



Alla
Camera dei deputati
Segreteria Commissione parlamentare per la semplificazione
e-mail: com_semplificazione@camera.it

Oggetto: osservazioni del CODACONS nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di semplificazione e digitalizzazione delle procedure amministrative nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione – audizione del 6 febbraio 2025

Il CODACONS APS, Associazione di Promozione Sociale ETS, iscritta nel CNCU, con sede legale in Roma, Viale Giuseppe Mazzini n. 73, intende accogliere il cortese invito della Commissione in indirizzo osservando quanto segue.

Si comunica preliminarmente l'assenso alla pubblicazione del contributo sul sito istituzionale della Camera dei Deputati.

Premessa.

Digitalizzazione della PA

Secondo quanto reso noto dagli organi di stampa, in estrema sintesi, è ancora in corso la digitalizzazione della PA finanziata dai fondi comunitari. "L'insieme di queste iniziative si traduce in parte in innovazioni direttamente percepibili dal cittadino sotto forma di servizi online e, in una parte non meno strategica, in sviluppo e miglioramento delle infrastrutture digitali utilizzate e gestite dalle amministrazioni pubbliche.

Passa da qui, per esempio, l'Anagrafe nazionale della popolazione residente che abbraccia ormai da due anni tutti i Comuni italiani e permette di scaricare autonomamente 15 certificati

- Il CODACONS è Associazione italiana di consumatori iscritta nell'elenco delle Associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale ex art. 137 del D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206 – Codice del consumo, e, ai sensi degli artt. 840 bis e seg. e 840-sexiesdecies del C. p. C. è legittimata ad agire "per ottenere l'ordine di cessazione o il divieto di reiterazione della condotta omissiva o commissiva" consistente in "atti e comportamenti, posti in essere in pregiudizio di una pluralità di individui o enti".

- È costituito, nel rispetto del Decreto Legislativo 3 luglio 2017 n.117 e s.m.i., del codice civile e della normativa in materia, l'Ente del Terzo Settore denominato "CODACONS - COORDINAMENTO DELLE ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E PER LA DIFESA DEI DIRITTI DEGLI UTENTI E DEI CONSUMATORI - APS - Ente del Terzo Settore"

anagrafici e due elettorali. Il progetto continua con la digitalizzazione degli atti di stato civile e guarda all'interoperabilità con altre anagrafi, dal lavoro al welfare. In questo capitolo rientrano anche le applicazioni ormai popolari: PagoPa, con 16mila enti aderenti e 420 milioni di pagamenti realizzati per oltre 300 miliardi di euro; l'appIO, scaricata da 42 milioni di italiani che vi trovano 335mila servizi offerti da 15mila Pa; Spid, usato oltre un miliardo di volte all'anno da 39 milioni di persone. Sono invece oltre 49 milioni le carte d'identità elettroniche, destinate a evolvere con verso il nuovo IT wallet di cui il Governo ha rilasciato la prima versione.” (Fonte: Nella Pa digitale corre l'attuazione del Pnrr: centrato il 40% dei target, 48 miliardi di dote. L'Osservatorio del Politecnico di Milano: «Record di fondi, mercato troppo concentrato» di Manuela Perrone e Gianni Trovati, 28 Gennaio 2025, NT+ Enti Locali & Edilizia-II Sole24Ore).

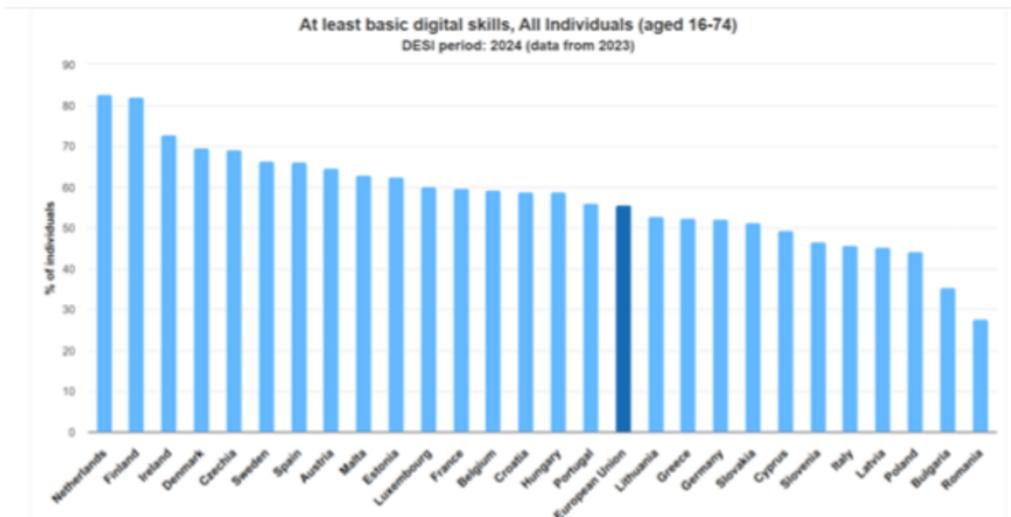
Le competenze digitali dei consumatori - Digital Decade Report 2024

È stato pubblicato a luglio 2024 il secondo “Report on the state of the Digital Decade”, rapporto che da due anni ha sostituito il DESI (Digital Economy and Society Index) e che presenta una panoramica ed un monitoraggio dei principali progressi sugli obiettivi e traguardi digitali per il 2030.

La situazione italiana risulta essere ancora ambivalente con buone performance in ambito servizi pubblici digitali (in particolare in tema di e-health e servizi online per le imprese), infrastrutture digitali e digitalizzazione base delle PMI, mentre fatica ancora ad ingranare in campi come la diffusione delle competenze digitali di base e l'adozione di tecnologie avanzate da parte delle imprese.

Competenze digitali

Anche nel 2024 l'ambito delle competenze si presenta come il settore maggiormente critico, confermando il trend negativo per l'anno 2023. A causa delle disparità territoriali, socio-economiche e di istruzione, l'Italia si posiziona come uno degli Stati Membri con i livelli più bassi di competenze digitali di base: solo il 45,8% della popolazione italiana ne è in possesso (quintultimo posto in Europa), con uno scarto di circa 10 punti percentuali in negativo rispetto alla media europea. Più nel dettaglio solo il “il 59% delle persone di età compresa tra i 16 e i 24 anni e il 54% di quelle di età compresa tra i 25 e i 54 anni possiede almeno le competenze digitali di base. (Fonte: Digital Decade Report 2024: UE e Italia a confronto sul digitale; Astrid Finocchiaro, Junior Content Specialist FPA; 1.8.2024).



Le iniziative del Codacons in tema di digitalizzazione

Il Codacons Lazio, nell'ambito del progetto "DigitalMentis" - Decreti Ministeriali del 29/11/2022 e del 17/09/2024 rivolto alle regioni per la realizzazione di un progetto pilota sperimentale in materia di educazione digitale dei consumatori adulti - ha condotto un'importante iniziativa finalizzata a promuovere la digitalizzazione e la semplificazione nei rapporti tra i cittadini e la Pubblica Amministrazione. L'obiettivo principale di questa attività era quello di ridurre il divario digitale e fornire agli utenti, in particolare agli over 65 e alle persone con fragilità fisiche, economiche e sociali, le competenze necessarie per interagire in maniera autonoma e sicura con i servizi digitali della PA.

Il progetto, che si è sviluppato nel corso di venti mesi, ha previsto un'articolata serie di interventi che hanno coinvolto direttamente i cittadini attraverso un approccio didattico innovativo e inclusivo.

Per garantire un'efficace trasmissione delle competenze digitali il Codacons ha organizzato sia incontri in presenza che sessioni formative online. La formazione si è svolta attraverso due eventi in aula, dedicati all'alfabetizzazione digitale di base, e cinque incontri in modalità sincrona e asincrona su piattaforma GoToWebinar. Questa formula ha consentito agli utenti di seguire le lezioni secondo le proprie esigenze e di rivedere i contenuti grazie alla registrazione delle sessioni. Le lezioni, sia in presenza che in modalità remota, sono state effettuate dai collaboratori dell'Associazione che hanno seguito il corso di Repubblica Digitale, e che hanno ottenuto la certificazione di Formatori digitali da Accredia.

Le tematiche affrontate hanno riguardato aspetti fondamentali dell'utilizzo degli strumenti digitali, a partire dalle nozioni basilari di hardware e software, fino alle più complesse questioni relative alla sicurezza informatica e alla tutela della privacy. Un'attenzione particolare è stata riservata alla gestione delle credenziali digitali, all'utilizzo dello SPID,

all'home banking e ai servizi bancari online, nonché alla navigazione sui portali della Pubblica Amministrazione, come INPS, Agenzia delle Entrate e PagoPA.

Un elemento chiave del progetto è stato il servizio di assistenza diretta presso i Punti Digitali Facili di Roma, Latina e Ronciglione, dove 659 cittadini hanno ricevuto supporto personalizzato per accedere ai servizi digitali. Gli operatori del Codacons hanno affiancato gli utenti nella fruizione delle piattaforme pubbliche, fornendo loro istruzioni pratiche su operazioni quali il pagamento online di tributi e sanzioni, il rilascio di certificati anagrafici attraverso l'ANPR e la prenotazione di visite mediche tramite il CUP.

Oltre agli aspetti formativi e di supporto diretto, il progetto ha incluso una campagna di comunicazione sui social media, finalizzata a diffondere le informazioni sui servizi digitali e a sensibilizzare la popolazione sull'importanza dell'uso consapevole delle tecnologie. Attraverso tutorial e aggiornamenti costanti, la comunità è stata incentivata a sfruttare appieno le opportunità offerte dalla digitalizzazione.

Nel complesso, l'iniziativa "DigitalMentis" ha rappresentato un passo significativo verso la riduzione del divario digitale e la semplificazione dell'accesso ai servizi pubblici per le fasce di popolazione più vulnerabili. L'approccio integrato tra formazione, assistenza personalizzata e comunicazione ha permesso di migliorare le competenze digitali di centinaia di cittadini, rendendoli più autonomi e sicuri nell'interazione con le piattaforme della Pubblica Amministrazione. Grazie a questa esperienza, sono state identificate nuove esigenze della popolazione, ponendo le basi per future iniziative volte a rendere la digitalizzazione sempre più inclusiva e accessibile.

La mancata attuazione dei principi di “autocertificazione” e “decertificazione”

Come noto, il principio dell'acquisizione d'ufficio dei documenti è divenuto la regola generale, dal momento che è stato reso del tutto eccezionale l'utilizzo dell'autocertificazione, stabilendo che l'Amministrazione precedente possa richiedere agli interessati i soli elementi necessari alla ricerca dei documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi necessari all'istruttoria del procedimento e che l'amministrazione è tenuta ad acquisire d'ufficio. Ne deriva che l'amministrazione non solo è tenuta ad acquisire d'ufficio le notizie di cui sia già in possesso, ma non può comunque far derivare conseguenze pregiudizievoli agli interessati dalla mancata certificazione di tali notizie. Successivamente, l'art. 15 della legge di Stabilità del 2012 (che ha recepito la Direttiva UE 14/2011) è intervenuto con l'obiettivo di provocare la completa “decertificazione” nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e cittadini e favorire l'acquisizione diretta dei dati presso le amministrazioni certificanti da parte delle amministrazioni precedenti.

Purtroppo, per l'esperienza della scrivete Associazione, lo scambio di informazioni tra diverse pubbliche amministrazioni è rimasto sostanzialmente inapplicato.

Criticita' riscontrate da parte dei cittadini della digitalizzazione della PA

Rilascio carte di identità

Come noto, la carta d'identità elettronica è un documento multifunzionale che, oltre all'impiego ai fini dell'identificazione, può essere utilizzata per garantire l'accesso ai servizi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni. Inoltre la CIE è un documento di viaggio valido in tutti i paesi appartenenti all'Unione Europea e in quelli con cui lo Stato Italiano ha firmato specifici accordi.

Sono noti i ritardi nel rilascio della CIE in alcune città, tipo Roma.

Roma è una delle città in cui i tempi di rilascio della carta d'identità elettronica sono più lunghi, motivo per cui, negli ultimi mesi il comune ha organizzato diversi "open day", cioè giornate di apertura con orari straordinari con numero di prenotazioni limitati e conseguenti ripercussioni sui cittadini che si vedono costretti a fare file fisiche presso gli sportelli aperti in via straordinaria, in spregio a tutte le procedure di digitalizzazione e informatizzazione.

Ciò nonostante, nel paese continua il significativo aumento della diffusione digitale della Carta d'Identità Elettronica (CIE) e dell'utilizzo online dell'app CieID.

Dall'inizio dell'anno i download totali dell'app sono aumentati di oltre il 44% raggiungendo 20.880.412 download rispetto ai 14.471.991 del 1 gennaio 2024, con +35% di installazioni attive, che passano da 4.497.979 a 6.056.933 installazioni al 30 settembre 2024.

Inoltre, il numero di enti federati (pubblici e privati) che utilizzano l'app Cie_ID per autenticare i cittadini è cresciuto del 137% passando da 5.835 enti il 1° gennaio 2023 a 13.828 al 30 settembre 2024.

La combinazione di installazioni attive ed Enti federati ha generato straordinarie performance nelle autenticazioni ai servizi online tramite l'app Cie_ID. Infatti sono aumentate del 193%, con un balzo da 45 Milioni di autenticazioni il 1° gennaio 2023 a oltre 132 Milioni al 30 settembre 2024.

Questi dati evidenziano un sempre crescente utilizzo della CIE per l'accesso ai servizi digitali. (Fonte: Arena digitale - Identità digitale: continuano a crescere i numeri dell'App Cie ID 16 Ottobre 2024).

Eventuali necessità di revisione delle norme contenute nel c.d. codice dell'amministrazione digitale

L'attuale impianto normativo del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) è senza dubbio un pilastro essenziale in questo percorso, ma la sua applicazione pratica ha messo in evidenza criticità che meritano una riflessione approfondita. In particolare, parrebbe necessario interrogarsi su eventuali revisioni normative che possano rendere il CAD uno strumento ancora più efficace nell'attuazione della trasformazione digitale.

Sul punto appare opportuno evidenziare come nel corso degli anni il CAD ha subito numerose modifiche che hanno finito per generare frammentazione e incertezza interpretativa. In tale ottica, appare fondamentale procedere a una razionalizzazione del testo, eliminando ridondanze e assicurando un linguaggio chiaro e accessibile anche ai cittadini.

Sebbene il CAD preveda il principio di interoperabilità tra gli enti pubblici, la sua applicazione risulta spesso carente. Sarebbe dunque necessario garantire un'effettiva integrazione dei sistemi informatici, evitando la duplicazione delle informazioni richieste ai cittadini e alle imprese.

A mero titolo esemplificativo, si evidenzia come un cittadino/consumatore che vuole accedere ai servizi della P.A. spesso deve navigare tra portali diversi, con regole differenti per l'autenticazione. Un'unica piattaforma centralizzata, con un'interfaccia uniforme e chiara, semplificherebbe notevolmente l'accesso ai servizi.

Orientando lo sguardo verso un "miglioramento della qualità dei servizi digitali", si rende opportuno evidenziare come la digitalizzazione non deve – e non può – tradursi in una mera trasposizione online di procedure obsolete. Occorre una revisione profonda dell'usabilità dei servizi digitali offerti dalla P.A., assicurando che siano realmente accessibili e semplici da utilizzare per tutti, compresi i soggetti meno avvezzi alle tecnologie.

In un'ottica di praticità, si annovera come l'INPS ha digitalizzato la richiesta di prestazioni previdenziali, ma molte persone anziane faticano a completare la procedura online.

L'accesso ai servizi digitali della P.A. non deve arrivare a costituire una barriera per le fasce più deboli (il consumatore medio). Pertanto, occorrerebbe potenziare quei programmi di alfabetizzazione digitale e prevedere modalità alternative di accesso ai servizi pubblici per chi non dispone di strumenti informatici adeguati.

Nei piccoli comuni, ad esempio, molte persone non hanno accesso a internet ad alta velocità. Si potrebbe ipotizzare l'installazione di sportelli digitali presso le sedi comunali con personale dedicato che potrebbe facilitare l'accesso ai servizi.

Ebbene, la digitalizzazione deve avvenire garantendo la massima tutela della privacy dei cittadini. La gestione dei dati da parte della P.A. deve rispettare rigorosi standard di sicurezza, evitando rischi di accessi non autorizzati o di utilizzi impropri.

Laddove si voglia fare un esempio pratico, si annovera come sempre più spesso – proprio nell’era della grande digitalizzazione – alcuni enti pubblici sono stati vittime di attacchi informatici, mettendo a rischio i dati sensibili dei cittadini. L’adozione di sistemi di autenticazione a due fattori e la crittografia avanzata, ad esempio, potrebbe ridurre tali rischi. Sulla scorta di quanto sin qui detto, dunque, si appare opportuno ritenere come il CAD, allo stato attuale, rappresenta sì un tassello fondamentale per la modernizzazione del Paese, ma la sua efficacia dipende dalla capacità di adattarlo alle reali esigenze di cittadini e imprese.

Tutto quanto sopra esposto e rilevato, si comunica la disponibilità di Codacons a fornire ulteriori elementi a supporto dell’indagine di cui in oggetto.

Roma, 4 febbraio 2025

Per il Collegio di Presidenza Codacons


Avv. Gianluca Di Ascenzo
Presidente