

- **servizi interattivi**, che sono le transizioni dati, gestite con i centri servizi che generano addebito in fattura;

Per quanto riguarda la Convenzione *Mobile 6*, attivata il 4 aprile 2015 alla scadenza della *Mobile 5* e attualmente in vigore, alla Commissione sono stati consegnati da TIM i dati relativi al traffico fatturato fino al terzo bimestre 2017, che comprende il traffico generato fino al 31 marzo 2017. Al terzo bimestre 2017 erano attive 2.820 diverse amministrazioni pubbliche, centrali e locali e la consistenza di SIM Human era pari a 401.839.

Per ottenere una descrizione più precisa delle voci di spesa e per un'informazione puntuale sui consumi, il gestore TIM ha depositato presso la Commissione l'analisi puntuale di tre mesi di traffico (*aprile-giugno 2017*), che consentono di ottenere un'indicazione statistica sui consumi effettuati. Nell'entrare in dettaglio nel traffico dei cosiddetti "*numeri speciali*", emerge come per il periodo aprile-giugno 2017, sono state registrate numerose chiamate effettuate in direzione di *call center*, relativi ai vettori di trasporto (Trenitalia, Alitalia, NTV-Italo, Meridiana), di compagnie telefoniche ed *helpdesk* (Tre, Italiaonline, Wind, Tiscali, Fastweb), di servizi bancari (Cartasi) e d'intrattenimento (Ticketone, Sky, Edreams, Uci Cinema). Per quanto riguarda invece i "*servizi di intrattenimento*", risultano – come servizio di sms e sempre nel medesimo periodo considerato – soprattutto servizi bancari e di intrattenimento. Dall'analisi dei costi si evidenziano invii di 15.994 sms per un importo di € 52.390,71 dal provider di Banca Intesa, 3.612 sms per un importo di € 12.457,93 dal provider di Unicredit e 2.653 sms per un importo di € 8.305,03 dal provider di Fineco. L'analisi dei dati consente di far emergere anche un notevole numero di servizi di intrattenimento premium: quello più significativo ammonta a € 20.491,00 dal provider Green media per un totale di 1.606 sms. Le voci più consistenti si sono riscontrate sotto la voce "*servizi interattivi*" con una spesa di € 428.210,83, accumulata nei tre mesi presi in considerazione (*aprile-giugno 2017*). L'analisi in dettaglio di questi servizi aggiuntivi ne mettono in luce l'inutilità per l'amministrazione pubblica. In questa spesa sono compresi giochi e intrattenimento, servizi erotici per adulti, servizi di informazione sportiva, oroscopi, musica ed abbonamenti a riviste, quotidiani e periodici. L'importo più rilevante riguarda il servizio "*mpay1\_beengo\_tuk\_tuk*"<sup>157</sup>, con una spesa pari a € 24.247,83 per un numero di transazioni pari a 6.976. Una spesa di € 23.803,56 è stata registrata per il servizio "*Paywox\_abb*"<sup>158</sup>, con 6.877 transazioni. Analogamente il servizio "*M\_pay1\_beengo\_gocontent*"<sup>159</sup> produce 6.485 transazioni, per una spesa di € 22.151,91. Questi tre servizi riportati, in ordine di spesa, rientrano, come tipologia, nella categoria *mobile pay*. Si tratta, precisa il gestore TIM, di un consorzio inter-operatore (TIM, Vodafone e WindH3G), gestito da due *hub* tecnologici per l'erogazione/gestione dei servizi VAS. La spesa complessiva, comprendente numeri speciali, servizi intrattenimento e servizi interattivi per le tre mensilità prese in esame, ammonta a € 600.214,93. Il quadro emerso, di conseguenza, certifica uno spreco di risorse pubbliche. Per evitare un tale spreco di denaro pubblico, sarebbe

---

<sup>157</sup> Beengo Srl è la società titolare del servizio.

<sup>158</sup> Paywox è la società titolare del servizio.

<sup>159</sup> Beengo Srl è la società titolare del servizio.

necessario ed opportuno prevedere, all'interno delle convenzioni con i gestori di telefonia, il blocco automatico dei servizi aggiuntivi descritti per i contratti con la Pubblica Amministrazione. Il fatto che le Pubbliche Amministrazioni non abbiano bloccato, negli anni, l'uso di questi servizi è una indicazione chiara della mancanza di controlli sugli addebiti in fattura.

### 3.6 Gli Accordi Programma Quadro (APQ)

Gli Accordi Programma Quadro sono uno strumento di programmazione attraverso il quale le pubbliche amministrazioni centrali e regionali attuano una strategia comune in specifici settori. Negli APQ vengono definiti gli interventi da realizzare, i relativi tempi, le modalità di attuazione, i soggetti responsabili del progetto, la copertura finanziaria degli interventi, le procedure, gli impegni assunti da ciascun soggetto firmatario e, infine, i procedimenti di conciliazione o di definizione dei conflitti tra i soggetti partecipanti. La genesi normativa degli APQ risale al 1996, con la legge n. 662/1996<sup>160</sup>; in seguito, con la delibera CIPE n. 41 del 2012, sono stati introdotti gli APQ rafforzati che prevedono un nuovo sistema di procedure e di regole. Gli APQ rafforzati contengono la definizione di un sistema di indicatori di risultato e di realizzazione; la verifica della sostenibilità finanziaria e gestionale e le modalità di monitoraggio e di valutazione *in itinere* ed *ex post*. Sugli APQ, AgID svolge una duplice funzione: da una parte, è investita della funzione di trasferimento dei finanziamenti assegnati alle regioni. La procedura prevede il 20 per cento a titolo di anticipazione entro 60 giorni dalla data di sottoscrizione dell'Accordo e il 70 per cento della copertura relativa sulla base dello stato di avanzamento dei lavori, in coerenza con i piani di attività del singolo progetto esecutivo; infine, il 10 per cento è trasferito a seguito della positiva valutazione di AgID sul raggiungimento dei risultati descritti nel progetto. Di conseguenza, AgID svolge anche una funzione di controllo amministrativo e di verifica che sussistano tutti gli elementi progettuali per saldare. Dall'altra, attraverso il servizio coordinamento Accordi Programma Quadro, AgID ha anche il compito di definire, gestire e monitorare gli APQ con le Regioni e le Province Autonome, in modo da garantire la coerenza programmatica e il rispetto degli indirizzi strategici nazionali.

Per avere contezza degli Accordi Programma Quadro nel settore dell'ICT, anche alla luce delle notizie di stampa che ne avevano denunciato ritardi nella programmazione e nel trasferimento di fondi, la Commissione ha provveduto alla convocazione in audizione del direttore di AgID Antonio Samaritani. Dall'audizione è emerso come i residui ammontino a circa 130 milioni di euro e derivino principalmente dal passaggio ad AgID, alla fine del 2014, delle attività e dei relativi progetti dell'ex Dipartimento per l'Innovazione Tecnologica; progetti che sono stati avviati nel corso degli anni, ma che risalgono anche ad una decina di anni fa. Nel 2015 i residui a bilancio sono stati 269 milioni di euro, che si riferiscono ad una posta generale complessiva del bilancio e riguardano, però, tutte le attività di AgID, che sono essenzialmente due: i fondi da erogare alle amministrazioni per finanziare i progetti e le risorse da utilizzare per le progettualità interne all'Agenzia. I 269 milioni di euro di residui rappresentano la cifra complessiva e si riferiscono ad entrambe le attività. Il direttore Samaritani ha voluto precisare come AgID non sia rimasta ferma, ma in questi anni si sia mossa in

---

<sup>160</sup> Legge n. 662/1996, art. 2, comma 203, lettera c).

due direzioni, per far fronte a tali residui: da una parte ha svolto uno studio di *assessment* per comprendere come lavorare su questi residui; dall'altra ha rafforzato il *team* della dottoressa Picot, responsabile del servizio coordinamento Accordi Programma Quadro, assumendo quattro collaboratori esterni, che hanno lavorato sui residui, realizzando un *assessment* dei residui. Queste azioni hanno consentito ad AgID di ridurre i residui da 269 milioni di euro nel 2015 ai 194 milioni nel 2017. Secondo Samaritani, il processo di riduzione resta sotto controllo, mentre il ritardo è imputabile al fatto che l'Agenzia abbia ricevuto nel 2015 un insieme di progetti di cui non era titolare e di conseguenza ha dovuto impostare un processo di gestione di questi fondi. L'altro elemento che ha inciso sul ritardo è relativo al fatto che AgID non sia dotata né di poteri, né di struttura organizzativa in grado di velocizzare i processi delle regioni. L'unico strumento in possesso di AgID per velocizzare i processi è quello di inviare una lettera di sollecito, con la quale si avverte l'amministrazione ritardataria che i finanziamenti saranno bloccati se non ci saranno progressioni nei progetti. Inoltre, dall'audizione è emerso come la situazione nelle diverse regioni si presenti a macchia di leopardo. Alcune regioni hanno avviato un progetto, ma procedono a rilento. Altre regioni, per disordini amministrativi interni, si sono viste costrette a bloccare i progetti, mentre altre regioni non hanno avviato significativamente l'attività progettuale. Samaritani ha assicurato la Commissione che AgID si stia impegnando nell'accompagnare queste situazioni di difficoltà, cercando di riconvertire le attività nella logica del piano triennale, utilizzando i fondi già stanziati. In sostanza, quindi, se alcuni dei vecchi progetti vengono stralciati, la loro rimodulazione viene finanziata, reindirizzando i fondi già esistenti.

La Commissione ha rilevato come le Regioni con maggiori residui siano la Sicilia (59 milioni), la Campania (38 milioni), la Calabria (21 milioni), la Puglia (12 milioni) e la Sardegna (12 milioni). Permane il problema per alcune regioni, che non hanno elaborato la documentazione necessaria per la rendicontazione e non l'hanno inviata correttamente ad AgID, bloccando in questo modo il trasferimento dei fondi. Dall'audizione di Samaritani emerge anche un problema di contabilità, con molti progetti regionali avviati, conclusi nella maggior parte dei casi intorno all'88-90 per cento con le fatture liquidate, ma i cui fondi non possono essere trasferiti da AgID. In questi casi le regioni hanno utilizzato la propria liquidità per far fronte alle fatture, ma non ricevono i fondi da AgID, perché non hanno prodotto i documenti necessari che consentono una correttezza amministrativa. Nel corso delle rispettive audizioni, la Commissione ha anche richiesto alle Regioni Campania e Sicilia ulteriori dettagli e comunicazioni, che tuttavia non sono state fornite. Un ultimo problema riconosciuto da Samaritani è relativo ai fondi, che AgID non riceve più dal 2012, per coordinare e supervisionare i progetti delle amministrazioni, mentre di fatto l'Agenzia continua a svolgere un controllo dei fondi strutturali, POR e PON, e dell'Agenda Digitale, cercando di indirizzare le progettualità di una logica di coerenza con l'Agenda Digitale e con il piano triennale.

## CAPITOLO 4

### Le criticità della digitalizzazione in Italia

#### Abstract

Il capitolo presenta le criticità, gli ostacoli e le problematiche che le pubbliche amministrazioni devono affrontare nel processo di trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni che sono emersi nel corso dei filoni di inchiesta.

La prima indagine è quella relativa allo stato di attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), da cui emerge un inadeguato livello di conoscenza e di applicazione delle disposizioni di legge da parte delle PA ed una carenza di competenze informatiche e manageriali dei dirigenti pubblici.

La seconda inchiesta è quella relativa all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), che ha voluto fare luce sui continui ritardi nell'implementazione di tale progetto dovuti ad uno scarso coinvolgimento degli *stakeholder* nella fase di progettazione e sviluppo e ad un inefficiente approccio *top-down*, con la posizione dominante del soggetto incaricato di sviluppare il sistema favorita dalle poche competenze tecnologiche e manageriali in capo al Ministero dell'Interno.

Il terzo filone d'inchiesta ha riguardato i presunti malfunzionamenti del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN) che negli anni sono stati oggetto di indagine sia da parte della magistratura sia degli organi di stampa. Come per ANPR, anche in questo caso la Commissione ha rilevato come le maggiori criticità siano relative da una parte, a una *governance* troppo sbilanciata a favore della società esterna incaricata di sviluppare e gestire il SIAN, dall'altra, a un progressivo depauperamento di competenze, anche a causa della volontà del Legislatore, dal Ministero e dall'Agea.

Il quarto tema d'indagine si è concentrato sul Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca; in particolare, si è indagato sulle disfunzioni dall'algoritmo programmato per gestire la procedura automatizzata dei trasferimenti interprovinciali degli insegnanti. Sempre nell'ambito del MIUR, è stato fatto un approfondimento sulle spese sostenute dal Ministero in relazione alle postazioni di lavoro, in quanto il contratto quadro comprende forniture che sono possibili anche attraverso altre convenzioni Consip.

Infine, il quinto argomento d'inchiesta è quello relativo al sistema informativo di gestione dei migranti, da cui sono emersi, in particolare dall'audizione del Ministero dell'Interno, notevoli ritardi nella messa in opera del *software*. In un primo momento, l'implementazione era prevista per giugno 2017, scadenza in seguito prorogata a dicembre di quest'anno. La Commissione ha quindi preso atto dell'ulteriore rinvio, sospendendo l'indagine in attesa di nuovi sviluppi.

#### 4.1 Il responsabile alla transizione digitale

La Commissione, nel corso della sua indagine, ha ritenuto opportuno verificare il grado di competenze possedute dai responsabili del settore delle ICT nelle pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento al livello di adempimento dell'articolo 17 del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), che prevede l'istituzione del responsabile della transizione alla modalità operativa digitale. Nello specifico, l'articolo 17, così come novellato dal decreto legislativo 26 agosto 2016, n.

179, stabilisce che ogni Pubblica Amministrazione “*affida ad un unico ufficio dirigenziale generale, la transizione alla modalità operativa digitale e i conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un’amministrazione digitale e aperta, di servizi facilmente utilizzabili e di qualità, attraverso una maggiore efficienza ed economicità*”. La Commissione, ritenendo centrale il ruolo di progettazione e coordinamento strategico del responsabile sopracitato, al fine di una corretta, efficace ed efficiente transizione digitale, ha richiesto alle amministrazioni dei diversi livelli di governo – ministeri, regioni, città metropolitane e maggiori comuni – i decreti di nomina degli uffici dirigenziali generali, ex articolo 17 del CAD. Il primo problema, di conseguenza, che la Commissione si è trovata ad affrontare è stato quello di reperire le informazioni richieste, a causa di una scarsa reattività delle amministrazioni, che hanno fatto pervenire le risposte con notevole ritardo rispetto alle richieste. Si noti come le richieste dei decreti di nomina ai ministeri siano state inviate dalla Commissione il 24 marzo 2017 e come la prima risposta sia pervenuta solamente l’11 aprile 2017, mentre nella metà dei casi – 25 su 49 – le amministrazioni non hanno fatto pervenire alcuna risposta, nonostante ripetuti solleciti.

La seconda criticità è riferita al contenuto delle informazioni che la Commissione ha raccolto, che ha messo in risalto come il numero degli uffici dirigenziali generali ex articolo 17 del CAD, nominati dalle amministrazioni, risulti basso e insoddisfacente. Infatti, la maggioranza delle pubbliche amministrazioni non ha provveduto alla nomina del responsabile alla transizione alla modalità operativa digitale, facendo emergere un ingiustificato ritardo verso un adempimento obbligatorio, entrato in vigore dal settembre del 2016, circostanza che ha messo in luce un diffuso livello di inadempimento della legge da parte delle amministrazioni. Va sottolineato come, sebbene l’ultima formulazione dell’articolo 17 del CAD risalgia al settembre 2016, la richiesta di individuare un unico centro di competenza all’interno delle amministrazioni centrali, invece, fosse prevista sin dalla versione originale dell’articolo 17 in vigore nel 2005. Il Legislatore, inoltre, aveva modificato, nel 2011, la norma, specificando che si dovesse identificare un unico ufficio dirigenziale generale. Va, infine, fatto notare come già nel 1993, l’articolo 10 del decreto legislativo n. 39 imponesse alle pubbliche amministrazioni di individuare “*un dirigente generale (...) quale responsabile per i sistemi informativi automatizzati*”.

Entrando nel dettaglio, su 13 ministeri, 8<sup>161</sup> hanno provveduto alla nomina, su 14 città metropolitane soltanto 5<sup>162</sup> hanno rispettato l’obbligo di legge, mentre i dati peggiorano se si prendono in esame le regioni, dove ci sono state soltanto 7<sup>163</sup> nomine su 21. Ad aggravare ulteriormente il quadro, il fatto che tutte queste nomine siano avvenute successivamente all’invio delle richieste da parte della Commissione e su impulso di questa, che ha agito da pungolo nei confronti delle amministrazioni, col fine di adempiere a quanto previsto dalla normativa. Per quanto riguarda i maggiori comuni italiani, su 27 solo 11 hanno nominato un responsabile alla transizione digitale.

---

<sup>161</sup> Mibact, Giustizia, MIT, Difesa, Interno, Salute, Mise, Ambiente.

<sup>162</sup> Genova, Napoli, Palermo, Roma, e Venezia.

<sup>163</sup> Campania, Liguria, P.A. Trento, Sardegna, Toscana, Piemonte, Friuli Venezia Giulia.

Il terzo problema è emerso rispetto alla qualità delle nomine, con particolare riferimento al tipo e al livello di competenze in possesso dei responsabili *ex* articolo 17 del CAD, requisiti che lo stesso Codice stabilisce nell'articolo 17, comma 1-ter: “*il responsabile dell'ufficio di cui al comma 1 è dotato di adeguate competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriale*”. La Commissione ha scelto quattro criteri indicativi, per valutare in prima approssimazione il livello di adempimento dell'articolo 17, comma 1-ter:

- iscrizione all'ordine degli ingegneri informatici;
- laurea in informatica o equivalenti;
- esperienza almeno quinquennale nel settore privato nel campo dell'ICT;
- esperienza almeno quinquennale nel settore pubblico nel campo dell'ICT.

Stabiliti i criteri di analisi, la Commissione ha analizzato i *curricula* dei dirigenti generali nominati responsabili alla transizione digitale evidenziando il rischio di assenza dei requisiti richiesti dalla normativa vigente. Degli otto responsabili *ex* articolo 17, nominati dai ministeri, uno solamente è risultato essere in possesso di una laurea idonea al ruolo ricoperto, nel caso specifico in ingegneria informatica. Nei rimanenti sette casi: cinque sono in possesso di una laurea in giurisprudenza, uno in medicina e chirurgia ed uno in ingegneria civile. Di questi profili, solamente in tre casi la formazione universitaria è stata integrata da una esperienza almeno quinquennale nel settore pubblico nel campo delle ICT. Situazione analoga per le regioni, dove solo due nomine delle sette totali, presentano i requisiti sul possesso della laurea informatica o equivalente richiesta dal CAD, mentre delle cinque nomine relative alle città metropolitane, soltanto una rispetta i requisiti.

#### **4.1.1 Lo stato di attuazione del CAD, tra inadempienze e criticità**

Successivamente all'analisi dei *curricula*, la Commissione ha ritenuto opportuno convocare in audizione alcuni dei dirigenti nominati responsabili *ex* articolo 17, in modo da verificare lo stato di attuazione del CAD da parte delle loro organizzazioni e quali siano le iniziative che sono state o verranno prese in tale direzione. Queste audizioni hanno avuto un duplice obiettivo: da una parte, la Commissione ha voluto verificare il livello di competenza digitale e manageriale dei responsabili nominati; dall'altra, si è cercato di comprendere a che punto si trovi il processo di trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni, quale sia la qualità degli interventi e se la riorganizzazione in senso digitale stia avvenendo in modo coordinato, corretto e coerente con quanto prescritto dal CAD. Nel corso dell'indagine sono stati rilevati degli elementi trasversali e comuni tra le pubbliche amministrazioni audite, che la Commissione ritiene si possano estendere dal campione di riferimento alla totalità delle amministrazioni. Dalle diverse audizioni con i responsabili della transazione digitale dei ministeri, è emersa un'amministrazione che viaggia a due velocità: da una parte il *front office* che fa registrare risultati perlomeno soddisfacenti, di contro il *back office*, che evidenzia tutta la difficoltà delle amministrazioni nell'utilizzo dell'ICT nei suoi processi interni. Per quanto riguarda il *front office*, la Commissione ha potuto rilevare un buon livello di digitalizzazione in riferimento all'interazione tra amministrazione e cittadino. Le pubbliche amministrazioni dimostrano

attenzione nel digitalizzare i canali di comunicazione con i privati e, nella totalità dei casi, le imprese scambiano informazioni e documentazione con le amministrazioni esclusivamente tramite canali telematici, con la conseguente eliminazione dell'uso del *fax*. I siti *web* delle amministrazioni tendono ad offrire contenuti sempre più uniformi e standardizzati, anche se non si prevede, nella maggior parte dei casi, la possibilità per l'utente di esprimere la propria soddisfazione sul servizio, come invece stabilito dall'articolo 63 del CAD. Inoltre, c'è un impegno da parte delle pubbliche amministrazioni nel favorire gli *open data* anche se, da questo punto di vista, non c'è una piena consapevolezza dell'importanza dell'utilizzo del dato, il quale spesso viene vissuto più come mero orpello di trasparenza amministrativa, che come un utile strumento di efficientamento dei procedimenti e delle decisioni amministrative. Altro aspetto positivo emerso dalle audizioni è quello riferito alle principali piattaforme abilitanti previste dal nostro ordinamento; tra queste, le più diffuse sono la fatturazione elettronica, PagoPA e NoiPA, mentre appare in crescita l'attenzione delle pubbliche amministrazioni nel prevedere l'allaccio dei propri servizi a SPID. Ad esclusione della fatturazione elettronica, che la Commissione può ritenere realizzata e utilizzata nella totalità delle esperienze audite, i progetti sopra citati sono tutte azioni in corso che verranno completate, a seconda delle amministrazioni, tra la fine dell'anno 2017 e primi mesi del 2018. Nonostante i progetti siano in fase di realizzazione e scontino un ingiustificato ritardo, dalle audizioni si evidenzia come le pubbliche amministrazioni non siano ferme al palo, ma abbiano avviato, seppur con fatica e resistenze interne, un processo di trasformazione digitale, quantomeno dal lato *front office*, con una particolare accelerazione a partire dal 2014.

Di segno opposto il giudizio relativo al *back office*, dove le amministrazioni palesano gravi criticità, ritardi, resistenze ed inadempienze della legge. Dalle risposte e dalle informazioni raccolte durante le audizioni, alla Commissione è apparsa chiara una serie di problematiche comuni a tutte le amministrazioni audite, relativa ad una ingiustificata e reiterata inadempienza delle disposizioni contenute nel CAD. Le dichiarazioni rilasciate in audizione fotografano una pubblica amministrazione che si affida ancora troppo alla carta, disattendendo la legge, che impone di formare gli originali dei propri documenti con mezzi informatici sin dalla prima versione dell'articolo 40 del CAD, mentre la dematerializzazione degli atti è ancora a livelli insufficienti ed insoddisfacenti. Alcuni segnali positivi si registrano nelle comunicazioni interne che avvengono nella maggior parte dei casi tramite posta elettronica, ma la cultura analogica dell'amministrazione novecentesca, diffusa tra i funzionari e i dirigenti pubblici, mantiene ancora in vita i faldoni di documenti cartacei, diffonde ritrosia nell'utilizzo della firma digitale ed impedisce la completa produzione dei documenti nativi digitali. A titolo esemplificativo, si riporta il caso di due ministeri, che hanno risposto ad una richiesta della Commissione facendo pervenire un documento cartaceo contenuto in una busta, trasportata e consegnata per mezzo di un motociclista, nonostante il CAD stabilisca che le comunicazioni tra amministrazioni debbano avvenire solamente in formato digitale e la Commissione avesse richiesto la documentazione tramite PEC richiedendo esplicitamente di ottenerla per via telematica. Altre disposizioni disattese sono quelle relative ai piani delle performance, che di solito non prevedono indicatori riferiti alla trasformazione digitale, non contengono obiettivi precisi e definiti riguardo alle azioni da intraprendere e non tengono conto del grado di digitalizzazione raggiunta nella valutazione delle responsabilità del dirigente, nonostante le prescrizioni degli articoli 3-bis, 12 e 52 del CAD. Inoltre quando sono presenti, i risparmi di costo, generati dall'utilizzo della ICT, non vengono



quantificati e, ancora più grave, non vengono nemmeno reinvestiti nel fondo premialità dei dipendenti, come previsto dall'articolo 15 del CAD sin dal 2011.

In generale, quindi, la Commissione ha rilevato nelle pubbliche amministrazioni delle carenze competenze digitali, alle quali non viene posto rimedio tramite la formazione continua, le cui ore di formazione in ICT, somministrate ai dipendenti in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 13 del CAD sin dal 2006, risultano limitate ed insufficienti. L'inadeguata presenza di competenze ICT, l'assenza di piani di performance e la mancanza di indicatori di obiettivo in linea con il CAD, si traducono nell'incapacità delle amministrazioni di trasformare le proprie organizzazioni interne in senso innovativo.

#### 4.1.2 Il questionario sui comuni

Al fine di raccogliere in maniera più veloce i dati riguardo all'applicazione del CAD a livello comunale, la Commissione ha deliberato, nella fase finale dei suoi lavori, di sottoporre ai maggiori comuni italiani un questionario *on line*. Per determinare quali comuni coinvolgere sono stati utilizzati più criteri contemporaneamente: tutti i comuni con popolazione superiore a 250 mila abitanti, tutti i comuni capoluogo di regione, tutti i comuni corrispondenti a città metropolitane. I comuni selezionati in questo modo sono stati in tutto 26, e di questi, 23 hanno effettivamente partecipato al questionario<sup>164</sup>.

In prima battuta, a ciascun sindaco è stato richiesto il nominativo del responsabile della transizione alla modalità digitale del comune (12 comuni hanno risposto positivamente). A quei comuni che non avevano ancora effettuato la nomina è stato chiesto di indicare un delegato per la compilazione del questionario (11 comuni rientrano in questa categoria). Tre comuni non hanno dato alcuna risposta alle richieste della Commissione.

Successivamente si è passati alla somministrazione del questionario. Si è utilizzata come traccia la scaletta di domande utilizzata nelle audizioni dei responsabili alla transizione digitale di ministeri e regioni, arricchendola con alcune domande riguardo al titolo di studio e all'esperienza lavorativa del compilante, le tipologie di interventi formativi in campo ITC, i rapporti con i fornitori e le tipologie di professionalità utilizzate. Per consentire un'analisi anche quantitativa dei risultati, le risposte sono state, ove possibile, incasellate in griglie, e ove opportuno, rese obbligatorie.

Il numero dei dirigenti responsabili alla transizione digitale segue il *trend* negativo delle PPAA centrali; infatti poco più della metà dei comuni ha effettuato tale nomina.

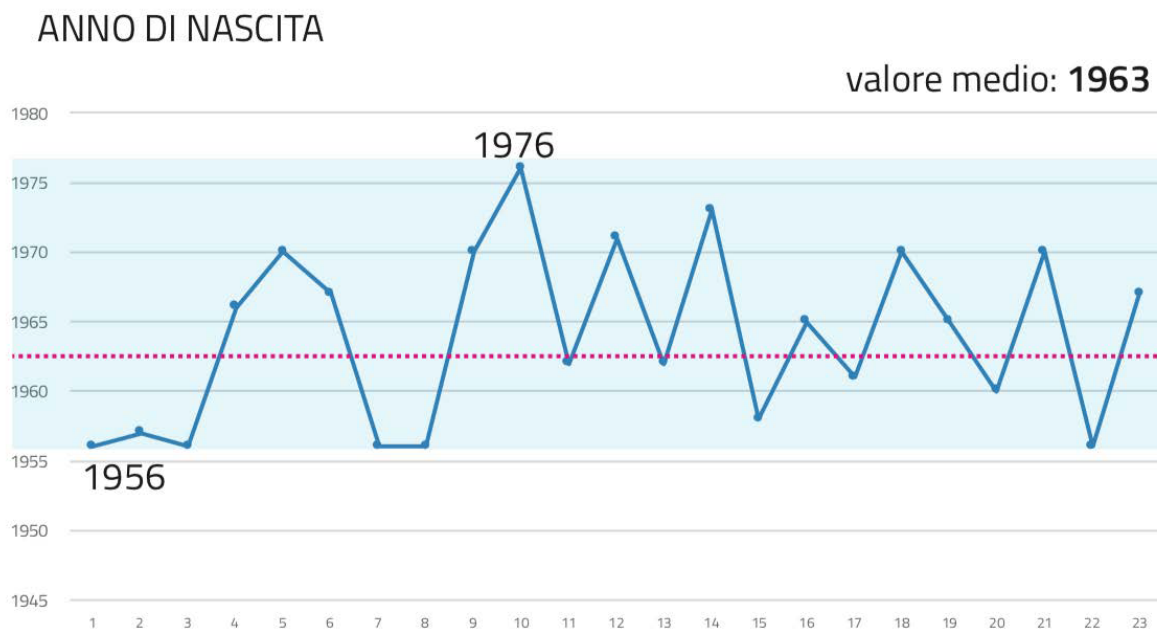
Altro elemento, in linea con ciò che accade nei ministeri, è la carenza di titoli dei responsabili alla transizione. In realtà, il 61 per cento del campione esaminato ha una laurea in ambito scientifico e

---

<sup>164</sup> I comuni che hanno partecipato al questionario sono: Ancona, Aosta, L'Aquila, \*Bari, Bologna, \*Bolzano, \*Cagliari, Campobasso, Catania, Catanzaro, \*Firenze, \*Genova, \*Napoli, Milano, \*Padova, Palermo, Perugia, \*Reggio Calabria, \*Roma, Trento, Trieste, Venezia, \*Verona (con asterisco i comuni che, in mancanza di un responsabile della transizione alla modalità digitale, hanno indicato un delegato a rispondere al questionario).

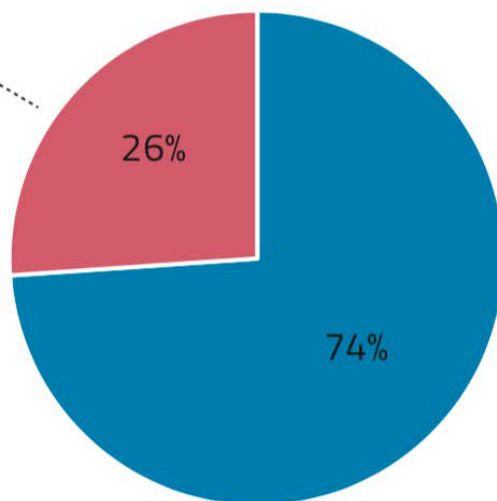


servirebbe un'analisi più approfondita per chiarire le specifiche conoscenze. Rimane comunque il dato riferito alla laurea in ingegneria informatica o in informatica, di cui sono in possesso solamente sei responsabili. Solo in parte questa carenza del titolo di studio è sopperita dall'esperienza nel settore privato, mentre molto di più incide l'esperienza pregressa nel settore pubblico, nell'86 per cento dei casi.



**Figura 1 - Anno di nascita**

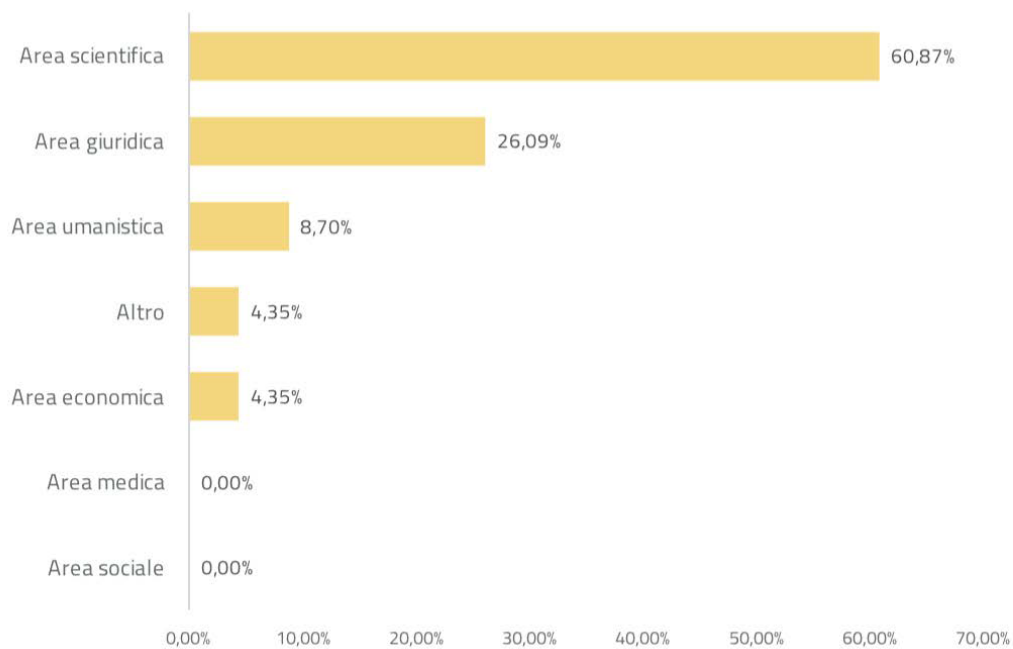
## CHI HA RISPOSTO AL QUESTIONARIO?

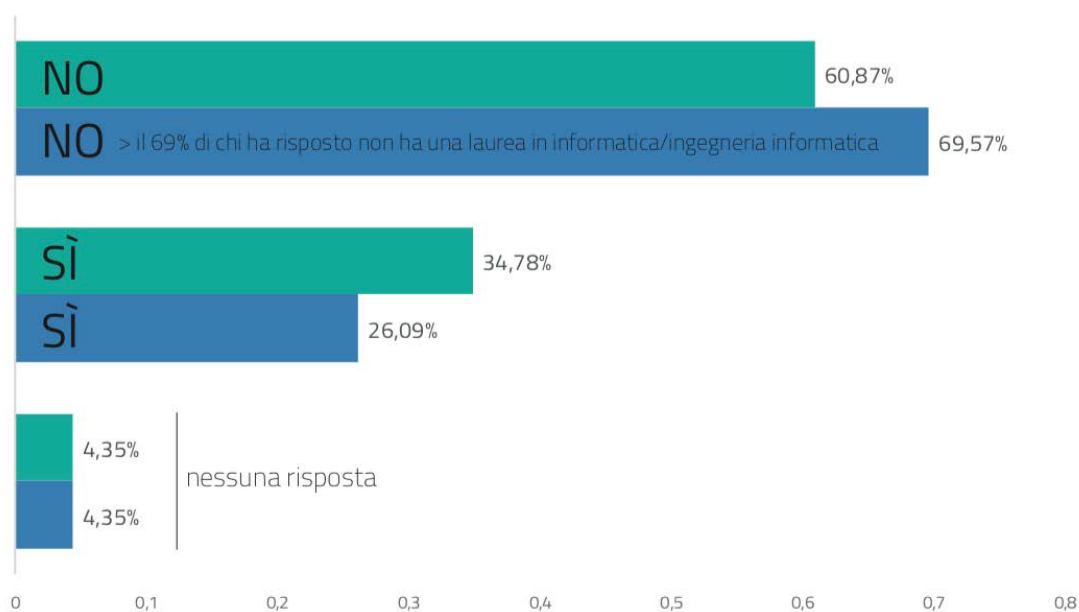
Formazione post laurea  
(master, dottorato)

Diploma di laurea

**Figura 2 - Titoli di studio**

## AREA DI STUDI

**Figura 3 - Area di specializzazione**

**ISCRIZIONE ALL'ORDINE e LAUREA IN INFORMATICA**

PRIMA BARRA: Iscrizione all'ordine  
(per i laureati in ingegneria informatica)

SECONDA BARRA: Laurea in informatica/ingegneria informatica

**Figura 4 - Titoli specialistici**

I comuni sono impegnati nel trasmettere le competenze ai propri dipendenti attraverso corsi di formazione, anche se le ore utilizzate a tale scopo – ammontano a circa 8 ore l'anno – sembrano essere troppo poche, ma, allo stesso tempo, maggiori rispetto ad alcuni ministeri. La maggior parte dei corsi viene realizzata in presenza, anche se si segnala un buon utilizzo anche degli strumenti formativi *on line*, come *webinar* e *e-learning*. La grande fetta dei contenuti formativi riguarda le competenze informatiche di base, quali l'utilizzo di *software*, la protezione della *privacy* e dei dati personali, la sicurezza e la *cybersecurity*, mentre solo in piccola parte la formazione si dedica ai nuovi bisogni delle PA, come ad esempio *big data*, *data analytics* e *IoT (Internet of Things)*.

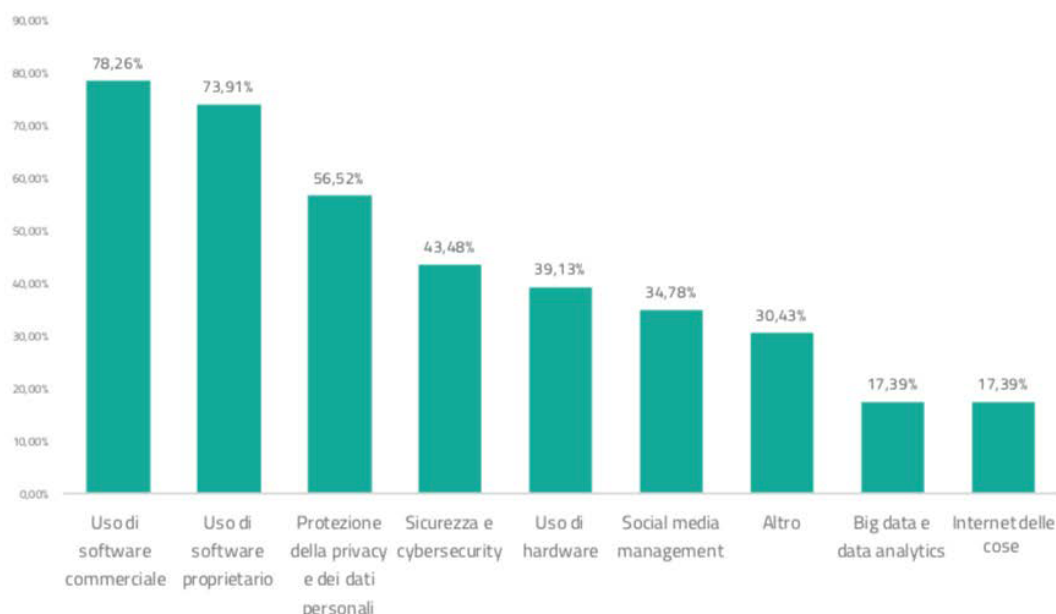
## FORMAZIONE ALL'USO DELLE NUOVE TECNOLOGIE

Quante ore annuali di formazione finalizzate alla conoscenza e all'uso delle TIC sono state erogate in media per ogni dipendente negli ultimi 5 anni?

**8 ore annuali** / valore medio

**122 ore annuali** / valore totale

Che tipo di corsi sulle TIC sono stati erogati negli ultimi 5 anni?



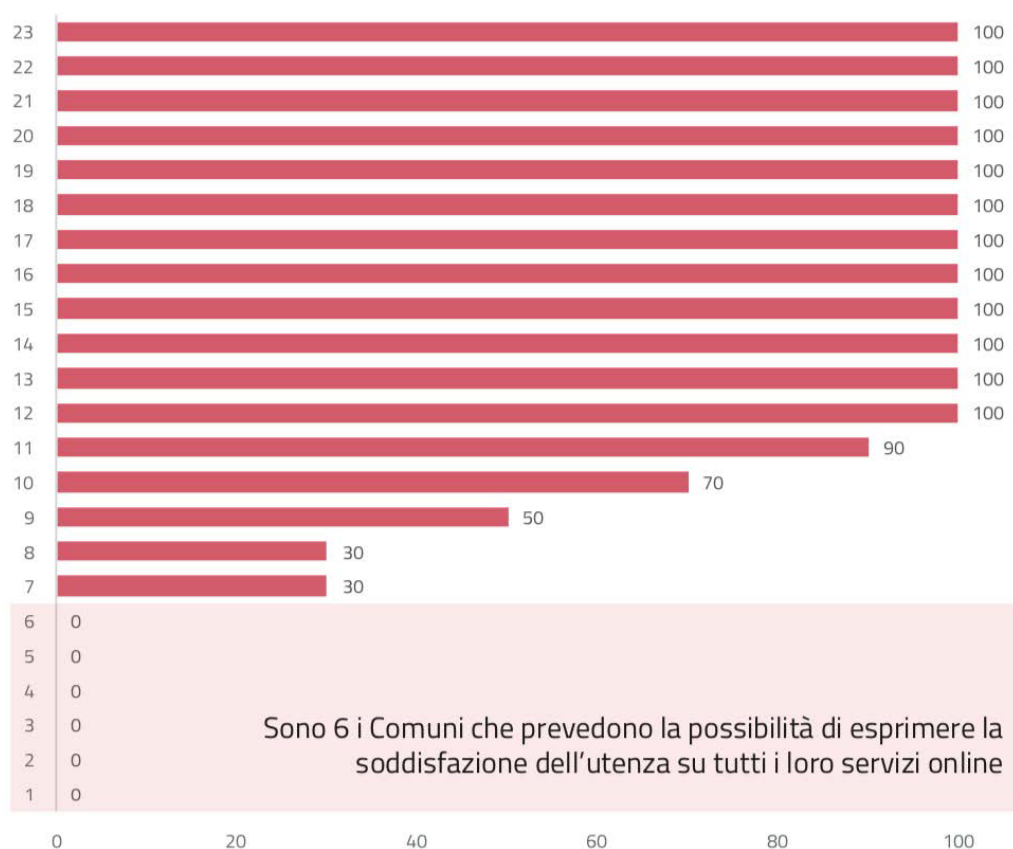
**Figura 5 - Contenuti dei corsi di formazione erogati in area ICT**

Per quanto riguarda la questione procedimentale e quella della dematerializzazione, i risultati che emergono dal questionario sono peggiori rispetto alle PA centrali: i procedimenti amministrativi che prevedono lo scambio di documenti cartacei con le imprese sono ben il 31 per cento, l'82 per cento delle comunicazioni tra PA avviene in formato digitale, ma non si comprende perché esista ancora un 18 per cento in modalità analogica. Inoltre, e il dato è decisamente anacronistico, il 26 per cento dei comuni intervistati mantiene ancora in vita il *fax*, mentre all'interno delle PA locali le comunicazioni tra e con i dipendenti rimangono in modalità analogica nel 28,5 per cento dei casi, in palese violazione di legge.

Sulla dematerializzazione la strada da percorrere è ancora molta. Il 40 per cento dei documenti originali risulta non essere formato esclusivamente con mezzi informatici. L'87 per cento dei comuni prevede ancora dei procedimenti che hanno bisogno di apposizione di timbri, di firme autografe, di sigle a margine, di bollinature o altre procedure analogiche. In questo caso esistono degli indicatori e degli obiettivi assegnati ai dirigenti nel piano delle performance, ma non si conoscono le conseguenze sanzionatorie.

## SODDISFAZIONE DELL'UTENZA NEI CONFRONTI DEI SERVIZI ONLINE

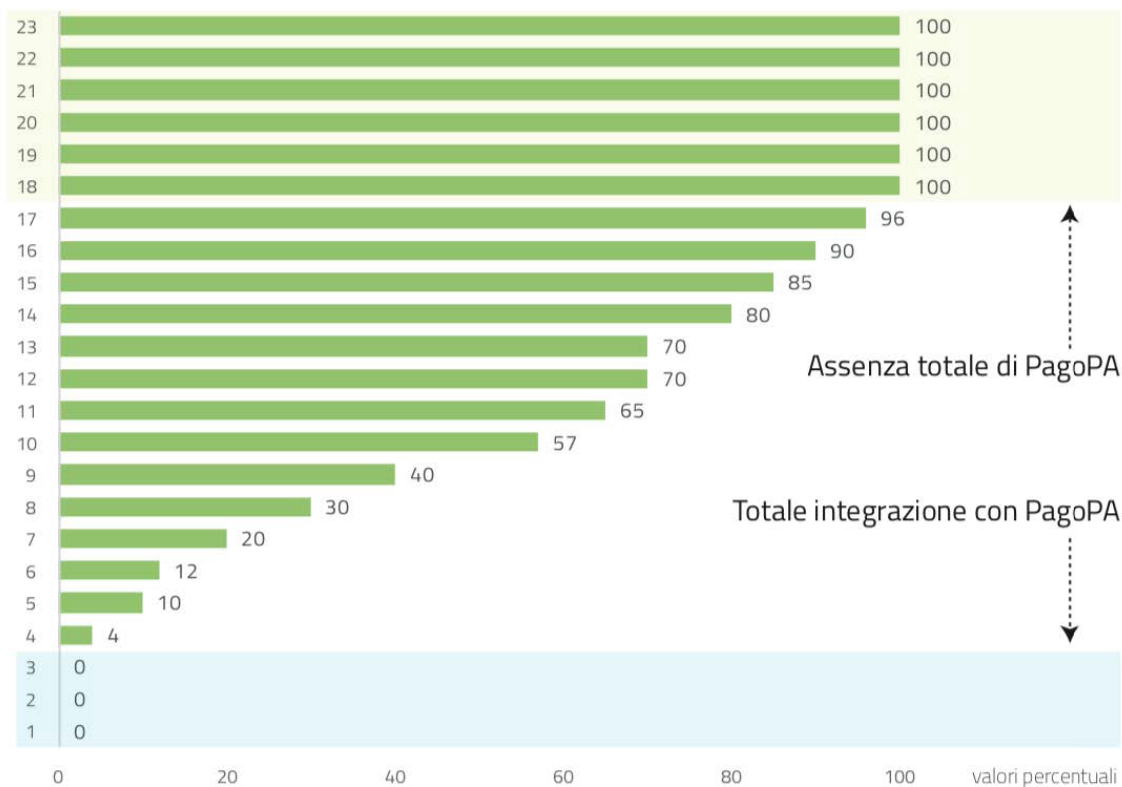
Qual è la percentuale di servizi on line che non prevedono la possibilità di esprimere la soddisfazione dell'utenza?



**Figura 6 - I rapporti con gli utenti**

## PERCENTUALE DEI SERVIZI NON INTEGRATI CON PagoPA

Qual è la percentuale di servizi che prevedono un pagamento da parte dell'utenza, ma *non* rendono possibile effettuarlo tramite la piattaforma PagoPA come da art. 5 del CAD?



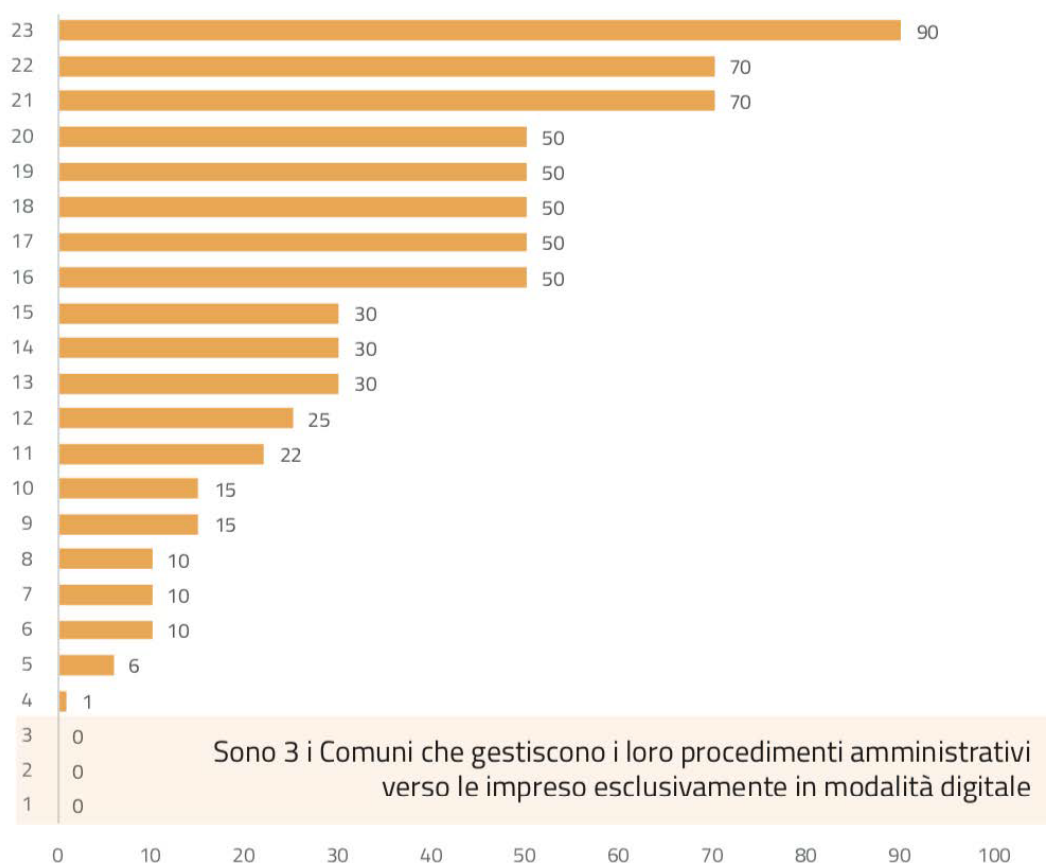
**Valore medio: 57%**

è il valore in percentuale di servizi in cui è previsto il pagamento da parte dell'utente, ma in cui non è stato attivato PagoPA

**Figura 7 - Pago PA**

## PERCENTUALE DI PROCEDIMENTI ANCORA NON ESENTI DA CARTA

Quel è la percentuale di procedimenti amministrativi che prevedono ancora lo scambio di documenti cartacei con le imprese?



**Figura 8 - Lo scambio di documenti con le imprese**

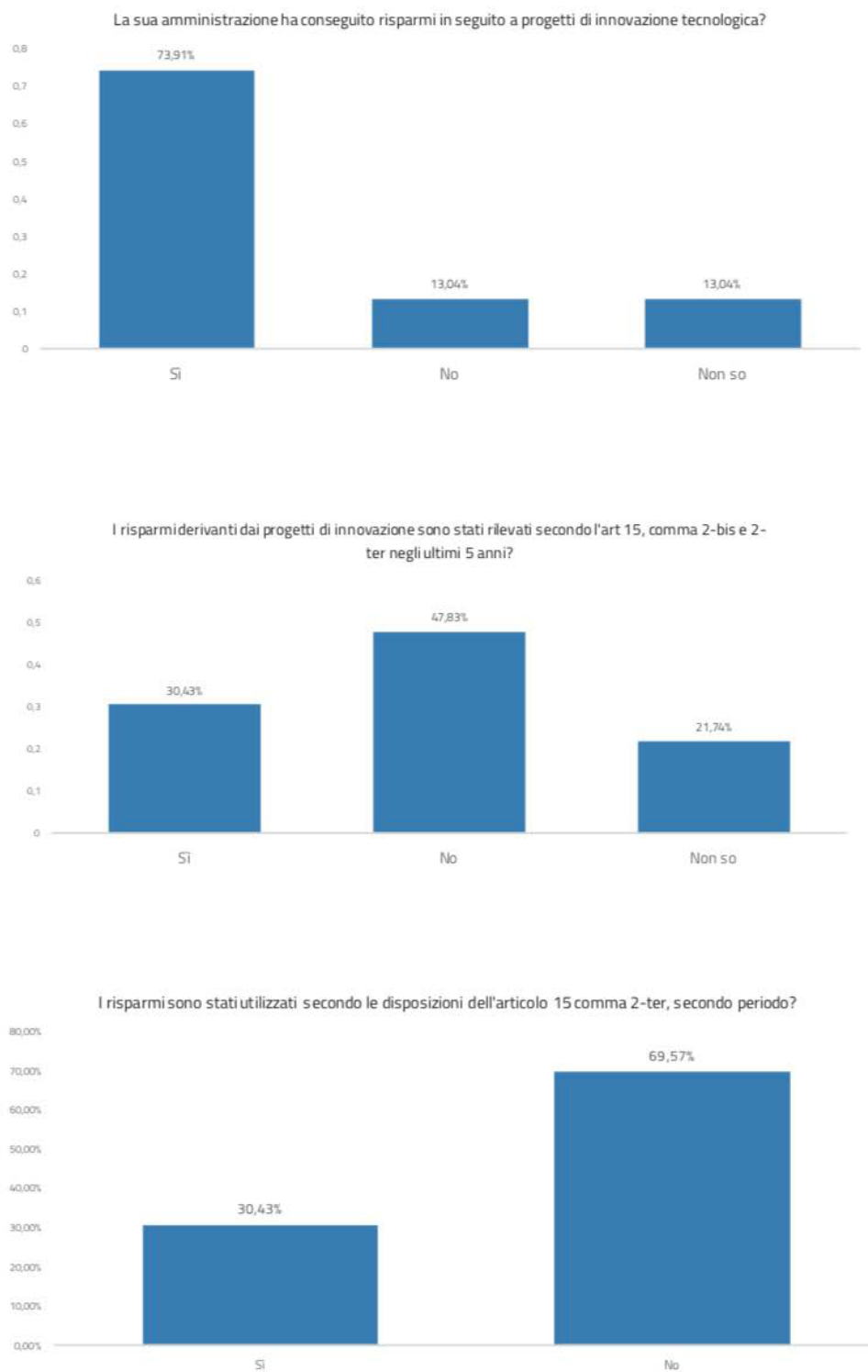
Un'altra criticità emersa dal questionario è la scarsa interoperabilità del fascicolo elettronico, infatti solo nel 22 per cento dei casi le PPAA coinvolte nel procedimento amministrativo possono direttamente consultare e alimentare il fascicolo.

Meglio invece sembra essere la trasformazione digitale nei confronti dei cittadini, per quanto riguarda la modalità con cui gli interessati possono esercitare i diritti di cui all'articolo 10 della legge n. 241/1990 sono molto alte, se non la totalità, le percentuali di utilizzo di canali digitali. Sembra essere basso il 26 per cento dei servizi che consentono l'accesso tramite SPID, ma soddisfacente in questa prima fase, in quanto risulta un dato in linea con le PPAA centrali e comunque tale piattaforma vede un'accelerazione avvenuta solamente negli ultimi mesi.

Un ultimo dato allarmante è quello relativo ai risparmi di costo generati dall'utilizzo delle ICT, infatti, se da un lato c'è un positivo 74 per cento dei comuni che ha realizzato dei risparmi, dall'altra parte oltre due terzi degli intervistati non hanno rilevato i risparmi e nemmeno li hanno reinvestiti nella contrattazione del personale, come previsto dall'articolo 15, comma 2-bis e 2-ter del CAD.



## PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E RISPARMI



**Figura 9 - I risparmi derivanti dall'innovazione tecnologica**