

# INDAGINE SULLA MATURITÀ DIGITALE DEI COMUNI CAPOLUOGO

UNA RICERCA DI FPA IN ESCLUSIVA PER DEDAGROUP PUBLIC SERVICES



**INDAGINE SULLA MATURITÀ DIGITALE  
DEI COMUNI CAPOLUOGO**  
**UNA RICERCA DI FPA IN ESCLUSIVA PER DEDAGROUP PUBLIC SERVICES**



**Marzo 2019**

## INDICE

|                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Introduzione .....                                                                              | 2  |
| 2. La ricerca.....                                                                                 | 4  |
| 3. I risultati.....                                                                                | 6  |
| 3.1 La classificazione dei comuni capoluogo rispetto alla “maturità digitale” .....                | 6  |
| 3.2 “Digital public services”: disponibilità on line dei servizi al cittadino ed alle imprese..... | 10 |
| 3.3 “Digital PA”: l’integrazione con le piattaforme tecnologiche nazionali .....                   | 13 |
| 3.4 “Digital Openness”: open data e strumenti di comunicazione digitale .....                      | 17 |

## 1. Introduzione

La pubblica amministrazione italiana continua a contraddistinguersi nel panorama europeo e internazionale per la dicotomia tra disponibilità di servizi online offerti a cittadini e imprese e loro effettivo utilizzo da parte dell'utenza di riferimento.

Secondo l'edizione 2018 del DESI, il *Digital Economy and Society Index* della Commissione Europea, l'Italia si posiziona al 19° posto nella dimensione "servizi pubblici digitali", seppur con un incremento di oltre 5 punti percentuali rispetto alla precedente rilevazione (da 47% a 52,5%). Dati in linea con quelli dell'eGovernment Benchmark 2018, secondo cui l'Italia si attesta appena sotto la media UE per disponibilità di servizi pubblici digitali (58% contro 63%), ma si conferma all'ultimo posto per il loro utilizzo: solo il 22% degli italiani interagisce online con la pubblica amministrazione, contro una media europea del 53%.

Le ragioni di tali risultati sono riconducibili principalmente a due ordini di fattori. Sul lato della domanda, pesa il basso livello delle competenze digitali dei cittadini italiani, altra dimensione in cui l'Italia occupa le ultime posizioni nel DESI (25° nella UE su 28 alla voce Capitale umano). Sul lato dell'offerta, la scarsa qualità dei servizi pubblici digitali, soprattutto in termini di usabilità e accessibilità.

Sebbene il tema della *user experience* rappresenti un aspetto cruciale su cui le PA devono operare per migliorare la loro interlocuzione con il cittadino, esistono ulteriori fattori, strettamente connessi tra loro, che meritano di essere approfonditi. Solo per citarne alcuni:

- il tema delle **competenze interne** dei dipendenti, non solo del comparto IT, ma di tutti gli uffici chiamati a gestire ed erogare i servizi pubblici alla cittadinanza. A una PA realmente digitale occorrono competenze e professionalità nuove, nonché azioni di empowerment per la creazione di capitale umano orientato al cambiamento.
- il tema dei **processi** interni alla macchina pubblica, che dovrebbero essere ripensati per partire dai bisogni del cittadino e sfruttare appieno le opportunità offerte dalle nuove tecnologie digitali di maggiore qualità.
- il tema della **condivisione e apertura dei dati**. Riorganizzare i processi vuol dire anche favorire il dialogo continuo tra le diverse amministrazioni per garantire la circolazione delle informazioni necessarie all'erogazione di un servizio, senza gravare oltremodo sul cittadino (c.d. *once only principle*), nonché promuovere l'apertura dei dati pubblici in forme che possano effettivamente impattare positivamente su società civile e imprese.
- il tema della **comunicazione** con il cittadino. Gli enti pubblici devono essere in grado di utilizzare nuovi strumenti e linguaggi per intercettare il cittadino nei luoghi fisici e virtuali della sua vita quotidiana.

La presente indagine, realizzata da FPA in esclusiva per Dedagroup Public Services, ha l'obiettivo di analizzare questi e altri temi, concentrandosi sulla dimensione urbana della digitalizzazione, in particolare quella dei comuni capoluogo di provincia.

Le città sono infatti i luoghi di concentrazione delle attività antropiche, che hanno nella densità la propria ragion d'essere; sono i principali luoghi di creazione della ricchezza, della concentrazione del lavoro, di attrazione, formazione del capitale umano, ma anche di potenziale accentuazione delle disuguaglianze e dei conflitti<sup>1</sup>. Per natura e funzioni sono inoltre tra gli enti maggiormente coinvolti nell'erogazione di servizi pubblici al cittadino.

<sup>1</sup> <http://www.forumpa.it/smart-city/icity-rate-2018-la-classifica-delle-citta-intelligenti-italiane-settima-edizione>



## INDAGINE SULLA MATURITÀ DIGITALE DEI COMUNI CAPOLUOGO

Per tutti questi motivi i comuni possono agire come veri e propri motori della digitalizzazione, configurandosi come una vera comunità di innovatori, fatta di enti e singole persone, che si muovono e investono nel quadro di regole comuni definite nel perimetro del Piano Triennale e del paradigma *cloud first*.

## 2. La ricerca

L'indagine condotta da FPA in esclusiva per Dedagroup sostanzia il modello Ca.Re. di Dedagroup Public Services, modello frutto di una rielaborazione del DESI (*Digital Economy & Society Index*) rispetto agli obiettivi definiti della strategia nazionale sulla PA digitale (Agenda Digitale italiana, Strategia per la Crescita Digitale, Piano triennale per l'ICT) e di una sua contestualizzazione a livello locale. Il modello Ca.Re. Dedagroup Public Services intende fornire agli Enti locali uno strumento operativo per misurare i risultati raggiunti nella digitalizzazione, per confrontarsi con altri Enti e per capire su quali ambiti intervenire per migliorare il proprio livello di digitalizzazione.

In questa sua prima edizione, l'indagine si è posta l'obiettivo di classificare le amministrazioni dei comuni capoluogo in base al loro posizionamento rispetto a 3 dimensioni che definiscono lo "spazio" della "maturità digitale".

Le 3 dimensioni oggi considerate per definire tale spazio sono:

1. la disponibilità dei servizi online erogati dai Comuni capoluogo sui propri portali;
2. l'integrazione dei sistemi comunali con le principali piattaforme abilitanti;
3. l'attivazione di strumenti di informazione e interazione digitale con l'ambiente esterno.

Ciascuna di queste dimensioni è stata analizzata sulla base della rielaborazione dei dati esistenti e della realizzazione di specifiche rilevazioni sul campo da parte di FPA.

In particolare, sono stati elaborati 3 diversi indici di dimensione:

- **Digital public services:** l'indice misura il livello di disponibilità online dei principali servizi al cittadino e alle imprese erogati dai Comuni capoluogo;
- **Digital PA:** l'indice misura il livello di integrazione dei Comuni rispetto alle principali piattaforme abilitanti individuate dal Piano triennale per l'informatica pubblica (SPID, PagoPA e ANPR);
- **Digital openness:** l'indice misura il livello di apertura digitale dell'amministrazione comunale in termini di numerosità e qualità dei dati aperti rilasciati e il livello di comunicazione con la propria comunità di riferimento attraverso l'attivazione dei principali strumenti social.

Per ciascuno di questi indici è stato calcolato, per ogni Comune capoluogo, un valore di sintesi in una scala relativa tra 0 (peggiore performance) e 100 (migliore performance).

Il complessivo livello relativo di maturità digitale di ciascuna amministrazione comunale è stato determinato sulla base della suddivisione in 3 classi dei risultati ottenuti per ciascuna dimensione, successivamente aggregati in un'unica scala a 3 classi progressive di maturità digitale relativa.

Oltre a questa classificazione di sintesi, la ricerca consente di delineare un profilo articolato per ciascuna amministrazione comunale, confrontabile con quello delle altre amministrazioni e aggiornabile nel corso del tempo.

La prospettiva futura è di raffinare il monitoraggio delle diverse dimensioni già considerate, anche in base al feedback delle amministrazioni interessate da questa prima indagine, e di estenderlo a una quarta dimensione inerente al **digital human capital**, inteso come il livello di sviluppo delle competenze digitali dei dipendenti grazie alla formazione e all'interazione con le tecnologie.

## INDAGINE SULLA MATURITÀ DIGITALE DEI COMUNI CAPOLUOGO

Nell'ambito del progetto industriale attorno alla soluzione Next, la visione di Dedagroup Public Services è di giungere a integrare l'indice nella piattaforma Next in modo da fornire la misurazione in tempo reale agli Enti, di qualunque dimensione, che la sceglieranno come strumento di realizzazione della PA del futuro.

### 3. I risultati

#### 3.1 La classificazione dei comuni capoluogo rispetto alla “maturità digitale”

Su 107 comuni capoluogo considerati nell'indagine, 24 hanno raggiunto un buon grado di maturità digitale, 44 appartengono alla fascia intermedia e 39 sono in rilevante ritardo o esclusi dal processo (**Tab.1**).

La distribuzione nei tre livelli risente delle classiche determinanti strutturali: la collocazione geografica (che in Italia si riflette sostanzialmente sui livelli di ricchezza e sviluppo) e la dimensione demografica (essendo maggiori le risorse finanziarie e professionali delle amministrazioni di maggiore dimensione). Nel complesso, a ottenere la migliore performance dal punto di vista territoriale sono i comuni capoluogo del Nord-est (9 su 23 si collocano nella fascia più elevata e solo 4 in quella più bassa) e dal punto di vista dimensionale i grandi comuni (8 su 12 dei comuni con più di 240.000 abitanti sono nella fascia più elevata e uno solo in quella più bassa). Evidente il tendenziale ritardo del Meridione (26 città su 37 nella fascia più bassa e solo 4 in quella più elevata) e dei comuni di minore dimensione (19 su 39 capoluogo con meno di 60.000 abitanti sono nella fascia più bassa e solo 3 in quella più elevata). Tuttavia, la distribuzione non ne è condizionata in modo rigido. Nella fascia più elevata troviamo anche una media città meridionale come **Lecce** e un piccolo capoluogo del Nordovest come **Verbania**.

Le 24 amministrazioni che si collocano nella fascia più elevata sono quelle che raggiungono un livello almeno sufficiente in tutte e tre le dimensioni considerate (*Digital public services*, *Digital PA*, *Digital Openness*) ed elevato in almeno una di esse (“omogene”) e quelle che si collocano nella fascia bassa in una dimensione e in quella più elevata nelle altre due (“differenziate”). Nessuna tra le 107 amministrazioni esaminate riesce, tuttavia, a conquistare il livello più alto in tutte e tre le dimensioni. Anche i casi di eccellenza come **Bologna**, **Verona** o **Bergamo** hanno dei punti deboli, delle aree dove sono possibili ulteriori miglioramenti. Importante, comunque, la presenza tra le realtà più avanzate di tre grandi città meridionali (oltre a Lecce) come **Bari**, **Cagliari** e **Palermo** e di realtà di piccola dimensione, come la già citata **Verbania**, **Mantova** e **Siena**, a testimonianza del fatto che difficoltà strutturali oggettive non impediscono il raggiungimento di risultati quando si è in presenza di determinate proattività soggettive.

La fascia intermedia è la più consistente e racchiude situazioni dal profilo diverso. In una trentina di casi si tratta di amministrazioni che si collocano a livello intermedio in tutte e tre le dimensioni o in almeno due di esse risultando in ritardo nella terza (“omogenee”); si tratta cioè di configurazioni omogeneamente intermedie. In altri 14 casi si tratta, invece, di amministrazioni (tra cui a esempio **Torino** e **Napoli**) che hanno raggiunto il livello più elevato in una dimensione ma si collocano in quello più basso in una o entrambe le altre (“differenziate”).

L'articolazione secondo il criterio omogeneità/differenziazione evidenziata nella classificazione riportata nel **Prospetto 1** mette in luce il fatto che i processi di maturazione digitale non sono necessariamente uniformi ma possono procedere con velocità differenziate nei diversi ambiti. Ne deriva una conseguenza importante perché i risultati dei processi di maturazione digitale, in termini di miglioramento complessivo dei servizi ai cittadini e alle imprese del territorio, sono maggiori quando i processi sono collegati, coinvolgono i diversi aspetti dell'attività amministrativa in modo pervasivo, consentendo interazione positive e sinergie derivanti dalla contestuale e coordinata adozione dei diversi strumenti basati sulle tecnologie digitali più avanzate. Ciò che sembra necessario, soprattutto ma non esclusivamente nelle realtà caratterizzate dalla differenziazione, è l'acquisizione di una visione complessiva e l'adozione di un programma di trasformazione articolato che connetta e valorizzi i singoli interventi.

Come già anticipato buona parte delle 39 città risultate in rilevante ritardo o escluse (cioè collocate a livello basso in due o in tutte e tre le dimensioni) appartengono al Meridione (26 comuni) o sono piccole realtà del



Centro e del Nord (altri 11 comuni). In un caso e nell'altro vi è probabilmente una questione di risorse economiche ma è presumibile che abbia un peso rilevante anche la minore disponibilità di competenze professionali interne in grado sia di sollecitare la sensibilità dei decisori politici sia di offrire loro soluzioni praticabili. In realtà il secondo problema è forse più rilevante del primo, perché esistono oggi un'ampia varietà di soluzioni tecnologiche "scalabili" di costo relativamente contenuto, ma bisogna avere le sensibilità e le competenze (tecniche e amministrative) interne per ricercarle e valutarle in un'ottica di funzionalità e trasparenza.

Nel complesso emerge comunque un quadro in movimento lento, ma suscettibile di accelerazione. Un ruolo fondamentale lo potranno giocare da una parte le imprese fornitrici nella misura in cui saranno in grado di sviluppare soluzioni chiare nelle loro funzionalità e facilmente gestibili da parte delle amministrazioni. Ma altrettanto importante sarà la prosecuzione e moltiplicazione degli scambi di esperienze tra le amministrazioni, magari con il supporto e la regia dei soggetti di governance dell'innovazione.

Come abbiamo visto nessuno è perfetto, tutti hanno qualcosa da imparare dagli altri. E i cittadini hanno tutto l'interesse a che ciò avvenga.

# INDAGINE SULLA MATURITÀ DIGITALE DEI COMUNI CAPOLUOGO

**Tab. 1 - Livelli di maturità digitale dei comuni capoluogo per ripartizione geografica e dimensione demografica**

| Dimensione demografica                            | Ripartizione geografica |              |             |                  |                       |
|---------------------------------------------------|-------------------------|--------------|-------------|------------------|-----------------------|
| Livello maturità digitale                         | 1<br>Nordovest          | 2<br>Nordest | 3<br>Centro | 4<br>Mezzogiorno | Totale<br>complessivo |
|                                                   | Numero di comuni        |              |             |                  |                       |
| <b>1 - GRANDE<br/>(oltre 240.000 ab.)</b>         | <b>3</b>                | <b>3</b>     | <b>2</b>    | <b>4</b>         | <b>12</b>             |
| A - BUONA                                         | 2                       | 2            | 2           | 2                | 8                     |
| B - INTERMEDIA                                    | 1                       | 1            | 0           | 1                | 3                     |
| C - BASSA                                         | 0                       | 0            | 0           | 1                | 1                     |
| <b>2 - MEDIO-GRANDE<br/>(120.000-240.000 ab.)</b> | <b>2</b>                | <b>8</b>     | <b>4</b>    | <b>9</b>         | <b>23</b>             |
| A- BUONA                                          | 0                       | 3            | 0           | 1                | 4                     |
| B - INTERMEDIA                                    | 2                       | 5            | 4           | 1                | 12                    |
| C - BASSA                                         | 0                       | 0            | 0           | 7                | 7                     |
| <b>3 - MEDIA<br/>(60.000 - 120.000 ab.)</b>       | <b>10</b>               | <b>8</b>     | <b>10</b>   | <b>15</b>        | <b>43</b>             |
| A- BUONA                                          | 3                       | 4            | 1           | 1                | 9                     |
| B - INTERMEDIA                                    | 7                       | 3            | 8           | 4                | 22                    |
| C - BASSA                                         |                         | 1            | 1           | 10               | 12                    |
| <b>4 - PICCOLA<br/>(fino a 60.000 ab.)</b>        | <b>10</b>               | <b>4</b>     | <b>6</b>    | <b>9</b>         | <b>29</b>             |
| A- BUONA                                          | 2                       | 0            | 1           | 0                | 3                     |
| B - INTERMEDIA                                    | 5                       | 1            | 0           | 1                | 7                     |
| C - BASSA                                         | 3                       | 3            | 5           | 8                | 19                    |
|                                                   |                         |              |             |                  |                       |
| <b>Totale complessivo*</b>                        | <b>25</b>               | <b>23</b>    | <b>22</b>   | <b>37</b>        | <b>107</b>            |
| <b>A- BUONA</b>                                   | <b>7</b>                | <b>9</b>     | <b>4</b>    | <b>4</b>         | <b>24</b>             |
| <b>B - INTERMEDIA</b>                             | <b>15</b>               | <b>10</b>    | <b>12</b>   | <b>7</b>         | <b>44</b>             |
| <b>C - BASSA</b>                                  | <b>3</b>                | <b>4</b>     | <b>6</b>    | <b>26</b>        | <b>39</b>             |

\*Nota: per indisponibilità di dati completi non sono state considerate le città di Cesena, Nuoro, Trani e Urbino

Fonte: Indagine FPA-Dedagroup Public Services 2019

# INDAGINE SULLA MATURITÀ DIGITALE DEI COMUNI CAPOLUOGO

**Prospetto 1 - Classificazione dei comuni capoluogo per livello e articolazione della "maturità digitale"**

| LIVELLO COMPLESSIVO DI MATURITÀ DIGITALE | ARTICOLAZIONE DELLA MATURITÀ DIGITALE                                          |                                                                           |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
|                                          | OMOGENEA (almeno una dimensione a livello alto e nessuna a livello basso)      | DIFFERENZIATA (due dimensioni a livello alto e una a livello basso)       |
| BUONO                                    | Bari                                                                           | Ferrara                                                                   |
|                                          | Bergamo                                                                        | Mantova                                                                   |
|                                          | Bologna                                                                        | Modena                                                                    |
|                                          | Cagliari                                                                       | Verbania                                                                  |
|                                          | Cremona                                                                        |                                                                           |
|                                          | Firenze                                                                        |                                                                           |
|                                          | Genova                                                                         |                                                                           |
|                                          | Lecce                                                                          |                                                                           |
|                                          | Milano                                                                         |                                                                           |
|                                          | Palermo                                                                        |                                                                           |
|                                          | Pavia                                                                          |                                                                           |
|                                          | Piacenza                                                                       |                                                                           |
|                                          | Pisa                                                                           |                                                                           |
|                                          | Rimini                                                                         |                                                                           |
|                                          | Roma Capitale                                                                  |                                                                           |
|                                          | Siena                                                                          |                                                                           |
|                                          | Trento                                                                         |                                                                           |
|                                          | Treviso                                                                        |                                                                           |
|                                          | Verona                                                                         |                                                                           |
|                                          | Vicenza                                                                        |                                                                           |
|                                          | OMOGENEA (almeno due dimensioni a livello medio e nessuna a livello alto)      | DIFFERENZIATA (una dimensione a livello alto e una o due a livello basso) |
| INTERMEDIO                               | Alessandria                                                                    | Arezzo                                                                    |
|                                          | Ancona                                                                         | Asti                                                                      |
|                                          | Belluno                                                                        | Brescia                                                                   |
|                                          | Bolzano                                                                        | La Spezia                                                                 |
|                                          | Catania                                                                        | Matera                                                                    |
|                                          | Chieti                                                                         | Napoli                                                                    |
|                                          | Como                                                                           | Novara                                                                    |
|                                          | Cuneo                                                                          | Padova                                                                    |
|                                          | Forlì                                                                          | Parma                                                                     |
|                                          | Grosseto                                                                       | Prato                                                                     |
|                                          | Imperia                                                                        | Reggio Emilia                                                             |
|                                          | L'Aquila                                                                       | Torino                                                                    |
|                                          | Latina                                                                         | Udine                                                                     |
|                                          | Lecco                                                                          | Varese                                                                    |
|                                          | Livorno                                                                        |                                                                           |
|                                          | Lodi                                                                           |                                                                           |
|                                          | Lucca                                                                          |                                                                           |
|                                          | Massa                                                                          |                                                                           |
|                                          | Monza                                                                          |                                                                           |
|                                          | Perugia                                                                        |                                                                           |
|                                          | Pesaro                                                                         |                                                                           |
|                                          | Ragusa                                                                         |                                                                           |
|                                          | Ravenna                                                                        |                                                                           |
|                                          | Reggio Calabria                                                                |                                                                           |
|                                          | Savona                                                                         |                                                                           |
|                                          | Sondrio                                                                        |                                                                           |
|                                          | Terni                                                                          |                                                                           |
|                                          | Trieste                                                                        |                                                                           |
|                                          | Venezia                                                                        |                                                                           |
|                                          | Viterbo                                                                        |                                                                           |
|                                          | OMOGENEA (una o nessuna dimensione a livello medio e le altre a livello basso) |                                                                           |
| BASSO                                    | Agrigento                                                                      | Gorizia                                                                   |
|                                          | Andria                                                                         | Isernia                                                                   |
|                                          | Aosta                                                                          | Macerata                                                                  |
|                                          | Ascoli Piceno                                                                  | Messina                                                                   |
|                                          | Avellino                                                                       | Oristano                                                                  |
|                                          | Barletta                                                                       | Pescara                                                                   |
|                                          | Benevento                                                                      | Pistoia                                                                   |
|                                          | Biella                                                                         | Pordenone                                                                 |
|                                          | Brindisi                                                                       | Potenza                                                                   |
|                                          | Caltanissetta                                                                  | Rieti                                                                     |
|                                          | Campobasso                                                                     | Rovigo                                                                    |
|                                          | Carbonia                                                                       | Salerno                                                                   |
|                                          | Caserta                                                                        | Sassari                                                                   |
|                                          | Catanzaro                                                                      | Siracusa                                                                  |
|                                          | Cosenza                                                                        | Taranto                                                                   |
|                                          | Crotone                                                                        | Teramo                                                                    |
|                                          | Enna                                                                           | Trapani                                                                   |
|                                          | Fermo                                                                          | Vercelli                                                                  |
|                                          | Foggia                                                                         | Vibo Valentia                                                             |
|                                          | Frosinone                                                                      |                                                                           |

Fonte: Indagine FPA-Dedagroup Public Services 2019

### 3.2 “Digital public services”: disponibilità on line dei servizi al cittadino ed alle imprese

Complessivamente 28 dei 107 comuni capoluogo hanno raggiunto un buon livello nella messa a disposizione on line dei servizi al cittadino, 60 si trovano ad un livello intermedio mentre 19 appaiono in forte ritardo.

Questa classificazione è stata ottenuta rielaborando i risultati pubblicati dell'indagine effettuata dall'ISTAT nell'ambito della "Rilevazione dati ambientali nelle città - questionario Eco-management", in cui viene tra l'altro richiesto alle amministrazioni comunali se e a che livello vengano resi disponibili online 40 tipologie di servizi. L'ISTAT aggiorna annualmente i dati con riferimento alla situazione di due anni precedente. Sono quindi stati utilizzati i dati pubblicati nel giugno 2018, relativi all'anno 2016.

I livelli considerati dall'ISTAT variano tra 0 (servizio non disponibile sul sito) a 4 (avvio e conclusione per via telematica dell'intero iter relativo al servizio). Nel calcolo di questo indicatore è stato attribuito il punteggio 0 anche ai servizi indicati come "non nelle competenze dell'ente" perché presumibilmente non presenti sul portale ufficiale dell'ente. Attribuendo un punteggio quantitativo corrispondente al livello raggiunto da ciascun servizio e sommando i valori così ottenuti si ottiene un valore numerico (con campo di variazione “teorico” tra 0 -nessun servizio disponibile on line- e 160 -tutte e 40 le tipologie di servizi disponibili a livello massimo-) che esprime sinteticamente il livello di disponibilità on line dei servizi comunali. Il risultato così ottenuto può essere poi “normalizzato”, per renderlo immediatamente comparabile con altri indicatori, riportandolo ad una scala 0-100 (**Fig.1**).

Sono state considerate a un buon livello dal punto di vista dell'accesso on line ai servizi le 28 città che hanno superato gli 80 punti sui potenziali 160, classificate come “intermedie” le 60 che hanno ottenuto tra 41 e 80 punti e come appartenenti al livello basso le 19 che non hanno superato i 40 punti. Anche in questo caso si riscontra un ruolo rilevante dei fattori “strutturali” (**Tab.2**):

- le performance delle amministrazioni del Nordovest (11 buoni livelli su 25) e Nordest (10 su 23) sono decisamente migliori di quelle del Centro (4 buoni livelli su 22) e del Mezzogiorno (3 su 37);
- al crescere della dimensione cresce tendenzialmente la qualità dei servizi offerti, si colloca infatti nella fascia bassa solo 1 su 12 grandi comuni, 4 su 23 dei medio-grandi, 6 su 43 dei medi e ben 8 su 29 di quelli con popolazione inferiore a 60.000 abitanti.

Tuttavia, anche in questa dimensione, la correlazione non è così stringente. In cima alla graduatoria troviamo, infatti, la città di **Siena** (meno di 60.000 abitanti) che ottiene un punteggio di 120/160 (normalizzato in 100/100), seguita a breve distanza da **Verona** (115/160) e **Ferrara** (107/160). La prima città meridionale, **Bari**, è anche la prima tra le grandi città conquistando la quinta posizione assoluta con un punteggio di 97/160.

Nel dettaglio la capofila Siena ha 12 servizi on line al livello 4 (conclusione dell'iter fino al pagamento, se previsto) e 24 servizi on line a livello 3 (inoltro della modulistica on line) e solo 4 servizi non presenti; rappresenta quindi un esempio di un modello “estensivo” indicando come attivati ben 36 servizi sui 40 potenziali. La seconda in graduatoria, Verona, ha invece un profilo più “intensivo”, segnala -infatti- un numero complessivamente minore di servizi attivati (32) ma raggiunge il massimo per la numerosità di quelli resi disponibili al livello più alto (22). Anche nella parte bassa della classifica troviamo profili differenziati: Brindisi (terzultima) risulta aver attivato on line 21 servizi ma tutti al livello più basso, mentre Barletta (102<sup>a</sup>) ha attivato solo 9 servizi di cui però 7 a livello 3.

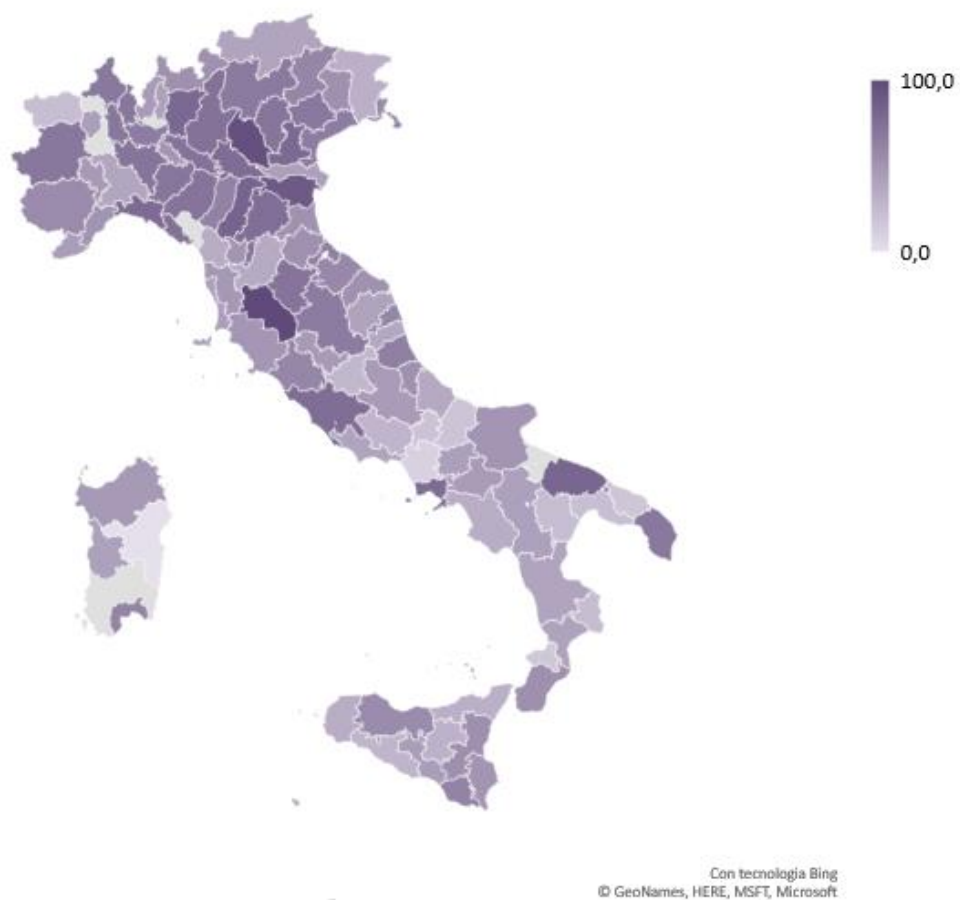
**Tab. 2 - Livelli di maturità nei "Digital public services" dei comuni capoluogo per ripartizione geografica e dimensione demografica\***

| Dimensione demografica                            | Ripartizione geografica |              |             |                  |                       |
|---------------------------------------------------|-------------------------|--------------|-------------|------------------|-----------------------|
| Livello maturità<br>"Digital public services"     | 1<br>Nordovest          | 2<br>Nordest | 3<br>Centro | 4<br>Mezzogiorno | Totale<br>complessivo |
|                                                   | Numero di comuni        |              |             |                  |                       |
| <b>1 - GRANDE<br/>(oltre 240.000 ab.)</b>         | <b>3</b>                | <b>3</b>     | <b>2</b>    | <b>4</b>         | <b>12</b>             |
| A- BUONA                                          | 2                       | 2            | 1           | 2                | 7                     |
| B - INTERMEDIA                                    | 1                       | 1            | 1           | 1                | 4                     |
| C - BASSA                                         | 0                       | 0            | 0           | 1                | 1                     |
| <b>2 - MEDIO-GRANDE<br/>(120.000-240.000 ab.)</b> | <b>2</b>                | <b>8</b>     | <b>4</b>    | <b>9</b>         | <b>23</b>             |
| A- BUONA                                          | 1                       | 4            | 1           | 0                | 6                     |
| B - INTERMEDIA                                    | 0                       | 4            | 3           | 6                | 13                    |
| C - BASSA                                         | 1                       | 0            | 0           | 3                | 4                     |
| <b>3 - MEDIA<br/>(60.000 - 120.000 ab.)</b>       | <b>10</b>               | <b>8</b>     | <b>10</b>   | <b>15</b>        | <b>43</b>             |
| A- BUONA                                          | 6                       | 4            | 1           | 1                | 12                    |
| B - INTERMEDIA                                    | 4                       | 3            | 9           | 9                | 25                    |
| C - BASSA                                         | 0                       | 1            | 0           | 5                | 6                     |
| <b>4 - PICCOLA<br/>(fino a 60.000 ab)</b>         | <b>10</b>               | <b>4</b>     | <b>6</b>    | <b>9</b>         | <b>29</b>             |
| A- BUONA                                          | 2                       | 0            | 1           | 0                | 3                     |
| B - INTERMEDIA                                    | 7                       | 4            | 3           | 4                | 18                    |
| C - BASSA                                         | 1                       | 0            | 2           | 5                | 8                     |
|                                                   |                         |              |             |                  |                       |
| <b>Totale complessivo</b>                         | <b>25</b>               | <b>23</b>    | <b>22</b>   | <b>37</b>        | <b>107</b>            |
| <b>A- BUONA</b>                                   | 11                      | 10           | 4           | 3                | 28                    |
| <b>B - INTERMEDIA</b>                             | 12                      | 12           | 16          | 20               | 60                    |
| <b>C - BASSA</b>                                  | 2                       | 1            | 2           | 14               | 19                    |

\* Sintesi del livello cui vengono rese disponibili on line 40 tipologie di servizi digitali sui portali comunali

Fonte: elaborazione FPA su dati Istat riferiti all'anno 2016

Figura 1 - Indice Digital Public Services





### 3.3 “Digital PA”: l’integrazione con le piattaforme tecnologiche nazionali

L’integrazione con le grandi infrastrutture immateriali nazionali rappresenta un passaggio fondamentale nel processo di digitalizzazione della PA. Le grandi Piattaforme abilitanti individuate dal Piano triennale per l’informatica pubblica offrono infatti funzionalità trasversali e riusabili nella digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, utili a uniformarne le modalità di erogazione e a ridurre tempi e i costi di realizzazione dei servizi.

L’indice dimensionale Digital PA misura in particolare il livello di integrazione dei sistemi comunali rispetto a 3 grandi piattaforme:

- **SPID - Sistema Pubblico di Identità Digitale**, che permette di accedere a tutti i servizi online della Pubblica Amministrazione con un’unica Identità Digitale.
- **PagoPA**, il sistema di pagamenti elettronici realizzato per rendere più semplice, sicuro e trasparente qualsiasi pagamento verso la Pubblica Amministrazione.
- **ANPR - Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente**, la banca dati nazionale nella quale confluiscono tutte le anagrafi comunali.

L’indice non si concentra sul mero adempimento formale dell’adesione alle piattaforme, ma tiene in considerazione la capacità delle amministrazioni comunali di sfruttare le potenzialità offerte dalle singole piattaforme per abilitare una migliore interlocuzione digitale con cittadini e imprese.

L’indice è stato quindi costruito sulla base di 3 indicatori, uno per ciascuna delle tre piattaforme considerate:

- l’indicatore “**integrazione con SPID**” è costruito attribuendo a ciascuna amministrazione un valore compreso tra 0 e 5, in base all’attivazione di una convenzione con AgID per le attività su SPID (1 punto) e all’accessibilità tramite identità SPID a 4 tipologie di servizio<sup>2</sup> che, nel loro insieme, rappresentano la maggioranza di pratiche e istanze gestite dai Comuni (1 punto per ogni servizio attivo su SPID);
- l’indicatore “**integrazione con PagoPA**” è costruito a partire dalla variabile numero pagamenti andati a buon fine (arto temporale 1° ottobre 2015 - 21 febbraio 2019) per mille abitanti, rielaborato in classi progressive con attribuzione di un punteggio variabile tra 0 e 5.
- l’indicatore “**integrazione con ANPR**” è costruito attribuendo un punteggio da 0 a 2 sulla base dello stato di subentro in anagrafe unica (0 inattivo, 1 in pre-subentro, 2 subentrato)

Sommando i tre indicatori, si ottiene per ciascuna amministrazione comunale un punteggio variabile tra 0 e 12 che viene normalizzato in scala 0-100 (**Fig. 2**).

Sono state considerate a un buon livello dal punto di vista dell’integrazione con le Piattaforme abilitanti le città che hanno superato gli 8 punti, classificate come “intermedie” quelle che hanno ottenuto tra 5 e 8 punti e come appartenenti al livello basso quelle che non hanno superato i 4 punti.

Sui 107 comuni capoluogo considerati solo 16 raggiungono un livello che può essere definito “buono” per quanto riguarda la dimensione “Digital PA”, 53 si collocano nella fascia intermedia e 38 ad un livello basso.

<sup>2</sup> I servizi considerati sono: SUAP, SUE/pratiche edilizia privata, Certificati anagrafici e/o di stato civile, Tributi - IMU, TARI, TASI. Nel caso del SUAP, il punto è stato attribuito anche ai Comuni che rendono accessibile il servizio con SPID tramite accesso diretto dal portale [impresainungiorno.gov.it](http://impresainungiorno.gov.it) o dai portali regionali. L’accesso a SPID è considerato indipendentemente dal livello di disponibilità garantito per il singolo servizio (visualizzazione informazioni, download modulistica, avvio pratica/istanza, conclusione dell’intero iter online).

Dal punto di vista geografico, sono soprattutto le città settentrionali a far registrare risultati migliori: delle 16 città che si collocano nel livello più alto di integrazione, 12 sono infatti città del nord, equamente distribuite tra Nord-Est (6) e Nord-Ovest (6), con **Milano**, **Bologna** e **Modena** che spiccano per capacità di sfruttare al meglio le funzionalità offerte dalle piattaforme. Le città del centro si attestano prevalentemente ad un livello intermedio (13 su 22), con solo due Comuni (**Roma** e **Pisa**) che si collocano nella fascia più alta. Di contro, le città del Mezzogiorno fanno registrare le maggiori difficoltà nell'interagire con le grandi infrastrutture immateriali nazionali, con ben 21 Comuni del sud su 37 che si collocano nella fascia più bassa. Fanno eccezione i Comuni di **Cagliari** e **Matera**, che si attestano tra i *best performer* in questa specifica dimensione.

Anche la capacità di integrazione con le piattaforme nazionali sembra essere influenzata dalla variabile dimensionale: sono soprattutto le città grandi (5 su 12) e medio grandi (5 su 23) a collocarsi nella fascia più alta, con le città medie che si attestano prevalentemente ad un livello intermedio (27 su 43), mentre la maggioranza delle città piccole si colloca al livello più basso (15 su 29), anche in questo caso con alcune eccezioni degne di nota (**Mantova** e **Verbania**, collocate in fascia alta).

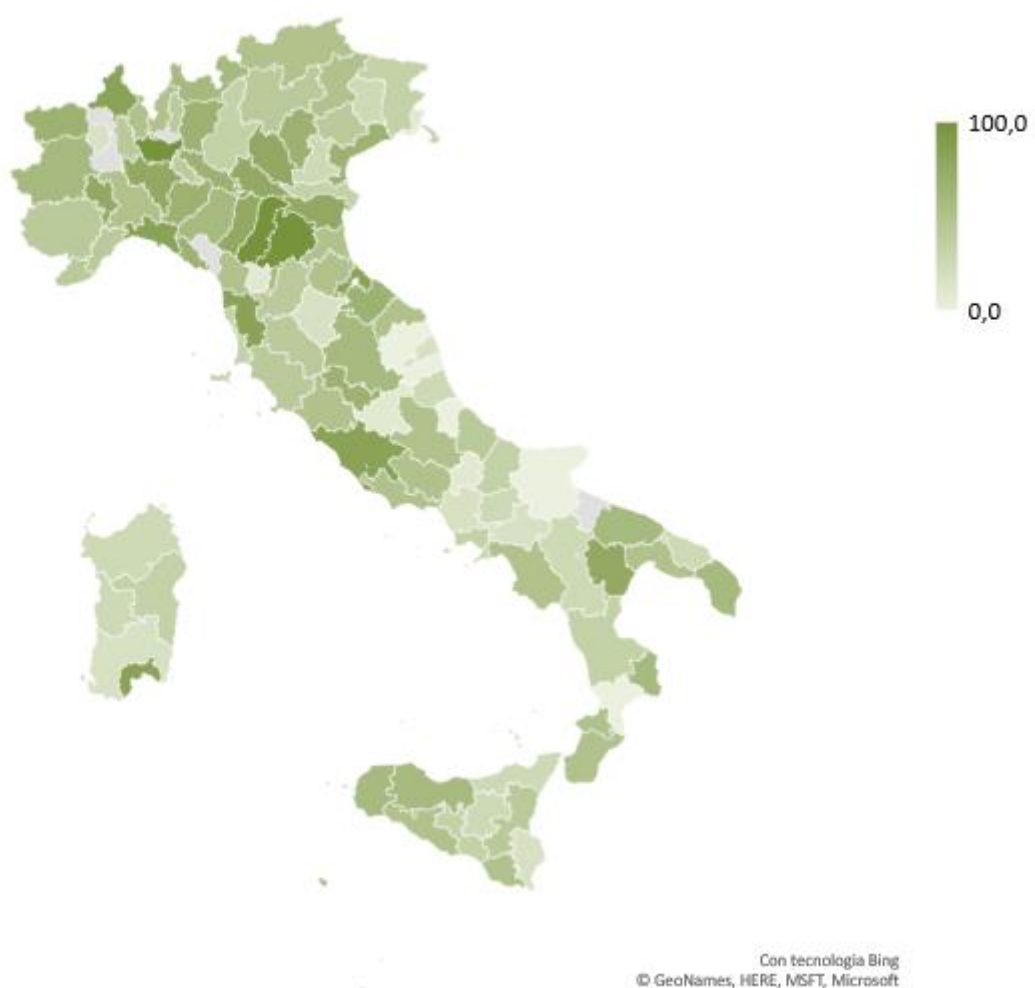
**Tab. 3 - Livelli di maturità nella "Digital PA" dei comuni capoluogo per ripartizione geografica e dimensione demografica\***

| Dimensione demografica                        | Ripartizione geografica |           |           |               |                    |
|-----------------------------------------------|-------------------------|-----------|-----------|---------------|--------------------|
| Livello di maturità "Digital PA"              | 1 Nordovest             | 2 Nordest | 3 Centro  | 4 Mezzogiorno | Totale complessivo |
|                                               | Numero di comuni        |           |           |               |                    |
| <b>1 – GRANDE (oltre 240.000 ab.)</b>         | <b>3</b>                | <b>3</b>  | <b>2</b>  | <b>4</b>      | <b>12</b>          |
| A - Buono                                     | 2                       | 2         | 1         | 0             | 5                  |
| B - Intermedio                                | 1                       | 1         | 1         | 2             | 5                  |
| C - Basso                                     | 0                       | 0         | 0         | 2             | 2                  |
| <b>2 - MEDIO-GRANDE (120.000-240.000 ab.)</b> | <b>2</b>                | <b>8</b>  | <b>4</b>  | <b>9</b>      | <b>23</b>          |
| A - Buono                                     | 0                       | 4         | 0         | 1             | 5                  |
| B - Intermedio                                | 1                       | 2         | 3         | 3             | 9                  |
| C - Basso                                     | 1                       | 2         | 1         | 5             | 9                  |
| <b>3 – MEDIA (60.000 -120.000 ab.)</b>        | <b>10</b>               | <b>8</b>  | <b>10</b> | <b>15</b>     | <b>43</b>          |
| A - Buono                                     | 2                       | 0         | 1         | 1             | 4                  |
| B - Intermedio                                | 8                       | 6         | 7         | 6             | 27                 |
| C - Basso                                     | 0                       | 2         | 2         | 8             | 12                 |
| <b>4 – PICCOLA (fino a 60.000 ab)</b>         | <b>10</b>               | <b>4</b>  | <b>6</b>  | <b>9</b>      | <b>29</b>          |
| A - Buono                                     | 2                       | 0         | 0         | 0             | 2                  |
| B - Intermedio                                | 6                       | 1         | 2         | 3             | 12                 |
| C - Basso                                     | 2                       | 3         | 4         | 6             | 15                 |
|                                               |                         |           |           |               |                    |
| <b>Totale complessivo</b>                     | <b>25</b>               | <b>23</b> | <b>22</b> | <b>37</b>     | <b>107</b>         |
| A - Buono                                     | 6                       | 6         | 2         | 2             | 16                 |
| B - Intermedio                                | 16                      | 10        | 13        | 14            | 53                 |
| C - Basso                                     | 3                       | 7         | 7         | 21            | 38                 |

\*Sintesi del livello di integrazione dei sistemi comunali alle piattaforme SPID, PagoPA e ANPR

Fonte: elaborazione FPA su dati AgID e Team per la Trasformazione Digitale, febbraio 2019

Figura 2 - Indice Digital PA



## 3.4 “Digital Openness”: open data e strumenti di comunicazione digitale

La pubblicazione di dati in formato aperto relativi all’attività dell’amministrazione e alla vita economica e sociale delle proprie comunità di riferimento rappresenta sicuramente un elemento fondamentale per l’affermazione del paradigma della “PA aperta”.

Tuttavia, il livello di apertura di un’amministrazione non può essere misurato soltanto in relazione al numero di dataset pubblicati su portali dedicati e siti istituzionali. Esistono ulteriori parametri che occorre considerare, alcuni dei quali esplicitamente richiamati dal Piano triennale: qualità dei dati esposti, aggiornamento, documentazione e metadatazione, automazione nella produzione e nel rilascio, disponibilità di API (*Application Protocol Interface*).

Inoltre, la misurazione del livello di apertura non può non tener conto della capacità delle amministrazioni di muoversi e raccontarsi in un contesto nuovo, in cui i cittadini sono sottoposti a continui stimoli e messaggi che arrivano da piattaforme private che offrono servizi e opportunità di relazione sempre più avanzate. I **canali social** e i **sistemi di messaggistica istantanea** possono rappresentare in questo senso formidabili strumenti per comunicare e, passo ancora più avanzato, interagire con la propria utenza, in un’ottica multicanale, per aggiornare la cittadinanza su problemi, scadenze e iniziative dell’amministrazione, ma anche per ascoltare e abilitare il dialogo diretto con i cittadini, in una logica bidirezionale.

Per determinare il livello di maturità nella dimensione della apertura digitale sono quindi stati presi in considerazione tre dati che sono stati direttamente rilevati da FPA nei 107 comuni oggetto di indagine (esclusi i 4 per i quali la rilevazione di altre dimensioni è incompleta):

- il numero di dataset rilasciati ed effettivamente accessibili sul portale dedicato (o sulla specifica sezione del portale comunale);
- il numero dei file open data che sono stati pubblicati in formati di livello 4 e 5 nella scala di Tim Barners Lee, che consentono l’interoperabilità e quindi lo sviluppo di *open services* da parte di altri operatori pubblici e privati;
- il numero di strumenti di comunicazione social<sup>3</sup> e di messaggistica istantanea<sup>4</sup> che sono stati resi operativi dalle amministrazioni.

Per consentire l’aggregazione in un valore di sintesi ciascuna di queste tre variabili è stata riportata (stabilendo dei valori soglia) in una scala numerica con campo di variazione che va da 0 a 5. Sommando i risultati così ottenuti si è ottenuto un indicatore variabile tra 0 e 15, normalizzabile in un indice 0-100 (**Fig. 3**).

I comuni con punteggio superiore a 10 sono stati classificati nella fascia elevata, quelli con punteggio tra 6 e 10 in quella intermedia e quelli che non vanno oltre i 5 punti nella fascia bassa.

Secondo i criteri di classificazione adottati sono solo 5 i comuni che hanno raggiunto un livello elevato di maturità nella dimensione “Digital Openness”, 26 si collocano ad un livello intermedio e ben 76 sono in una condizione che, rispetto alle potenzialità attuali, può essere considerata insufficiente.

Come evidenziato dalla **Tabella 4**, la dimensione “Digital Openness” appare meno condizionata dalle determinanti strutturali delle altre due considerate essendo presumibilmente meno dipendente dalla disponibilità di risorse per l’implementazione di sistemi e più dalla volontà e capacità soggettiva di

<sup>3</sup> Facebook, Twitter, LinkedIn, YouTube, Instagram

<sup>4</sup> Whatsapp, Messenger, Telegram, Sms

implementare, attivare e alimentare sistemi di condivisione delle informazioni. Si osserva, comunque, una performance generalmente meno brillante da parte dei comuni di dimensione inferiore ai 60.000 abitanti.

I cinque comuni che hanno superato la soglia dei 10 punti raggiungendo la classificazione più elevata sono **Firenze, Palermo, Bergamo, Pisa e Udine**, cioè due grandi città (di cui una del Mezzogiorno) e tre centri intermedi. Si collocano, invece, nella fascia bassa ben 27 dei 29 capoluoghi di minore dimensione, 31 su 43 di dimensione intermedia, 15 su 43 medio-grandi e 3 su 12 comuni con popolazione superiore ai 240.000 abitanti. Come già accennato, le differenze per area geografica sono meno pronunciate di quanto rilevato per le altre dimensioni ma è comunque anche in questo caso il Nord-est ad ottenere, nel complesso, i risultati migliori.

Nel dettaglio Firenze e Bologna conquistano la leadership raggiungendo il massimo valore per il numero di dataset resi disponibili, seguite da Palermo, a fronte di un valore medio nei 107 comuni che si ferma a quota 98. Il comune di Firenze è anche primo per la numerosità dei file in formato interoperabile, seguito da Pisa e Palermo. Il valore medio, in questo caso, si attesta a quota 52. Lo scarto molto ampio tra i valori delle città di punta e quelli medi indica l'ampiezza della crescita potenziale sul versante degli open data (ed in particolare della loro messa a disposizione in formati interoperabili). Per quanto riguarda gli strumenti di comunicazione (canali social e strumenti di messaggistica) solo Genova risulta avere attivato in forma completa tutti e nove quelli considerati, seguita da Rimini e da Ancona.

**Tab. 4 - Livelli di maturità nella "Digital openness" dei comuni capoluogo per ripartizione geografica e dimensione demografica\***

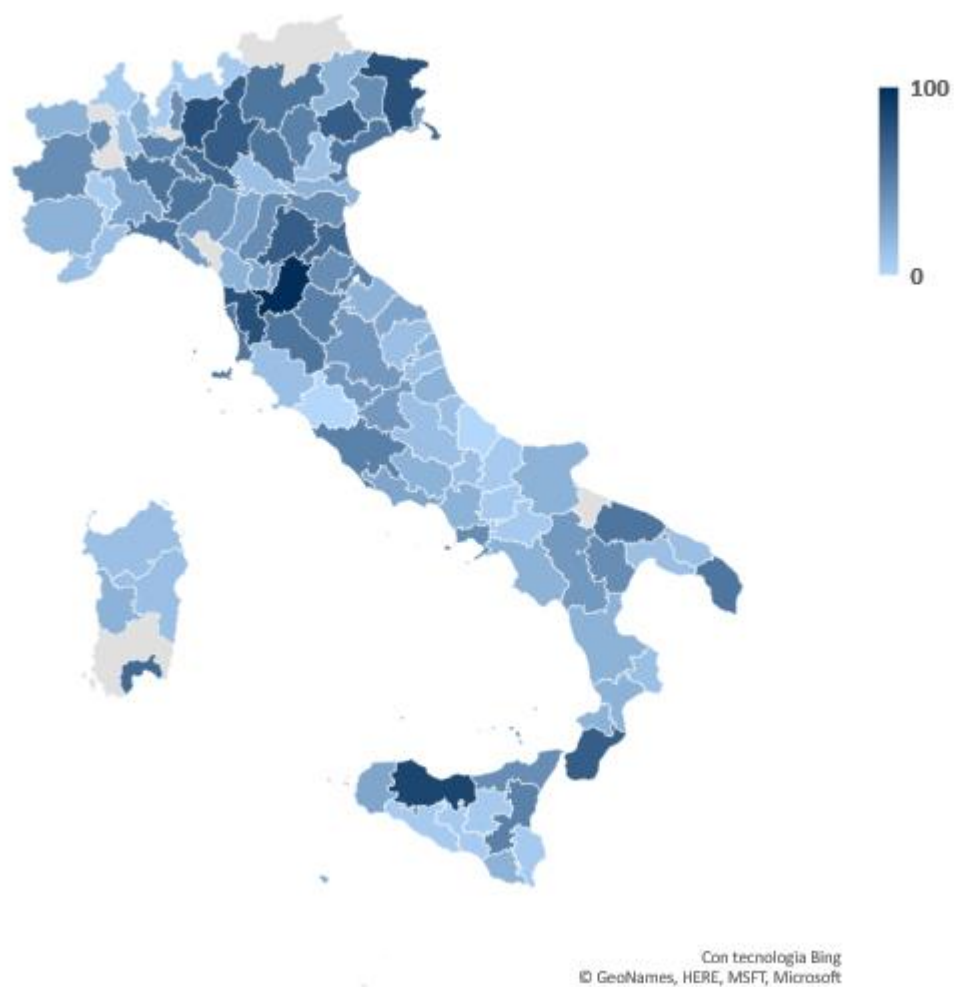
| Dimensione demografica                        | Ripartizione geografica |           |           |               |                    |
|-----------------------------------------------|-------------------------|-----------|-----------|---------------|--------------------|
| Livello maturità "Digital openness"           | 1 Nordovest             | 2 Nordest | 3 Centro  | 4 Mezzogiorno | Totale complessivo |
|                                               | Numero di comuni        |           |           |               |                    |
| <b>1 - GRANDE (oltre 240.000 ab.)</b>         | <b>3</b>                | <b>3</b>  | <b>2</b>  | <b>4</b>      | <b>12</b>          |
| A- BUONA                                      | 0                       | 0         | 1         | 1             | 2                  |
| B - INTERMEDIA                                | 2                       | 3         | 1         | 1             | 7                  |
| C - BASSA                                     | 1                       | 0         | 0         | 2             | 3                  |
| <b>2 - MEDIO-GRANDE (120.000-240.000 ab.)</b> | <b>2</b>                | <b>8</b>  | <b>4</b>  | <b>9</b>      | <b>23</b>          |
| A- BUONA                                      | 0                       | 0         | 0         | 0             | 0                  |
| B - INTERMEDIA                                | 2                       | 3         | 1         | 2             | 8                  |
| C - BASSA                                     | 0                       | 5         | 3         | 7             | 15                 |
| <b>3 - MEDIA (60.000 - 120.000 ab.)</b>       | <b>10</b>               | <b>8</b>  | <b>10</b> | <b>15</b>     | <b>43</b>          |
| A- BUONA                                      | 1                       | 1         | 1         | 0             | 3                  |
| B - INTERMEDIA                                | 2                       | 4         | 1         | 2             | 9                  |
| C - BASSA                                     | 7                       | 3         | 8         | 13            | 31                 |
| <b>4 - PICCOLA (fino a 60.000 ab)</b>         | <b>10</b>               | <b>4</b>  | <b>6</b>  | <b>9</b>      | <b>29</b>          |
| A- BUONA                                      | 0                       | 0         | 0         | 0             | 0                  |
| B - INTERMEDIA                                | 1                       | 0         | 1         | 0             | 2                  |
| C - BASSA                                     | 9                       | 4         | 5         | 9             | 27                 |
|                                               |                         |           |           |               |                    |
| <b>Totale complessivo</b>                     | <b>25</b>               | <b>23</b> | <b>22</b> | <b>37</b>     | <b>107</b>         |
| A- BUONA                                      | 1                       | 1         | 2         | 1             | 5                  |
| B - INTERMEDIA                                | 7                       | 10        | 4         | 5             | 26                 |
| C - BASSA                                     | 17                      | 12        | 16        | 31            | 76                 |

\* Sintesi del livello relativo a numerosità open data, numerosità file in formato interoperabile, strumenti di comunicazione digitale attivati

Fonte: elaborazione su rilevazione FPA, febbraio 2019



Figura 3 - Indice Digital Openness



## Il gruppo di lavoro

La ricerca è stata curata da Gianni Dominici, Andrea Baldassarre e Daniele Fichera di FPA.

Si ringraziano per il prezioso contributo Luigi Zanella di Dedagroup Public Services e Sara Civello, Michela Fattore, Daniele Tiseo, Daniele Rizzo e Maurizio Costa di FPA.