

DECRETO DEL FARE E AGENDA DIGITALE: LE NUOVE EVOLUZIONI

a cura di *Stefano Caruso, Consultant di HSPI*

Premessa

Da alcuni anni sono annunciati molti interventi senz'altro indispensabili per la digitalizzazione e la crescita del nostro Paese. Purtroppo, in molti casi, troppi, ci si ferma alle parole o, peggio, sono spesi tanti soldi senza ottenere i risultati attesi.

In questo articolo cercheremo di capire il valore di questi interventi, quali sono i principali provvedimenti, le criticità che ostacolano l'attuazione dell'Agenda Digitale e proveremo ad indicare alcune possibili linee d'azione.

Il valore della digitalizzazione

L'importanza dell'implementazione di uno sviluppo in chiave digitale è stata già ribadita dall'annuale rapporto OCSE del 2012 che, fotografando lo stato dell'economia digitale, ha evidenziato come le aziende ICT crescano in maniera più rapida e offrano più lavoro a chi possiede le skills, il know-how e le competenze indispensabili in materia. Nonostante vada ammesso che l'Italia, a tal proposito, arranchi rispetto al resto d'Europa, dal rapporto della Boston Consulting Group (BCG), l'economia del mondo Internet nel Bel Paese rappresenta in media il 4% del PIL, con un incremento annuo del 21%. Questo è dovuto al fatto che le aziende ICT tagliano i costi, comprano tecnologie e servizi IT. Si stima che le aziende producano il 13% (in valore) grazie all'utilizzo web. Da una inchiesta de "Il Sole 24 Ore" si evince che con l'avvento del digitale in Italia sono stati creati oltre 700.000 nuovi posti di lavoro nell'arco di 15 anni ed ora freelance, artigiani, start-up, lavoratori della rete aspettano che la politica torni a scrivere presto la roadmap dell'internet economy.

Nel primo semestre dell'anno le ricerche online su prodotti italiani (nell'ordine dei più cliccati: moda, automobili, turismo, agroalimentare e arredamento) sono aumentate del 13%, le PMI presenti online hanno messo a segno una **crescita media di ricavi dell'1,2%** nell'ultimo triennio, mentre la crisi pesa sulle aziende offline, in declino del 4,5%.

L'economia digitale fa decisamente bene al business

delle imprese e fa crescere il PIL.

In data 4 Ottobre 2012 è stato approvato in Italia il Decreto per lo sviluppo con Agenda Digitale.

Il Decreto Sviluppo varato, denominato "Crescita 2", venne adottato su proposta dell'allora Ministro per lo Sviluppo Corrado Passera. L'adozione di una Agenda Digitale in Italia ha proprio l'obiettivo di fornire un incentivo concreto all'innovazione tecnologica, volta ad aumentare la competitività del Paese nei confronti delle principali economie mondiali.

I principali provvedimenti dell'Agenda Digitale

Ad oggi, l'Italia risulta, di fatto, decisamente indietro nell'implementazione dei punti oggetto dell'Agenda Digitale. Uno dei maggiori freni inibitori per lo sviluppo e l'innovazione digitale è la **analfabetizzazione informatica** dei cittadini italiani. Questo aspetto risulta essere una criticità in quanto tutte le amministrazioni pubbliche italiane hanno un'interfaccia telematica, ma meno del 25% degli italiani sfrutta questo canale virtuale.

Attualmente non ci sono elementi concreti che facciano presupporre un'attuazione dell'Agenda Digitale in linea con i parametri europei. Intanto da Bruxelles, Neelie Kroes, commissario europeo per l'Agenda Digitale, fornisce un incentivo all'Italia affinché agisca concretamente, stanziando un finanziamento di 100 milioni di euro per start-up ed imprese innovative. Questo finanziamento concesso dall'UE è finalizzato a sviluppare applicazioni (apps) ed altri servizi digitali che interessano soprattutto trasporti, salute, energia e media.

L'Agenda prevede uno stanziamento di 200 milioni di euro alle start-up sotto forma di **incentivi e fondi per investimento**, messi a disposizione dal Fondo Italiano Investimenti della Cassa Depositi e Prestiti (CDP). La normativa per le Start up, sia centrale che locale, intende promuovere lo sviluppo dell'imprenditorialità, individuando nelle imprese innovative "**una leva di crescita e di creazione di occupazione per l'Italia**". Con lo scopo di superare gli storici squilibri territoriali del

Paese, ai 150 milioni di euro per gli interventi nel Centro-nord si aggiungono i 600 milioni per il Sud.

Come incentivo, le telecomunicazioni (TLC) saranno **esentate dall'imposta per gli scavi** per la posa della fibra ottica, mentre sarà **assicurato l'accesso alle parti comuni degli edifici** per le operazioni stesse.

Alcune semplificazioni per le start-up, come ad esempio il crowdfunding approvato dalla CONSOB, sono già attive, ma gli incentivi fiscali promessi non sono stati ancora svincolati.

A parte qualche piccola agevolazione per le start-up innovative (tutte le società di capitali che si costituiscono anche come cooperative o società europee con sede fiscale in Italia) relativa ad agevolazioni sulle detrazioni IRPEF (19% sull'investimento nel triennio 2013-2015, fino ad un importo massimale di 500.000 euro), **nel nostro Paese non si riesce a far partire un effettivo piano operativo che attui i propositi dell'Agenda.**

Un settore che potrebbe ampiamente beneficiare di una Agenda Digitale per l'adozione di soluzioni per l'e-procurement è quello della pubblica amministrazione (PA): la digitalizzazione dei documenti può sicuramente contribuire ad una maggiore efficienza a causa della riduzione dei costi, ma anche innescare una forte velocizzazione delle pratiche amministrative e, in alcuni casi, anche la de-burocrazia delle pratiche; questo garantirebbe una vetrina liberamente e facilmente accessibile a tutti tramite l'uso di internet, rendendo la PA più trasparente e riducendo la distanza tra questa ed i cittadini.

In questo senso le soluzioni riguardano l'**anagrafe unica**, la **carta di identità digitale**, le **cartelle cliniche** su Internet e il **curriculum scolastico** in un unico file online (fascicolo universitario elettronico). Per la **trasparenza** della PA saranno fondamentali gli **Open Data**, che saranno accessibili e rilasciati con licenza d'uso aperta. Per la digitalizzazione della PA, infatti, il "Decreto Crescita 2" afferma che i dati e le informazioni saranno pubblicati in formato aperto.

La PA sarà inoltre obbligata ad **accettare pagamenti** (di qualsiasi importo) **in formato elettronico** e dovrà segnalare sui propri siti i codici IBAN identificativi del conto di pagamento elettronico.

Attualmente il 35% delle imprese hanno contatti quotidiani con la PA, quindi è fondamentale concepire la macchina pubblica come driver traghettatore per le imprese verso il cambiamento, in modo da creare una

interconnessione sinergica tra PA da una parte ed aziende, professionisti e cittadini dall'altra, che contribuisca a distribuire valore aggiunto sui territori locali e su tutto il Paese. La PA dovrà però adottare strumenti avanzati di comunicazione multimediale, che permettano l'evoluzione delle reti e al contempo adottare dei Data Center pubblici in modo da rendere disponibili ai cittadini e alle imprese le più aggiornate tecnologie di automazione.

È fondamentale che la PA intenda questa trasformazione come una sfida per migliorarsi e non come un problema: l'Italia possiede risorse fortemente competenti in materia di innovazione tecnologica ma per investire nel digitale e ricevere dei benefici servono, oltre ai finanziamenti, anche drastici rinnovamenti del management.

Di recente il piano dell'Agenda Digitale è stato inserito all'interno del "Decreto del Fare", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, il quale nei suoi 86 articoli affronta numerose tematiche, focalizzandosi, negli articoli dal 13 al 17, sugli aspetti critici per facilitare l'implementazione dei punti previsti dall'Agenda.

Vediamo nel dettaglio i principali cambiamenti introdotti dal Decreto:

- il Governo ha liberalizzato il Wi-Fi a seguito di una modifica dell'**articolo 10**, rendendo non obbligatorio identificarne gli utilizzatori quando l'offerta di accesso ad Internet non costituisce l'attività commerciale prevalente del gestore del servizio. Tuttavia, questo fattore di accessibilità al digitale è negativamente controbilanciato da un ritardo in termini di velocità di connessione, specialmente al di fuori dei principali centri urbani;
- nel già citato **articolo 13**, il Decreto del Fare si propone di intervenire da subito sulla **governance dell'innovazione**, dando un assetto definitivo all'Agenzia per l'Italia Digitale, l'ente che avrà la responsabilità di seguire fattivamente la realizzazione delle misure di sviluppo digitale ad oggi solamente teorizzate. **Questa Agenzia costituirà quindi la cabina di regia per l'attuazione dell'Agenda Digitale in Italia.** La cabina di regia, composta al massimo da 130 risorse, è stata affidata al neo direttore Francesco Caio, il quale possiede

una comprovata qualificazione professionale in materia di innovazione tecnologica ed una significativa esperienza di livello elevato nella gestione di processi di innovazione. Nel breve termine ci si aspetta l'approvazione di una buona parte delle norme relative all'Agenda Digitale ottenere un effetto pratico sul digitale da subito. L'obiettivo primario è portare le statistiche di utilizzo del digitale da parte dei cittadini italiani al livello degli standard europei. Affinché questo si verifichi, tra le prime aree di intervento devono essere considerate la diffusione della banda larga su tutto il territorio nazionale, la creazione di anagrafiche digitali e la diffusione dei pagamenti elettronici. L'Agenzia, inoltre, mirerà a chiarire gli obiettivi ed i vantaggi relativi all'incorporazione interna ed all'implementazione dell'innovazione digitale per enti della Pubblica Amministrazione regionale e locale, al fine di colmare le carenze, non solo di tipo finanziario, ma anche di impronta culturale, sul digitale, accompagnando gli enti locali ad acquisire una rinnovata concezione delle tecnologie digitali come un asset di valore per il Sistema Paese, che possa supportare la PA facilitando l'interazione con i cittadini;

- nell'**articolo 14** si discute della possibilità, per il cittadino, di richiedere una casella e-mail certificata gratuitamente dal Governo. L'attivazione di questa e-mail rappresenterebbe la creazione di un vero e proprio **dominio digitale**, un ulteriore step verso la semplificazione comunicazione tra PA e cittadini. In realtà, è già possibile ottenere il proprio dominio digitale, ma il decreto interverrebbe come elemento snellente dell'iter burocratico per la sua realizzazione: si salterebbe l'attuale passaggio attraverso le Poste Italiane (attuale concessionario del servizio) e si riceverebbero le credenziali per attivare il dominio direttamente dopo aver richiesto il documento unificato al comune di riferimento; al cittadino non rimarrebbe altro che attivare online il dominio digitale inserendo le sue credenziali. Questa misura andrebbe ad apportare un duplice beneficio:

ridurre i costi della spesa pubblica e quelli sostenuti dai cittadini; su di essi, infatti, non graverebbero più gli oneri di spedizione postale per eventuali comunicazioni;

- nell'**articolo 15** si discutono le disposizioni che regolano il **sistema pubblico di connettività (SPC)**, ovvero la rete che collega in via telematica tutte le Amministrazioni pubbliche dell'Italia, consentendo l'**interoperabilità** e la **condivisione reciproca di tutti i dati e le informazioni**. Essendo stato soppresso l'ente che si occupava della progettazione, realizzazione, gestione ed evoluzione della SPC (il DigitPA), l'articolo propone semplicemente di chiarire le istituzioni responsabili del SPC, nominando il Presidente della commissione di coordinamento del SPC nella figura del Commissario di Governo per l'attuazione dell'Agenda Digitale e attribuendo parzialmente le sue funzioni all'Agenzia per l'Italia Digitale;
- l'**articolo 16** si occupa della definizione dei processi di razionalizzazione e del consolidamento delle infrastrutture digitali in Italia, stabilendo i livelli minimi che i centri di elaborazione dei dati (CED) dovranno garantire in termini di sicurezza, capacità elaborativa e risparmio energetico. L'Agenzia per l'Italia Digitale offre, inoltre, a chiunque sia interessato al tema dei CED per le PA di partecipare ad un meeting di confronto che riunisca tutti gli operatori ITC;
- entro il 31 Dicembre 2013 è inoltre prevista la programmazione presso Regioni e Province autonome del **Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE)**, che permette di monitorare la salute dei cittadini e di fornire un comodo sistema di archiviazione delle informazioni attraverso un sistema di **cloud computing**. In questo senso, l'**articolo 17** si pone come obiettivo quello di accelerare l'attuazione del FSE in tutta Italia. Attualmente circa 10 regioni hanno già avviato il processo di attuazione dell'implementazione del FSE; le altre regioni potranno quindi beneficiare di accordi di collaborazione con loro per realizzare strutture condivise a livello sovra-regionale. Dopo che le Regioni avranno presentato il programma dettagliato

entro la fine del 2013, si potrà procedere per l'inizio del 2014 alla quantificazione del finanziamento per l'infrastruttura centrale.

Criticità sul percorso dell'Agenda Digitale e possibili linee d'azione

Sono tanti i punti in sospeso sul percorso dell'Agenda Digitale, che la rendono per buona parte un elenco di buoni propositi per un futuro che risulta però indeterminato.

L'attuazione di questi interventi è monitorata dai dossier degli Uffici Studi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. Tutti i principali provvedimenti previsti dall'Agenda Digitale vengono tracciati sul sito [AgendaDigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu), dove è stata inserita una tabella in cui viene indicato lo stato attuale: un contatore automatico registra e riporta i giorni di ritardo rispetto alla data prevista per l'attuazione (tabella consultabile all'indirizzo: <http://www.agendadigitale.eu/tabella-scadenze>).

Il quadro che se ne evince non è dei più rassicuranti: dei provvedimenti monitorati, per la maggior parte non è indicata la data prevista per il rilascio, solo 7 sono stati realizzati e molti altri, per cui è stata indicata la data, sono in ritardo di quasi un anno. I mesi di ritardo in alcuni casi sono poco significativi: infatti, molti provvedimenti sono riedizioni di interventi previsti da altri governi, ai quali è stato cambiato il nome e poco altro (come per l'introduzione della firma digitale, una "idea pendente" sin dalla fine degli anni '90).

Ma perché c'è questa grande frattura tra il dire ed il fare?

- Sarà la conseguenza di una situazione politica non stabile?
- Oppure la causa risiede nella scarsa organizzazione con cui sono gestiti i sistemi informativi della PA centrale e locale?

Da un lato, ci sono evidenti segnali di impantanamento burocratico, visto che molti decreti rimbalzano nel "flipper" delle stanze ministeriali. Inoltre, buona parte dei decreti attuativi sono ancora in fase di trattativa tra i ministeri coinvolti. L'intricata situazione delle relazioni tra i vari Ministeri ha complicato anche l'istituzione

dell'**Agenzia Digitale** nata con lo scopo di attuare i propositi dell'Agenda con efficacia immediata.

Dall'altro lato, manca una comprensione chiara di chi è responsabile dell'indirizzo, della gestione e del controllo dei sistemi informativi negli enti pubblici centrali e locali: ogni ente ha sviluppato un proprio modello di ICT governance con le proprie infrastrutture informatiche, operando in modo autonomo. Molti di questi enti, addirittura, hanno più unità operative che gestiscono i sistemi informativi. La definizione di un modello di governance ICT potrebbe rendere possibile il coordinamento tra i vari enti che compongono la PA; un modello organizzativo più semplice e che elimini la frammentazione e la ridondanza dell'ICT, potrebbe garantire:

- efficacia;
- efficienza;
- qualità.

Gli aspetti sui quali si andrà ad impattare con un nuovo modello organizzativo riguarderanno:

- focalizzare gli interventi attraverso il trasferimento di input con un approccio Top-Down: dalla PA centrale verso tutti gli enti locali presenti sul territorio;
- monitorare le spese IT e supportare gli enti nella corretta classificazione;
- garantire livelli di qualità omogenei per i sistemi informativi volti ad erogare servizi ai cittadini ed alle imprese seguendo logiche Shared Services, in modo da liberare efficienza complessiva e risorse economiche destinabili ad attività a maggior valore aggiunto;
- supportare iniziative volte alla digitalizzazione delle pratiche amministrative;
- monitorare l'attuazione dei piani ICT della PA, sotto il profilo di efficacia ed economicità, in modo proattivo, proponendo eventuali interventi correttivi;
- standardizzare i linguaggi e le linee guida per l'applicazione di sistemi informatici della PA in linea con l'UE.

In tale contesto l'Agenzia per l'Italia Digitale potrà costituire uno dei "cardini organizzativi" di riferimento gestendo il cambiamento. Inoltre, le

regioni possono svolgere un ruolo organizzativo fondamentale di aggregazione dei processi e delle risorse necessari a gestire in modo uniforme ed efficiente i sistemi informativi degli enti locali.

Nel contesto europeo, con il regolamento di Neelie Kroes, si è dato il via ad un processo istituzionale di confronto, raccolta commenti e contributi sul grado di attuazione dell'Agenda Digitale e nel prossimo (e primo) consiglio europeo in materia di economia digitale, che si terrà il 24-25 Ottobre, si capirà verso quale direzione andrà questo regolamento.

A nostro avviso, oltre al grado di attuazione di alcuni provvedimenti, è **fondamentale confrontarsi anche sui modelli organizzativi** adottati da ciascun Paese per progettare ed implementare gli interventi di digitalizzazione.

Affinché decreti, promesse, auspici e buone intenzioni si traducano in risultato è necessario combinare diversi ingredienti: tra questi, bisogna dare maggior rilievo ad un **coordinamento attuativo snello**, a manifestare una forte e determinata volontà politica ed una visione d'insieme di alto livello.

In sintesi, i punti cruciali da risolvere immediatamente per il successo dell'Agenda Digitale sono il tema della **governance** ed il **fattore temporale** (affinché i risultati arrivino in tempo utile), il primo fortemente propedeutico al secondo. Intervenire con fermezza rendendo la governance efficace ed efficiente faciliterebbe l'attuazione dei punti dell'Agenda Digitale centralizzando l'implementazione dell'ICT intesa come fattore di cambiamento e di nuovo modello di sviluppo.

Secondo le stime di Confindustria Digitale, l'implementazione del digitale porterebbe ad un incremento del PIL superiore al 2%, a seguito di benefici per oltre 35 miliardi di euro dovute sia all'aumento delle entrate grazie a misure che combattono l'evasione fiscale, sia alla "spending review". Questi numeri suggeriscono quanto l'Italia, visto il periodo di crisi in cui vive, abbia bisogno di uscire da una situazione di stallo nel più breve tempo possibile.

Senza alcun dubbio, il futuro dello sviluppo economico del nostro Paese passa anche da qui.