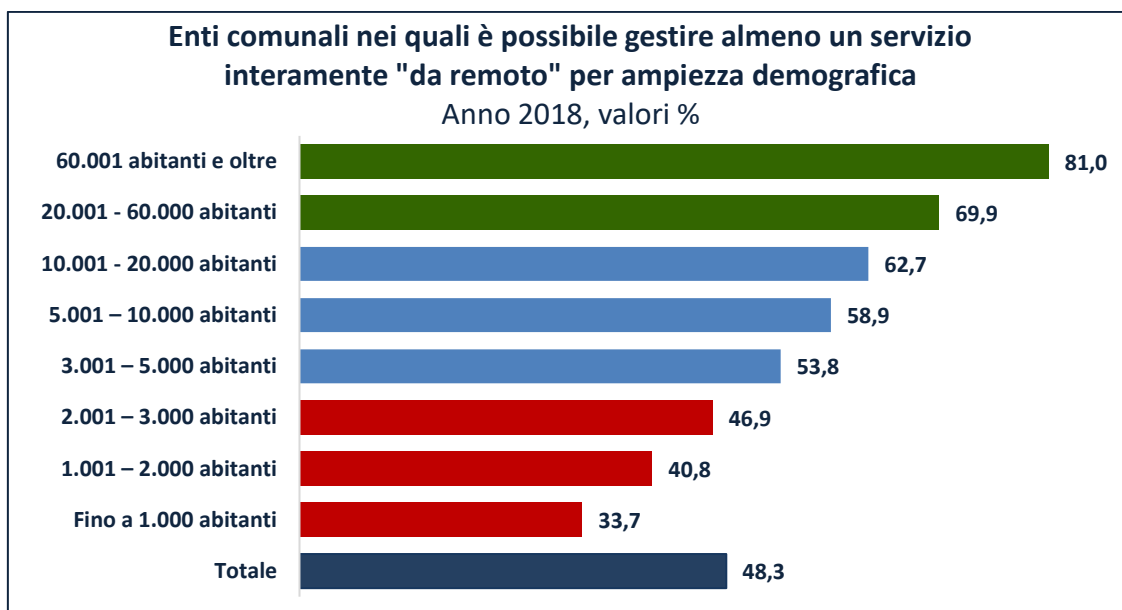
I dati relativi ai soli enti comunali – che rappresentano il 96% del totale delle amministrazioni oggetto di indagine – disaggregati per regione di appartenenza segnalano inoltre una marcata disomogeneità territoriale: nelle regioni del Nord, infatti, il livello di digitalizzazione dei servizi appare nettamente superiore al valore medio nazionale, mentre nel Meridione si osservano situazioni di maggiore criticità.

Nel dettaglio, in base ai risultati dell'indagine sopra citata, la regione più virtuosa risulta essere il Veneto con il 70,8% dei comuni che ha interamente digitalizzato almeno un servizio (tra i 24 analizzati), seguita dalla Lombardia (62,9%) e dall'Emilia Romagna (62,4%), mentre in coda alla classifica – con percentuali inferiori al 30% - si collocano l'Abruzzo (28,6%), la Sicilia (27%) e il Molise (23%).



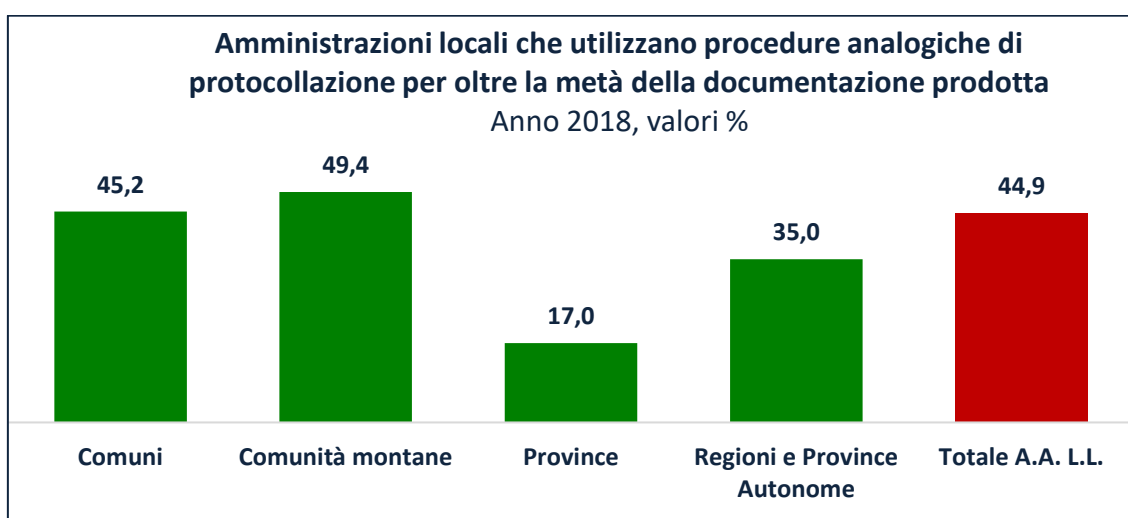
Fonte: Elaborazioni Eures Ricerche Economiche e Sociali su dati Istat

La disaggregazione per ampiezza demografica mostra come siano prevedibilmente i comuni più piccoli a presentare le criticità più importanti, mentre il livello di informatizzazione dei servizi risulta decisamente più soddisfacente nei centri urbani di maggiori "dimensioni": tra i comuni con meno di mille residenti, infatti, solo un ente su tre ha infatti interamente digitalizzato almeno un servizio al pubblico, salendo tale percentuale al 40,8% nei territori con popolazione compresa tra 1.000 e 2.000 abitanti, al 46,9% nei comuni della fascia "da 2.000 a 3.000 residenti", fino a raggiungere un valore pari all'81% nei territori che contano almeno 60 mila abitanti.



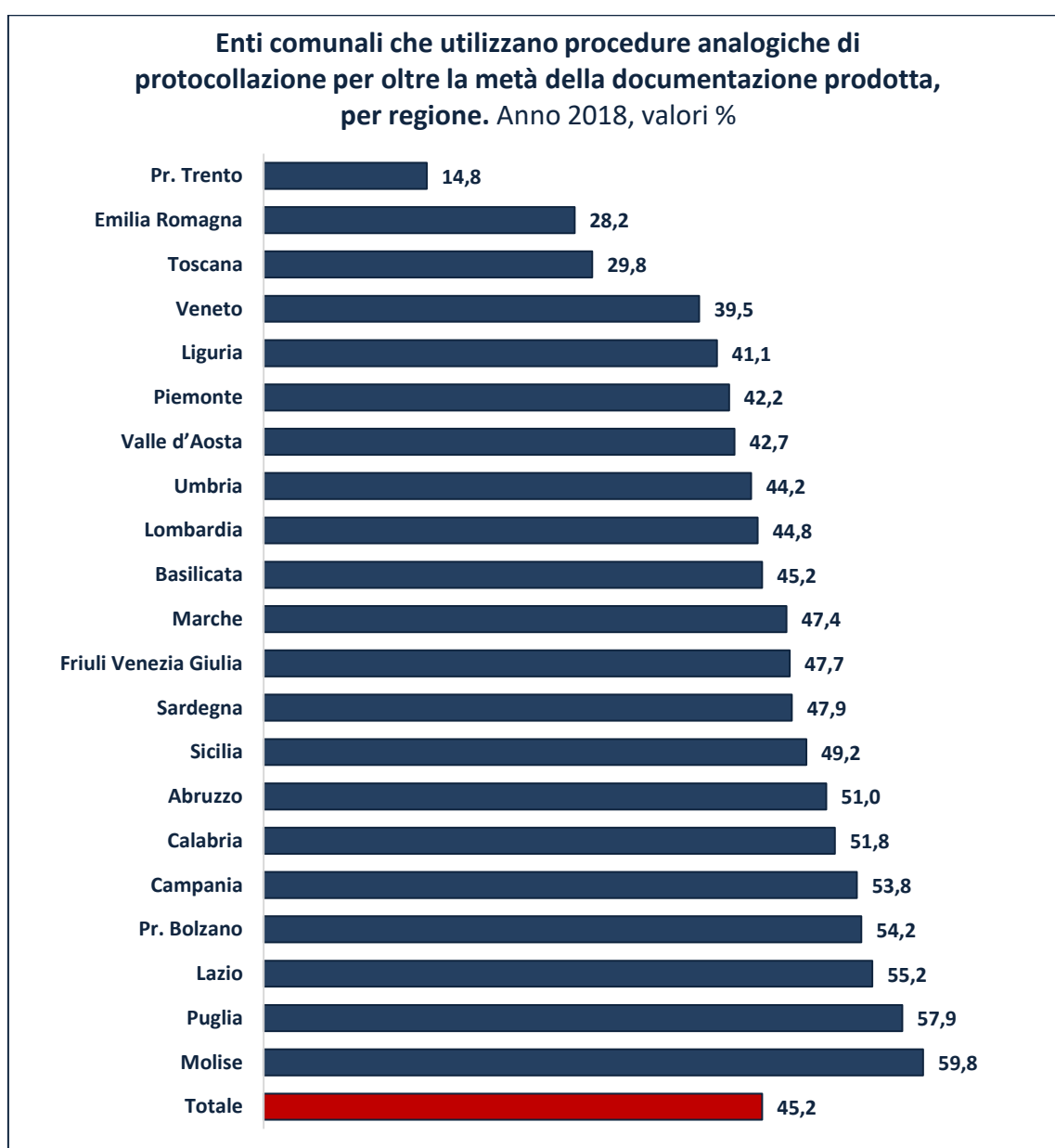
Fonte: Elaborazioni Eures Ricerche Economiche e Sociali su dati Istat

Lo scarso livello di digitalizzazione dei servizi rivolti al pubblico si accompagna prevedibilmente ad una altrettanto ridotta capacità di informatizzazione delle procedure interne: ben il 45% delle amministrazioni locali, infatti, protocolla ancora oltre la metà della documentazione prodotta utilizzando procedure di tipo "analogico" (faldoni, timbri, firme, sigle); tale valore scende tuttavia al 35% tra gli enti regionali, raggiungendo il risultato più positivo, pari ad "appena" il 17%, tra le amministrazioni provinciali. L'informatizzazione delle procedure, oltre a garantire significativi risparmi di tempo, riduzione delle code agli sportelli e diminuzione della eventualità di errori e distrazioni, incrementa altresì la possibilità di monitorare l'operato dei dipendenti, riducendo significativamente gli spazi di "discrezionalità" che talvolta inficiano l'efficienza, la parità e la stessa universalità delle prestazioni destinate dalla Pubblica Amministrazione ai cittadini e alle imprese.



Fonte: Elaborazioni Eures Ricerche Economiche e Sociali su dati Istat

Considerando infine le sole amministrazioni comunali, i risultati evidenziano ancora una volta un forte divario interregionale lungo l'asse Nord-Sud: il passaggio ad una prevalente protocollazione digitale dei documenti interessa infatti gran parte dei comuni settentrionali: nella Provincia Autonoma di Trento solo il 14,8% dei Comuni continua ancora a utilizzare in modo prevalente procedure analogiche di protocollazione, mentre in Emilia Romagna tale percentuale raggiunge il 28,2% e in Toscana il 29,8%; sul fronte opposto sono 7 le Regioni in cui tale quota risulta maggioritaria, raggiungendo il 51% in Abruzzo, il 51,8% in Calabria, il 53,8% in Campania e il 54,2% nella Provincia Autonoma di Bolzano (che è l'unico territorio settentrionale a mostrare una quota superiore al 50%); chiudono la classifica il Lazio (55,2%), la Puglia (57,9%) e il Molise (59,8%).



Fonte: Elaborazioni Eures Ricerche Economiche e Sociali su dati Istat