

Politecnico di Milano

Executive summary

Progetto Italiaie

AUTORI

Michele Benedetti
Alfredo De Meo
Alessandra Thi Mandelli
Giulia Marchio
Claudio Russo
Irene Vanini

COORDINATORE DEL GRUPPO DI LAVORO

Prof. Giuliano Noci
Rilascio: novembre 2023

Sommario

Indice delle figure	2
Lettera introduttiva del cons. dott. Vetrutto.....	3
Introduzione.....	4
2 Metodologia e panoramica delle evidenze emerse	5
Prossimi passi e ringraziamenti	10

Indice delle figure

Figura 1. Ambiti di potenziamento degli enti locali italiani, Report §0.....	6
Figura 2. Individuazione delle migliori pratiche nelle community, Report §1.....	7
Figura 3. Percentuale di Comuni con front-office digitalizzato. Focus sui Comuni con meno di 5.000 abitanti. Report §2	8
Figura 4. Percentuale di Comuni con back-office digitalizzato. Focus sui Comuni con meno di 5.000 abitanti. Report §2	8
Figura 5. Differenze di maturità digitale tra Comuni in Unione e Controfattuali. Indice generale e Dimensioni nel dettaglio. Report §3	9

Lettera introduttiva del cons. dott. Vetrutto

Introduzione

Il Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (DARA), in qualità di beneficiario per la realizzazione del Progetto Italiae (di seguito anche “Progetto”) – viste le Convenzioni del 4 agosto 2015 tra l’Agenzia per la Coesione Territoriale e la Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP), designato come Organismo Intermedio, e la Convenzione del 14 marzo 2017 tra il DFP e il DARA – ha sviluppato insieme al Politecnico di Milano questo rapporto nell’ambito del medesimo Progetto appartenente al Programma Operativo Nazionale “Governance e Capacità Istituzionale” 2014-2020 con il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo.

L’obiettivo del Progetto è quello di indagare possibili modelli e strumenti capaci di favorire una modernizzazione del sistema amministrativo territoriale, in particolare attraverso una o più forme di cooperazione interistituzionale, anche in logica multi-livello, e tramite la leva del digitale per favorire un maggior livello di servizio, omogeneità territoriale ed efficienza.

Il presente documento ha l’obiettivo di riassumere la struttura dei report di cui si compone quest’opera, di descrivere brevemente la metodologia impiegata nella realizzazione del progetto e gli approcci innovativi adottati, e di introdurre i principali risultati ottenuti durante tutto l’arco di vita del progetto.

Il rapporto si sviluppa su 4 macro-sezioni, ciascuna dedicata a un report dell’opera, elencate nel seguito:

- *Criticità degli enti locali e associazionismo digitale;*
- *Le community di innovazione e riuso;*
- *Qualificazione ed evoluzione dei sistemi intercomunali sul digitale;*
- *L’Indice di maturità digitale degli enti locali.*

In particolare, il Report §0 “*Criticità degli enti locali e associazionismo digitale*” si pone l’obiettivo di mappare le principali sfide gestionali delle Pubbliche Amministrazioni (PA) locali italiane, sia in termini di trasversalità ai vari ambiti di competenza dei Comuni sia di diffusione nelle varie aree geografiche del Paese, con un focus specifico alle sfide strutturali che ostacolano i percorsi di transizione digitale che le varie amministrazioni sono tenute a perseguire, su cui è possibile intervenire a livello istituzionale attraverso la combinazione di diverse forme associate intercomunali – siano esse community o sistemi più strutturati. Tale report è rivolto a un’ampia platea, tra cui istituzioni centrali e locali, tecnici e politici, nonché centri di ricerca.

Il Report §1 “*Le community di innovazione e riuso*” indaga invece la natura e il ruolo delle community di innovazione – intese come gruppi di collaborazione e di condivisione di esperienze, progetti e soluzioni digitali tra PA di diversi livelli e ambiti territoriali – in quanto sono potenzialmente capaci di rispondere alle esigenze di innovazione degli enti locali maggiormente in difficoltà nella transizione al digitale. Viene inoltre approfondito il tema delle community di riuso, le quali rappresentano una fattispecie di community di innovazione volte alla realizzazione di un “*living lab*” a sostegno di soluzioni informatiche aperte (i.e. *open source*) per gli enti che ve ne fanno parte. Dall’analisi di queste due tipologie di community vengono infine rilevate le dinamiche di scambio di buone pratiche che avvengono all’interno di esse, con lo scopo di mappare le pratiche e i modelli più diffusi, nonché gli elementi che ne abilitano il funzionamento. Questo report si rivolge innanzitutto a istituzioni regionali, in quanto maggiormente in grado di promuovere politiche a favore della collaborazione intercomunale sia in ottica di innovazione che di riuso, e a enti comunali, i quali possono apprendere le modalità di adesione e le finalità delle community anche in ottica di co-progettazione delle stesse.

Il Report §2 “Qualificazione ed evoluzione dei sistemi intercomunali sul digitale” si pone l’obiettivo di fornire una panoramica sulle diverse forme di collaborazione intercomunale esistenti, formali o informali, sia in termini di mappatura del loro percorso evolutivo che di impatto sulla maturità digitale degli enti associati. A tal fine, viene proposta un’analisi quali-quantitativa (incentrata, per ragioni di disponibilità di dati, principalmente sulla forma rigida di collaborazione intercomunale delle Unioni di Comuni e Comunità Montane) per indagare preliminarmente sulla reale capacità dell’associazionismo di trainare il processo di trasformazione digitale degli enti locali, nonché sugli eventuali benefici o fattori ostativi percepiti da quest’ultimi relativamente alla gestione associata del digitale. Tale analisi verrà poi approfondita nell’ultimo report. Questa macro-sezione si rivolge principalmente al personale tecnico e politico dei Comuni interessati a intraprendere un percorso di collaborazione con altri enti.

Il Report §3, denominato “L’Indice di maturità digitale degli enti locali”, presenta i risultati emersi dalle analisi sul grado di digitalizzazione degli enti locali, sia in termini di servizi pubblici digitali che di maturità generale delle amministrazioni comunali sulle tematiche dell’ICT, e approfondisce il tema dell’associazionismo intercomunale attraverso una raffinata comparazione delle prestazioni digitali (misurate tramite un apposito Indice) degli enti appartenenti a Unioni di Comuni o Comunità Montane e degli enti che, invece, non ve ne fanno parte. Ciò consente altresì di individuare quali amministrazioni locali siano capaci di raggiungere un extra-rendimento nella realizzazione di iniziative che abilitano all’utilizzo del digitale o che, tramite esso, consentono di raggiungere obiettivi generali prefissati dall’ente, permettendo in tal modo di isolare le caratteristiche di governance del digitale di questi enti particolarmente performanti e di offrirne al lettore una sorta di *identikit*. Questo report è rivolto *in primis* a istituzioni centrali e al mondo della ricerca in quanto offre un quadro sinottico del livello di maturità digitale delle PA locali italiane e, *in secundis*, agli enti regionali e al personale tecnico e politico dei Comuni relativamente alla sezione descrittiva delle caratteristiche e delle configurazioni di governance della funzione ICT adottate dagli enti associati che hanno ottenuto punteggi di maturità digitale significativamente superiori alla media.

Metodologia e panoramica delle evidenze emerse

Nel seguito vengono riportate alcune delle principali evidenze emerse durante la realizzazione dei report di cui sopra al fine di fornire una visione preliminare dei messaggi chiave prodotti.

La metodologia adottata nelle diverse fasi progettuali è variegata e dipende dalle singole attività svolte. In particolare, si è proceduto a una vasta revisione della letteratura esistente sia per quanto riguarda la linea di progetto su community e scambio di buone pratiche, sia per quella relativa all’Indice di maturità digitale degli enti locali; ad attività di ricerca *desk* per le medesime linee di progetto; a interviste con diversi stakeholder in attività specifiche quali, ad esempio, l’approfondimento del ruolo che l’ICT può svolgere per lo sviluppo di altri sistemi intercomunali e di altre funzioni associate, e la definizione di una *roadmap* evolutiva dei sistemi intercomunali; ad analisi quantitative per l’elaborazione delle risposte al sondaggio sottoposto agli enti locali per rilevare lo stato di digitalizzazione dei servizi comunali, dei dati ricavati da database accessibili in formato aperto (e.g. Istat; Open Italiae), etc. Per ottenere maggiori informazioni sulla metodologia impiegata nel presente studio si faccia riferimento alle note metodologiche dei report.

La rilevazione delle principali criticità affrontate dagli enti locali italiane è basata su quelle *endogene* agli enti, ovvero facenti parte della struttura dei Comuni e su cui, dunque, le istituzioni possono intervenire puntualmente, dando rilievo al tempo stesso alle problematiche maggiormente diffuse, trasversali, che ostacolano il processo di trasformazione digitale e su cui è possibile agire attraverso l’associazionismo

intercomunale. Tali questioni croniche possono essere riassunte come: la mancanza di personale amministrativo, la mancanza di competenze specialistiche nelle PA locali, la presenza di un apparato burocratico ingombrante e la scarsa recettività e capacità di gestione degli investimenti. L'eventuale presenza di collaborazioni intercomunali ben strutturate – siano esse formali o informali, rigide o reversibili, singole o multiple – in linea teorica consentirebbe ai Comuni di risolvere parzialmente o completamente le criticità appena evidenziate.



Figura 1. Ambiti di potenziamento degli enti locali italiani, Report §0

Le collaborazioni intercomunali relative alle community di innovazione sfruttano le opportunità offerte dalle tecnologie e dalle reti di relazioni tra enti al fine di diffondere pratiche di innovazione tra i soggetti associati; le community di riuso, invece, rappresentano una fattispecie particolarmente interessante di community di innovazione, in quanto promuovono lo scambio di software informatici tra PA; ed entrambe necessitano di determinati elementi che ne garantiscano un corretto funzionamento. L'analisi riportata nel Report §1 ha consentito non solo di mappare esperienze rilevanti di community a livello europeo, nazionale e locale, ma anche di individuare le migliori e più diffuse pratiche adottate da ciascuna di esse al fine di trarne un modello capace d'impiantare positivamente la sfera digitale dei Comuni che vi partecipano (si veda la tabella seguente per ottenere una panoramica delle *best practice*): vi sono infatti elementi di governance, di *mission* digitale, di risorse e di organizzazione delle community analizzate capaci di garantirne il funzionamento, il perseguimento degli obiettivi di lungo periodo e un maggior impatto sulle esigenze specifiche dei Comuni che ve ne fanno parte.

<i>Migliori pratiche nelle community</i>
<i>Governance</i>
<i>Obiettivi della community ben delineati</i>
<i>Chiarezza del target di riferimento per gli enti partecipanti</i>
<i>Sinergia tra pubblico e privato</i>
<i>Presenza di un ente garante</i>
<i>Orientamento al risultato</i>
<i>Stesura di un piano di lavoro ben definito</i>
<i>Condivisione dei risultati</i>
<i>Attività di sensibilizzazione e disseminazione</i>
<i>Monitoraggio</i>
<i>Risorse</i>
<i>Fattore umano</i>
<i>Coerenza geografica tra gli enti</i>
<i>Finanziamenti</i>
<i>Personale specializzato</i>
<i>Organizzazione</i>
<i>Divisione delle competenze tra enti e tra persone coinvolte</i>
<i>Concretezza della mission</i>
<i>Piattaforma online</i>
<i>Assistenza tecnica da parte della community e/o dall'ente garante</i>

Figura 2. Individuazione delle migliori pratiche nelle community, Report §1

La rilevazione presente nel Report §2 delle diverse forme di collaborazione intercomunale – riassumibili in Unioni di Comuni o Comunità Montane, forme consortili, Convenzioni e collaborazioni fluide – e del loro percorso evolutivo ha portato a un'analisi preliminare dell'impatto che l'associazionismo può avere sulla trasformazione digitale dei Comuni associati. In particolare, limitando l'analisi alla prima forma di collaborazione intercomunale precedentemente elencata (i.e. Unioni di Comuni o Comunità Montane) per ragioni di disponibilità di dati, la percentuale di Comuni in Unione con *front-office* e *back-office* dei servizi digitalizzati tende a superare quella dei Comuni *non* appartenenti a forme associative, soprattutto nei servizi rivolti alle imprese, e tale differenza risulta ancora più netta se si confrontano Comuni con meno di 5.000 abitanti; mentre, per quanto riguarda il *back-office* dei servizi comunali, esso risulta più frequentemente digitalizzato, in media, tra gli enti che hanno una gestione associate dell'ICT rispetto agli enti non appartenenti a Unioni o Comunità Montane (si vedano le due figure successive).

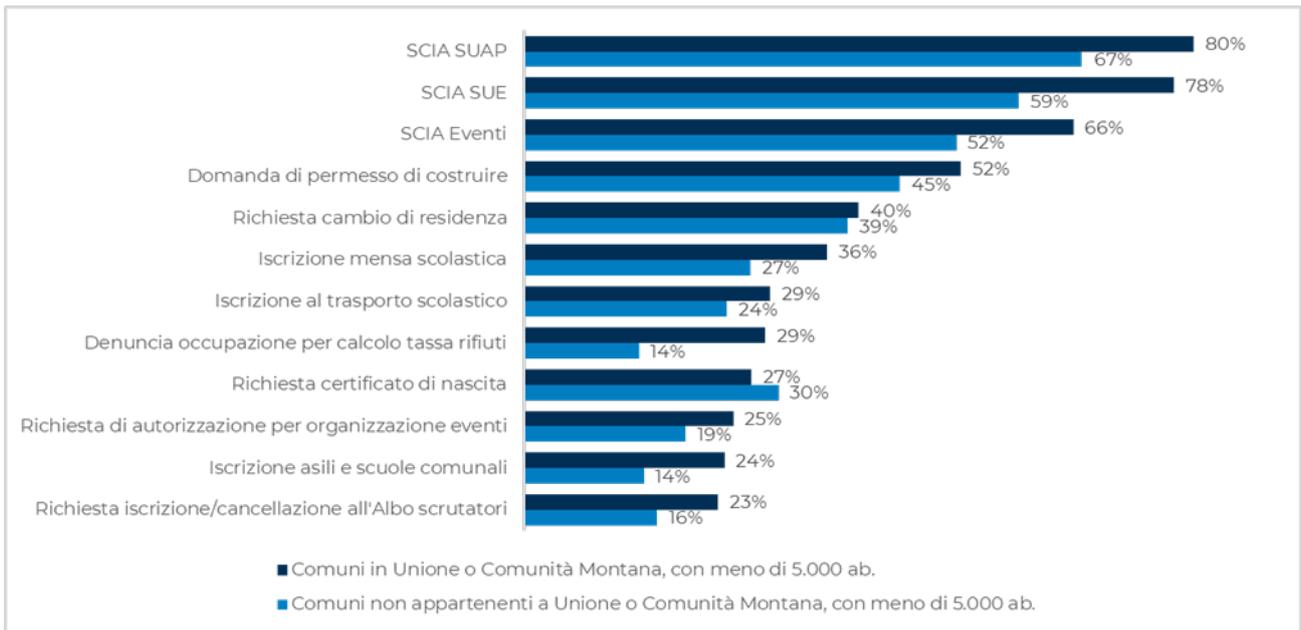


Figura 3. Percentuale di Comuni con front-office digitalizzato. Focus sui Comuni con meno di 5.000 abitanti. Report §2

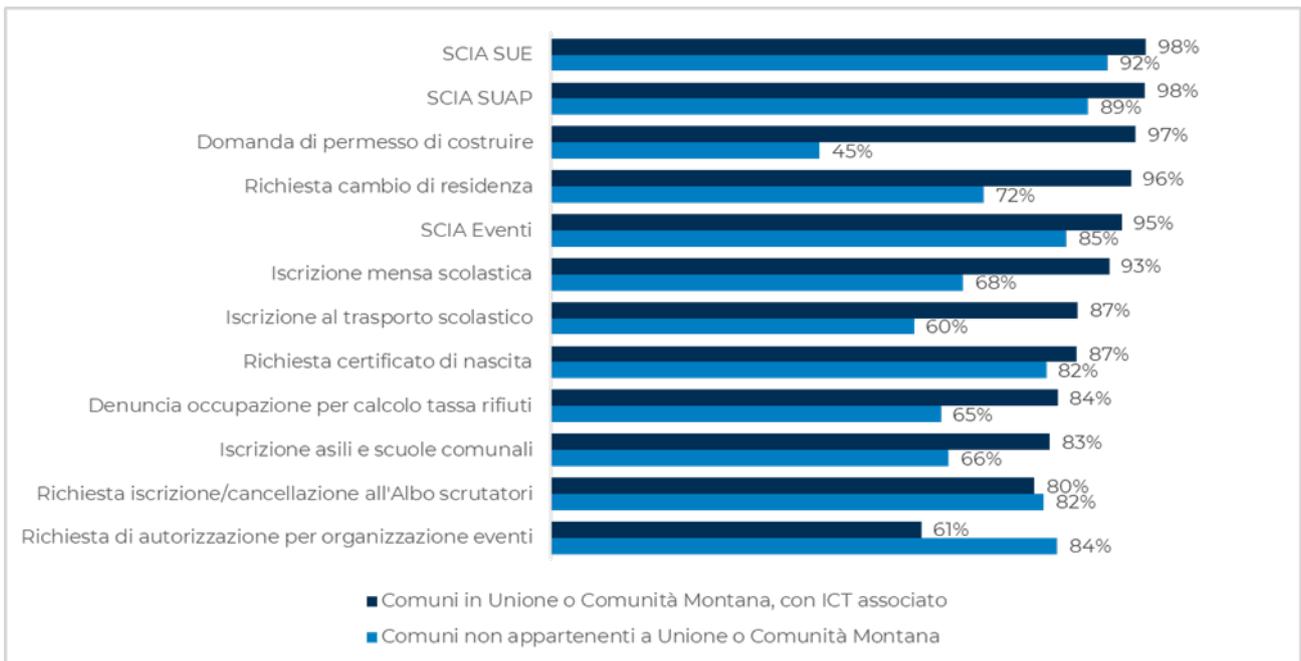


Figura 4. Percentuale di Comuni con back-office digitalizzato. Focus sui Comuni con meno di 5.000 abitanti. Report §2

A completamento delle evidenze appena introdotte, nel Report §3 viene sviluppato un Indice di maturità digitale degli enti locali, composto da 34 indicatori e raggruppati in 4 dimensioni che mirano a catturare la digitalizzazione complessiva delle amministrazioni nella loro capacità di offrire servizi efficienti all'utenza e nella loro capacità di integrare tecnologie digitali per la gestione dei processi lavorativi interni. Ciò ha permesso di attribuire un punteggio di maturità digitale a diversi cluster di enti, come mostrato nella figura successiva, consentendo di valutare su quali dimensioni l'associazionismo risulti particolarmente efficace. Ha inoltre offerto la possibilità di impostare una comparazione uno-a-uno tra Comuni in Unione ed enti controfattuali

(simili in termini di benessere economico, demografia e caratteristiche del territorio), da cui emerge un impatto dell'associazionismo sul digitale persino maggiore a quanto rilevato in una prima fase: gli enti associati infatti risultano più maturi digitalmente rispetto ai corrispettivi controfattuali circa il 25% in più delle volte, con una differenza percentuale media di *performance* digitale pari al +6%.

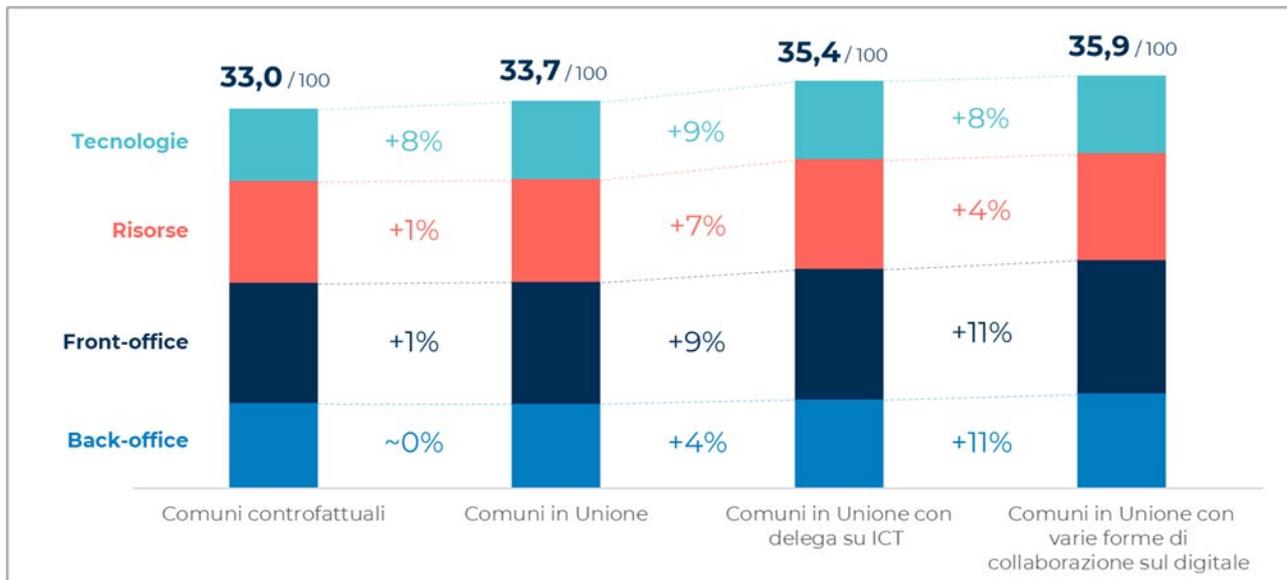


Figura 5. Differenze di maturità digitale tra Comuni in Unione e Controfattuali. Indice generale e Dimensioni nel dettaglio. Report §3

Prossimi passi e ringraziamenti

Il lavoro introdotto nel presente *executive summary* ha dunque il merito di indagare sulle diverse forme di collaborazione intercomunale esistenti, sulle loro caratteristiche e sulle dinamiche e fattori abilitanti allo scambio di buone pratiche tra PA locali, nonché sul livello di digitalizzazione dei servizi comunali e delle amministrazioni, con approfondimenti mirati a rilevare la capacità di trasformazione digitale delle diverse tipologie di enti analizzate.

10

In futuro è auspicabile proseguire il monitoraggio di tali enti e di tutte le configurazioni di governance multi-livello del digitale finora introdotte, prevedendo al tempo stesso ulteriori evoluzioni dell'Indice di maturità digitale sia in termini di individuazione di nuovi indicatori e di perfezionamento della metodologia, sia in termini di creazione di una *dashboard* che consenta a qualsiasi soggetto interessato di valutare autonomamente la *performance* digitale dei Comuni a seconda di dimensioni o indicatori specifici. Partendo dall'analisi di maturità digitale sviluppata nel Report §3, inoltre, il presente studio potrà essere ampliato inserendovi il tema dell'efficienza di spesa ICT degli enti locali al fine di rilevare l'effetto dell'associazionismo non solo sulle prestazioni digitali dei Comuni che ve ne fanno parte ma anche su eventuali risparmi da esso generati. Possono infine rientrare tra le attività di proseguimento del presente lavoro azioni di *co-design* di *policy* centrali e regionali aventi come obiettivo la promozione di sistemi intercomunali diffusi e di community di innovazione e riuso, previa predisposizione di progetti pilota.

Si ringrazia il consigliere dott. Vetrutto per avere promosso e coordinato il Progetto Italiae. Hanno collaborato al progetto e si ringraziano altresì il funzionario dott. Sasso e tutto il personale del DARA; i referenti dei Comuni, delle Unioni di Comuni e delle Regioni che hanno partecipato alle interviste nell'ambito del Progetto; i collaboratori dell'Osservatorio Agenda Digitale del Politecnico di Milano.