

INDAGINE

SULLA MATURITÀ DIGITALE

DEI COMUNI CAPOLUOGO

INDICE CA.RE. EDIZIONE 2020



Indagine sulla maturità dei Comuni capoluogo - Indice Ca.Re. Edizione 2020

Una ricerca FPA in esclusiva per Dedagroup Public Services

ISBN: 9788897169659

Indagine sulla maturità dei Comuni capoluogo

Indice Ca.Re. - Edizione 2020

Una ricerca FPA in esclusiva per Dedagroup Public Services



Giugno 2020



Indice

1. Introduzione	4
1.1 Lezioni apprese dall'emergenza Covid-19	4
1.2 L'indice Ca.Re. (Cambiamento Realizzato)	5
2. Digital public services: disponibilità online dei servizi al cittadino e alle imprese	8
2.1 Disponibilità online per tipologie di servizio	9
2.2 I livelli di maturità: l'indice <i>Digital public services</i>	11
3. Digital PA: integrazione con le piattaforme abilitanti	14
3.1 L'integrazione con le diverse piattaforme.....	14
3.1.1 I sistemi di autenticazione: SPID, CIE, CNS	14
3.1.2 PagoPA e ANPR.....	16
3.2 I livelli di maturità: l'indice <i>Digital PA</i>	17
4. Digital Openness: open data e strumenti di comunicazione digitale	20
4.1 Open data: numerosità dei dataset e interoperabilità.....	20
4.2 Comunicazione digitale: utilizzo dei social	21
4.3 Livelli di maturità: l'indice <i>Digital Openness</i>	22
5. La maturità digitale dei Comuni capoluogo: l'Indice Ca.Re.	25



1. Introduzione

1.1 Lezioni apprese dall'emergenza Covid-19

La drammatica crisi sanitaria che ha colpito il mondo nella prima metà del 2020 ha messo in evidenza la centralità dei processi di innovazione quale fattore di resilienza e reazione agli shock esterni che possono colpire i sistemi produttivi e la macchina pubblica dei diversi Paesi, come avvenuto con l'epidemia da Covid-19.

Le tecnologie digitali hanno infatti giocato un ruolo sostanziale nel garantire la continuità operativa di gran parte dei servizi essenziali e la prosecuzione da remoto delle normali attività lavorative, tanto nel settore privato quanto in quello pubblico.

È del tutto evidente che l'esperienza maturata in questi mesi di *lockdown* abbia rappresentato un punto di non ritorno in termini di acquisita consapevolezza da parte di decisori e opinione pubblica circa l'importanza dei processi di trasformazione digitale. Anche le organizzazioni tradizionalmente più restie al cambiamento hanno realizzato sulla propria pelle l'importanza di un ripensamento complessivo dei propri processi interni e delle proprie strategie di progettazione, gestione ed erogazione dei servizi rivolti all'utenza, abilitato dalle nuove tecnologie.

Scopriremo solo nei prossimi mesi se le lezioni apprese durante questa crisi riusciranno effettivamente a rappresentare un *boost* nel lungo e tortuoso percorso di trasformazione digitale della PA italiana. Quello che possiamo affermare con certezza è che una buona fetta degli enti pubblici del nostro Paese non erano sicuramente pronti a gestire una simile situazione, in virtù di una maturità digitale ancora troppo lontana da livelli accettabili.

Ce lo confermano anche i dati del DESI 2020, pubblicati a giugno dalla Commissione europea, che hanno restituito la fotografia di un Paese che, collocato al 25° posto tra i 28 Stati membri dell'UE, mostra ancora gravi lacune in termini di digitalizzazione dell'economia e della società, tra poche luci (preparazione al 5G) e moltissime ombre (carenza di competenze digitali, scarso utilizzo di internet, bassa integrazione delle tecnologie digitali).

Soffermandosi sulla dimensione dell'Indice relativa ai **Servizi pubblici digitali**, è impossibile non notare come la pubblica amministrazione italiana continui 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.

L'Italia si colloca infatti al 19° posto nella UE28 nella dimensione del DESI relativa all'e-government, stessa posizione del 2019, seppur con un aumento di 5,6 punti percentuali rispetto alla precedente rilevazione (61,9 contro 67,5), ma ancora sotto la media europea (72/100).

L'Italia ottiene un punteggio superiore alla media UE per quanto riguarda il livello di completezza dei servizi online (92 a 90), i servizi pubblici digitali per le imprese (94 a 88) e gli Open Data (77 a 66), ma continua ad attestarsi all'ultimo posto per livello di interazione online tra PA e utenti. Infatti, solo il 32% degli utenti italiani usufruisce attivamente di servizi digitali erogati dalle pubbliche amministrazioni, rispetto ad una media UE del 67%. Un dato addirittura inferiore a quello registrato nella precedente edizione del DESI (37%).

Eppure, numerosi sono stati i passi in avanti fatti nell'ultimo anno: l'emanazione della nuova versione del Piano triennale per l'informatica pubblica 2019-2021, il deciso cambio di passo nel percorso di dispiegamento delle principali piattaforme nazionali (ANPR, SPID, PagoPA), l'avvio del Cloud marketplace di AgID, l'istituzione del nuovo Ministero per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione e il lancio della strategia



"Italia 2025", che conferisce alla PA un ruolo abilitante per l'innovazione e la digitalizzazione dell'intero sistema-Paese.

Ma è evidente che la strada da percorrere è ancora lunga e complessa, soprattutto in termini di sviluppo di nuovi servizi pubblici digitali realmente incentrati sui bisogni dell'utenza. I dati tutto sommato lusinghieri descritti dal DESI, che sembrano restituirci la fotografia di una PA in linea con il resto d'Europa per ciò che attiene all'offerta di servizi online, non deve trarci in inganno. Se guardiamo infatti alle diverse realtà che caratterizzano il complesso e articolato sistema della pubblica amministrazione italiana, è impossibile non notare una certa eterogeneità in termini di maturità digitale degli enti pubblici, soprattutto a livello territoriale.

A questo si aggiunge il dato sconcertante relativo alla domanda di servizi online, riconducibile non solo al numero piuttosto esiguo di cittadini in possesso di competenze digitali di base e allo scarso utilizzo di internet da parte della popolazione italiana, ma anche a servizi pubblici digitali qualitativamente ancora lontani da quelli offerti dai *provider* privati.

È in questo contesto che si inserisce questa indagine, giunta alla sua seconda edizione, e condotta da FPA in esclusiva per Dedagroup Public Services con l'obiettivo di fotografare questa eterogeneità, concentrandosi in particolare sulla dimensione urbana della digitalizzazione.

1.2 L'indice Ca.Re. (Cambiamento Realizzato)

L'indagine sulla maturità digitale dei Comuni capoluogo sostanzia il modello Ca.Re. (Cambiamento Realizzato) di Dedagroup Public Services, frutto di una rielaborazione del DESI rispetto agli obiettivi definiti della strategia nazionale sulla PA digitale e di una sua contestualizzazione a livello locale.

L'Indice Ca.Re. classifica le amministrazioni comunali in base al posizionamento di ciascuna città rispetto a tre dimensioni di rilevanza strategica:

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

Ciascuna di queste tre dimensioni, che complessivamente definiscono lo "spazio" della "maturità digitale", è stata analizzata attraverso le rilevazioni effettuate da FPA sui portali e sui canali digitali dei 109 Comuni capoluogo, nei mesi di aprile e maggio 2020.

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

- **Digital public services**, che misura il livello di disponibilità online dei principali servizi al cittadino e alle imprese erogati dai Comuni capoluogo.
- **Digital PA**, che misura il livello di integrazione dei Comuni rispetto alle principali piattaforme abilitanti individuate dal Piano triennale per l'informatica pubblica.
- **Digital Openness**, che misura il livello di apertura dell'amministrazione comunale in termini di numerosità e interoperabilità dei dati aperti rilasciati e il livello di comunicazione con la propria comunità di riferimento attraverso i 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 (buono, intermedio, basso).



Attraverso l'Indice Ca.Re., FPA e Dedagroup Public Services intendono perseguire un duplice obiettivo.

Da un lato, restituire un quadro esaustivo del livello di realizzazione degli obiettivi delineati dal Piano triennale per l'informatica pubblica in un comparto strategico come quello dei Comuni, enti più vicini alle esigenze quotidiane della popolazione, per natura e funzioni tra i principali erogatori di servizi pubblici a cittadini e imprese.

Dall'altro, fornire agli enti locali uno strumento operativo per misurare i risultati raggiunti nel loro percorso di innovazione, confrontarsi con altre realtà simili e comprendere su quali ambiti intervenire per migliorare il proprio livello di digitalizzazione.

L'indice non va quindi inteso come la solita classifica che distingue tra "buoni" e "cattivi", ma come un modello di auto-valutazione della propria maturità digitale, costruito intorno a un campione rappresentato dai 109 Comuni capoluogo, ma applicabile a tutte le realtà territoriali che intendono avvalersi di un sistema di *benchmarking* rispetto alle migliori amministrazioni locali italiane.

L'indice Ca.Re. non ha inoltre la pretesa di offrire una panoramica esaustiva dello stato di digitalizzazione dell'ente: anche i Comuni collocati al livello più basso di maturità potrebbero infatti eccellere in altre dimensioni non considerate dall'indagine. Tuttavia, i tre ambiti analizzati sono costruiti intorno ad alcuni obiettivi chiave delineati dal Piano triennale in termini di miglioramento dell'interlocuzione digitale tra PA e cittadino, e costituiscono quindi utili parametri di riferimento per valutare lo stato di avanzamento dei Comuni nel loro percorso di innovazione.

Infine, l'indice Ca.Re. è uno strumento in continua evoluzione, aggiornato ogni anno con nuovi indicatori per offrire un'analisi sempre più dettagliata della maturità digitale degli enti rispetto alle tre dimensioni considerate. L'arricchimento degli indicatori utilizzati (tabella 1) è uno dei motivi alla base del differente posizionamento di alcuni Comuni nelle tra fasce di maturità rispetto alla precedente edizione della ricerca. L'ampliamento delle variabili considerate ha comportato infatti una maggiore complessità nel raggiungimento dei livelli più alti, con i Comuni che hanno dovuto "alzare l'asticella" per consolidare la loro posizione o salire nella fascia più alta di maturità.



Tabella 1 - Indice Ca.Re.: principali novità dell'edizione 2020		
Indice dimensionale	Edizione 2019	Edizione 2020
Digital Public Services	Indicatore Disponibilità servizi online: elaborazione dati della rilevazione annuale ISTAT sul biennio precedente, indagine "Ambiente Urbano", Questionario Eco-management (disponibilità di servizi online)	Indicatore Disponibilità servizi online: rilevazione diretta FPA su siti istituzionali e portali dei servizi online. Monitoraggio della disponibilità online di 20 servizi di competenza comunale
Digital PA	Indicatore SPID: rilevazione FPA sulla possibilità di accedere tramite SPID a 4 servizi comunali (certificati anagrafici, SUAP, edilizia privata, tributi)	Indicatore SPID: rilevazione FPA sulla possibilità di accedere tramite SPID a 20 servizi comunali
	-	Indicatore Smart Card (nuovo): accesso con CIE e/o CNS a 20 servizi comunali
Digital Openness	Indicatore Comunicazione: numero di strumenti di comunicazione social e di messaggistica istantanea attivati dalle amministrazioni	Indicatore Comunicazione: livello di interazione con la cittadinanza in termini di: <ul style="list-style-type: none"> • attivazione principali canali social e messaggistica istantanea • tasso di penetrazione (rapporto follower/popolazione) • produttività e frequenza di aggiornamento



2. Digital public services: disponibilità online dei servizi al cittadino e alle imprese

Sviluppare servizi pubblici digitali semplici ed efficaci rappresenta l'obiettivo ultimo della strategia delineata dal Piano triennale per l'informatica pubblica 2019-2021, finalizzata a recuperare il gap dell'Italia rispetto alle migliori esperienze europee.

Negli ultimi tre anni sono state avviate numerose iniziative volte a fornire alle pubbliche amministrazioni centrali e locali gli strumenti operativi necessari a garantire una crescente facilità nell'accesso alla fruizione dei servizi e un incremento dell'efficienza dei processi sottostanti.

La produzione di linee guida e kit di sviluppo, la creazione di *community* di designer e sviluppatori, la creazione di nuovi strumenti per il riuso delle soluzioni delle PA e, più recentemente, il lancio dell'app IO rappresentano passaggi fondamentali per supportare gli enti pubblici di ogni ordine e grado nel processo di revisione dei processi di progettazione, sviluppo ed erogazione di servizi al cittadino improntati al principio del *digital first*.

L'indice dimensionale **Digital public services** si propone di misurare la disponibilità online dei principali servizi erogati dai Comuni, e quindi la capacità delle amministrazioni locali di utilizzare al meglio le diverse componenti oggi descritte dal Capitolo 9 del Piano triennale per fornire alla propria popolazione servizi realmente digitali.

Per questo motivo, nella costruzione dell'indice è stato adottato un approccio completamente diverso rispetto a quello utilizzato nella precedente edizione della ricerca. L'approccio fondato sui quattro tradizionali livelli di interazione online¹, utilizzati anche da ISTAT nella sua annuale "Rilevazione dati ambientali nelle città", è stato abbandonato a favore di una rilevazione diretta dei servizi online esposti da Comuni sui loro portali dei servizi o nelle diverse sezioni tematiche dei loro siti istituzionali.

Ai fini della rilevazione, un servizio è stato quindi ritenuto "disponibile online" soltanto quando al cittadino o all'impresa è consentita la possibilità di avviare l'iter relativo a quello specifico servizio (inviare una pratica, richiedere un documento o un certificato, accedere a una prestazione, effettuare un pagamento, ecc.) direttamente sui portali dell'ente, attraverso moduli digitali o *form* online. Non sono quindi stati considerati, ai fini del calcolo, i servizi per cui è prevista la possibilità di avviare l'iter tramite PEC o mail.

Sono invece stati considerati "online" quei servizi erogati online dal Comune attraverso l'integrazione con portali regionali o nazionali: è il caso, a titolo esemplificativo, del SUAP (nella maggior parte dei Comuni accessibile tramite portali unici regionali o attraverso il sistema "Impresainungiorno") o della prenotazione della Carta d'identità elettronica (fruibile in molti Comuni attraverso lo strumento Agenda CIE messo a disposizione dal Ministero dell'Interno).

Nella costruzione dell'indice sono stati presi in considerazione 20 servizi di competenza comunale, selezionati tra i 24 individuati dalla Corte dei conti nel "Questionario per la valutazione dello stato di attuazione del Piano triennale per l'informatica nella PA", indirizzato alle amministrazioni territoriali nell'autunno del 2019.

¹ I livelli considerati da ISTAT per valutare la disponibilità online dei servizi erogati dai Comuni variano tra 0 e 4: servizio non disponibile sul sito (0); visualizzazione, acquisizione di informazioni (1); download della modulistica necessaria all'attivazione del servizio (2); inoltro online della modulistica (3); avvio e conclusione per via telematica dell'intero iter relativo al servizio (4).


Tabella 2 - Servizi comunali considerati nella costruzione dell'indice *Digital public services*

1. **Certificati anagrafici:** richiedere e/o scaricare certificati anagrafici (residenza, stato di famiglia, stato libero, cittadinanza, esistenza in vita, iscrizione AIRE, godimento diritti politici, iscrizione liste elettorale).
2. **Certificato di stato civile:** richiedere e/o scaricare online certificati di stato civile (nascita, matrimonio, morte).
3. **Carta d'identità:** richiedere rinnovo della Carta d'identità elettronica, anche prenotando online l'appuntamento (sia attraverso servizio proprio che attraverso collegamento ad Agenda CIE del Ministero dell'Interno).
4. **Cambio di residenza:** richiedere il cambio di residenza per cittadini provenienti da altro Comune.
5. **Tessera elettorale:** richiedere il duplicato della tessera elettorale in caso smarrimento, logoramento o esaurimento degli spazi.
6. **Contrassegno di invalidità:** richiedere il contrassegno auto per persone con disabilità per sosta e accesso alle ZTL.
7. **Assegno nucleo familiare:** richiedere assegno per nuclei familiari con tre figli minorenni e che dispongono di patrimoni e redditi limitati (legge 23 dicembre 1998 n. 448).
8. **Pratiche edilizia privata:** presentare una pratica edilizia (CILA, SCIA, permesso di costruire), anche attraverso il SUE.
9. **Certificato di destinazione urbanistica (CDU):** richiedere il CDU.
10. **Asili nido:** richiedere l'iscrizione al servizio e/o pagare la retta per gli asili nido comunali.
11. **Mensa scolastica:** richiedere l'accesso e/o pagare la retta per il servizio di mensa scolastica.
12. **Trasporto pubblico scolastico:** richiedere l'iscrizione e/o pagare il servizio di trasporto pubblico per gli studenti.
13. **Multe/Contravvenzioni:** visualizzare e/o pagare una multa o un verbale.
14. **Permessi ZTL:** richiedere e/o pagare un pass per l'accesso alle ZTL.
15. **Veicoli rimossi:** rintracciare veicoli rimossi e/o presentare richiesta per la restituzione.
16. **Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARI):** presentare dichiarazioni, denunciare utenze, consultare la propria posizione, effettuare pagamento (almeno una tra queste opzioni).
17. **Tassa/Canone occupazione spazi ed aree pubbliche (TOSAP/COSAP):** presentare dichiarazioni, effettuare pagamento.
18. **Imposta municipale unica (IMU):** presentare dichiarazioni, consultare la propria posizione debitoria, effettuare pagamento (almeno una tra queste opzioni).
19. **Imposta/contributo di soggiorno:** gestire e/o pagare l'imposta/il contributo di soggiorno da parte delle strutture ricettive.
20. **Sportello unico attività produttive (SUAP):** presentare una pratica al SUAP (anche attraverso portali regionali o il sistema "Impresainungiorno").

Sebbene questi 20 servizi non esauriscano il panorama complessivo dei servizi online erogati da un ente (il numero di servizi online rilevato sui portali di alcuni Comuni è di gran lunga superiore a quelli considerati), essi rappresentano un utile base comune di riferimento per una comparazione omogenea tra le diverse realtà territoriali, rispetto a quelli che potremmo definire i servizi *core* delle amministrazioni comunali.

2.1 Disponibilità online per tipologie di servizio

Complessivamente, i servizi maggiormente disponibili in modalità digitale sono quelli relativi allo Sportello unico delle attività produttive (SUAP), disponibile online in 104 dei 109 Comuni considerati, seguiti



dall'iscrizione ai servizi di mensa scolastica (online in 82 Comuni capoluogo) e dalla presentazione delle pratiche di edilizia privata (online in 75 Comuni).

Un risultato non sorprendente, quello del SUAP, se si considera l'obbligo normativo di presentazione per via telematica di dichiarazioni, segnalazioni e comunicazioni concernenti le attività produttive² e il diffuso accreditamento degli sportelli unici comunali al portale online "Impresainungiorno".

Discreto anche il risultato relativo al servizio di prenotazione appuntamenti per il rinnovo della Carta d'identità, disponibile online in 74 Comuni su 109, in molti casi attraverso l'adesione al servizio centralizzato "Agenda CIE" del Ministero dell'Interno. Leggermente più basso invece il dato relativo agli altri servizi demografici, come la richiesta di certificati anagrafici e di stato civile, disponibili online rispettivamente in 60 e 52 Comuni, mentre la dichiarazione di cambio di residenza risulta disponibile in modalità *full digital* in soli 24 Comuni. Nella stragrande maggioranza dei casi è comunque possibile presentare la dichiarazione per via telematica, tramite PEC o mail, in ottemperanza alla normativa sul c.d. "cambio di residenza in tempo reale"³.

Mediamente basso il dato dei tributi locali: i servizi relativi all'IMU (Imposta Municipale Unica) e alla Ta.Ri. (Tassa sui rifiuti) risultano fruibili online in meno della metà dei 109 Comuni analizzati (rispettivamente 50 e 45), mentre quelli inerenti al TOSAP/COSAP (Tassa/Canone occupazione spazi ed aree pubbliche) risultano disponibili digitalmente in meno di un terzo del campione considerato (31 Comuni).

I servizi sui cui si registra il minor livello di disponibilità sono quelli ascrivibili all'area del sociale, come la richiesta del contrassegno auto per le persone con disabilità (fruibile online in soli 11 Comuni su 109) o la domanda per l'assegno a favore di nuclei familiari numerosi (online in solo 5 Comuni, dato più basso in assoluto).

Figura 1 - Numero di Comuni che rendono disponibili online i 20 servizi considerati



² D.P.R. del 7 settembre 2010, n. 160, art. 2 comma 2.

³ Articolo 5 Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito in legge 4 aprile 2012, n. 35 recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo".



2.2 I livelli di maturità: l'indice *Digital public services*

Attribuendo ad ogni Comune un punteggio variabile compreso tra 0 e 20 (1 punto per ogni servizio *full digital*), e “normalizzando” i valori così ottenuti in una scala 0-100 (dove il valore 100 è rappresentato dal maggior punteggio registrato) si ottiene l'indice dimensionale **Digital public services** (figura 2).

I 109 Comuni sono stati quindi classificati in tre livelli di maturità in base al diverso punteggio ottenuto. In particolare, sono stati considerati ad un livello “buono” quei Comuni che hanno ottenuto un punteggio minimo superiore a 60/100, a livello “intermedio” quelli con un valore compreso tra 60/100 e 30/100, e a livello “basso” quelli che hanno registrato un punteggio inferiore a 30/100.

Complessivamente, 30 dei 109 Comuni capoluogo hanno raggiunto un livello di disponibilità “buono”, 45 si collocano ad un livello “intermedio” e 34 ad un livello “basso”.

Dal punto di vista territoriale (Tabella 2), le performance dei Comuni del Nord-est (11 buoni livelli su 24), del Nord-ovest (8 su 24) e del Centro (6 su 22) sono decisamente migliori di quelle delle città del Mezzogiorno (5 buoni livelli su 39). Un'evidenza rafforzata anche dal dato relativo ai livelli più bassi, che in 21 casi su 34 si registrano nelle città delle regioni isolate e del sud.

Guardando invece all'aspetto dimensionale (popolazione residente) è impossibile non notare una certa correlazione tra grandezza del Comune e livello di disponibilità dei servizi online: nella fascia alta si collocano infatti ben 11 grandi città su 12, 6 Comuni medio-grandi su 23, 11 Comuni medi su 42 e soltanto 2 piccoli Comuni su 32.

Eppure, la tale correlazione non è così stringente. I punteggi più alti sono infatti quelli ottenuti da due medie realtà del nord-ovest come **Bergamo** (17 servizi online su 20) e **Cremona** (16), seguite da un altro medio comune come **Pisa** e dalla “piccola” **Lodi**, che insieme a enti più grandi come **Bologna**, **Brescia**, **Milano**, **Prato**, **Roma** e **Verona** fanno registrare il terzo miglior punteggio (15 servizi online tra i 20 considerati).

Nella fascia più alta si collocano inoltre 5 città del mezzogiorno: le “metropolitane” **Bari**, **Palermo**, **Cagliari** e **Napoli**, e la media realtà di **Caltanissetta**.



Figura 2 - Indice *Digital Public Services*

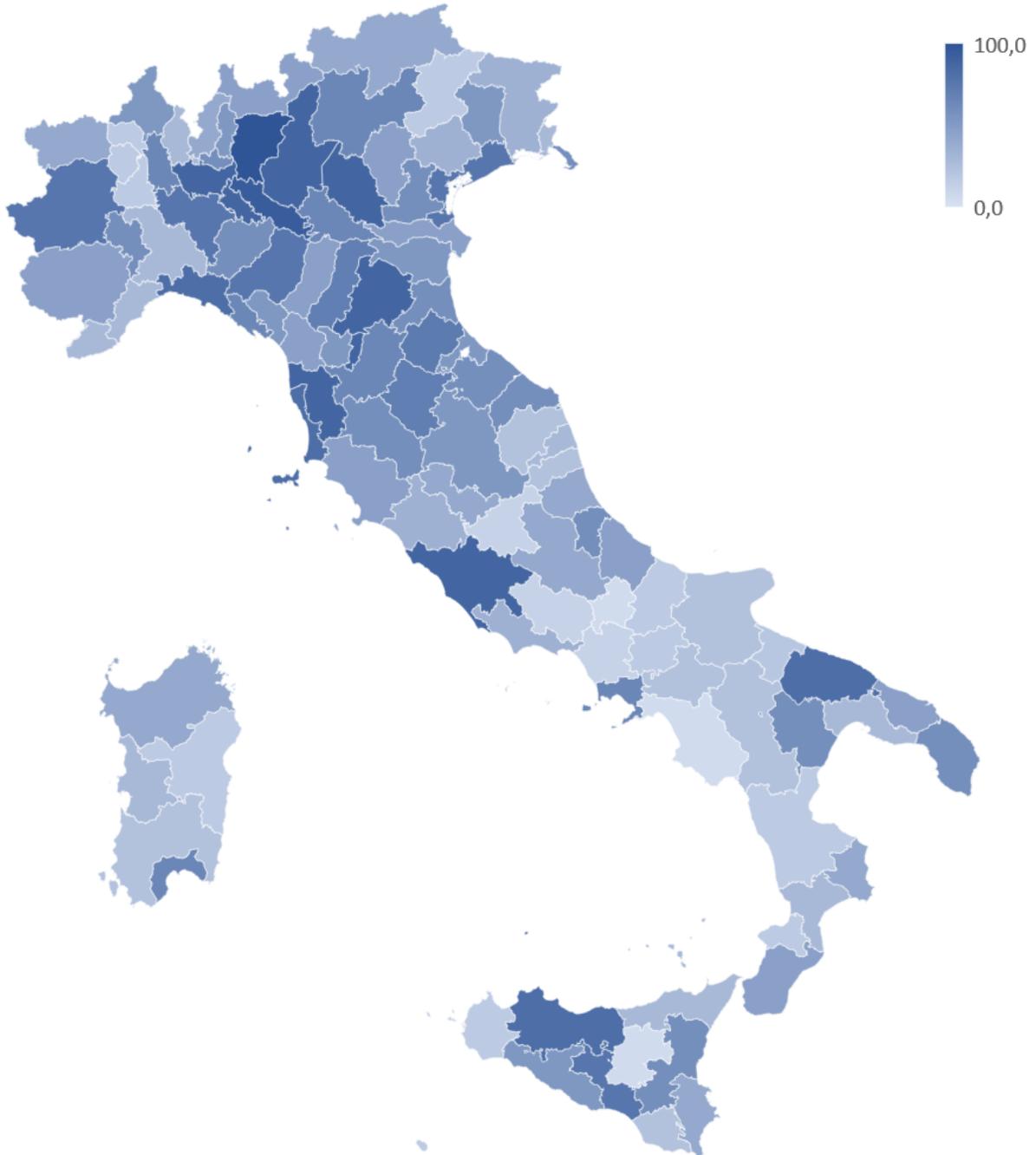




Tabella 3 - Livelli di maturità nei "Digital public services" dei comuni capoluogo per ripartizione geografica e dimensione demografica

Dimensione demografica	Ripartizione geografica				
Livello maturità digitale	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Mezzogiorno	Totale
	<i>Numero di Comuni</i>				
1 - GRANDE (oltre 240.000 ab.)	3	3	2	4	12
A - Buono	3	3	2	3	11
B - Intermedio	0	0	0	1	1
C - Basso	0	0	0	0	0
2 - MEDIO-GRANDE (120.000-240.000 ab.)	2	8	4	9	23
A - Buono	1	2	2	1	6
B - Intermedio	1	6	2	4	13
C - Basso	0	0	0	4	4
3 - MEDIO (60.000-120.000 ab.)	9	9	10	14	42
A - Buono	5	3	2	1	11
B - Intermedio	2	5	8	5	20
C - Basso	2	1	0	8	11
4 - PICCOLO (fino a 60.000 ab.)	10	4	6	12	32
A - Buono	2	0	0	0	2
B - Intermedio	5	2	1	3	11
C - Basso	3	2	5	9	19
TOTALE COMPLESSIVO	24	24	22	39	109
A - Buono	11	8	6	5	30
B - Intermedio	8	13	11	13	45
C - Basso	5	3	5	21	34



3. Digital PA: integrazione con le piattaforme abilitanti

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 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.

È per questo motivo che l'Indice Ca.Re. riserva particolare importanza alla capacità delle amministrazioni Comunali di integrarsi al meglio con quelle piattaforme che impattano maggiormente sull'erogazione dei servizi digitali a cittadini e imprese. L'indice dimensionale **Digital PA** misura in particolare il livello di integrazione dei sistemi comunali rispetto a 4 grandi piattaforme individuate dal Piano triennale per l'informatica pubblica 2019-2021:

- **SPID - Sistema Pubblico di Identità Digitale**, che permette di accedere a tutti i servizi online della Pubblica Amministrazione con un'unica Identità Digitale;
- **CIE - Carta d'Identità Elettronica**, evoluzione digitale del documento di identità in versione cartacea, utilizzabile per consentire l'autenticazione in rete da parte del cittadino, finalizzata alla fruizione dei servizi erogati dalle PA e dagli erogatori di pubblici servizi;
- **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.

A queste quattro si aggiunge poi la **CNS - Carta Nazionale dei Servizi**, anch'essa utilizzabile per l'accesso ai servizi in rete erogati dalle pubbliche amministrazioni, secondo quanto disposto dall'articolo 66 del Codice dell'amministrazione digitale.

3.1 L'integrazione con le diverse piattaforme

3.1.1 I sistemi di autenticazione: SPID, CIE, CNS

SPID e CIE rappresentano due architravi fondamentali della c.d. "cittadinanza digitale". Non è un caso se i due strumenti vengano spesso identificati da diversi documenti strategici⁴ come le piattaforme prioritarie su cui agire per migliorare l'interlocuzione digitale tra PA e cittadino.

Per valutare il livello di integrazione dei sistemi comunali con queste due piattaforme, sono stati presi in considerazione gli stessi 20 servizi monitorati nell'ambito dell'indice *Digital public services*, per valutare quanti di questi servizi fossero accessibili tramite SPID e CIE nei diversi Comuni. Ai fini della rilevazione, sono stati considerati anche quei servizi comunali il cui accesso tramite SPID e/o CIE è mediato da sistemi di accesso unificato a livello nazionale (è il caso dei già citati Impresainungiorno e Agenda CIE) o federato a livello regionale o di area vasta. Per offrire una panoramica complessiva della diffusione dei diversi sistemi di

⁴ il [Piano Nazionale Innovazione 2025](#) (dicembre 2019) dedica a SPID una delle sue venti (+1) azioni di innovazione e digitalizzazione prevedendo, tra le altre cose, un maggiore coordinamento tra il sistema pubblico dell'identità digitale e quello delle carte di identità elettronica, "in modo che si tratti di due facce della stessa medaglia". Recentemente, anche il rapporto [Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022"](#) (giugno 2020) ha identificato SPID e CIE come "servizi digitali di avanguardia che possono fungere da volano per la digitalizzazione del Paese", suggerendo anche alcune azioni per spingerne l'adozione, tra cui l'attivazione di nuovi servizi accessibili, il miglioramento della *user experience* e l'introduzione della possibilità di gestire attributi qualificati spesso sono necessari per l'erogazione di alcuni servizi fondamentali.



autenticazione, oltre a SPID e CIE è stato rilevato anche il dato relativo ai servizi comunali accessibili tramite CNS.

Guardando ai servizi comunali ad accesso SPID, il dato maggiore è anche in questo caso quello relativo al SUAP (87 città su 109), in ragione del diffuso ricorso dei Comuni al sistema Impresainungiorno, e ai sistemi su scala regionale (es. Emilia-Romagna e Sardegna) che consente l'autenticazione tramite SPID ai servizi di presentazione delle pratiche. Discorso analogo per il servizio di prenotazione per la carta d'identità (47 comuni su 109), alla luce del diffuso ricorso dei Comuni allo strumento "Agenda CIE", che consente l'autenticazione dell'utente tramite identità digitale. Se escludiamo questi due casi, i servizi maggiormente integrati con SPID sono quelli relativi ai certificati anagrafici e di stato civile (44 e 37), seguiti dall'IMU (35) e dall'iscrizione agli asili nido (33).

Molto più bassi i dati relativi alla diffusione della CIE: i servizi più integrati con questo sistema di autenticazione sono infatti i certificati anagrafici e di stato civile, accessibili tramite carta d'identità elettronica rispettivamente in 24 e 21 Comuni, insieme al SUAP (22 Comuni) e alle pratiche di edilizia privata (19). Complessivamente più diffuso l'utilizzo della CNS, soprattutto nelle regioni del nord, e in particolare nei comuni lombardi, che fanno ampio ricorso alla Carta nazionale dei servizi come strumento di autenticazione ai propri servizi online.

È tuttavia facile ipotizzare che questo *trend* sia destinato a invertirsi nei prossimi mesi, alla luce delle recenti novità relative al sistema "Entra con CIE", e in particolare alla possibilità di accedere ai servizi della PA con smartphone dotati di interfaccia NFC e dell'app "Cie ID", in luogo del tradizionale lettore smart card. Un'opportunità per i cittadini, che le amministrazioni comunali (e non solo) sono chiamate a incentivare, rendendo sempre più servizi accessibili tramite CIE.

Tabella 4 - Diffusione dei sistemi di autenticazione per l'accesso ai servizi online			
Servizi comunali considerati	N. Comuni in cui il servizio è accessibile con SPID	N. Comuni in cui il servizio è accessibile con CIE	N. Comuni in cui il servizio è accessibile con CNS
Certificati anagrafici	44	24	32
Certificati di stato civile	37	21	29
Carta d'identità	47	1	2
Cambio di indirizzo o residenza	15	6	13
Richiesta della tessera elettorale	4	1	3
Contrassegno di invalidità	6	1	4
Assegno nucleo familiare	3	2	3
Pratiche edilizie (CILA, SCIA, PDC)	45	19	39
Certificati di destinazione urbanistica (CDU)	21	7	18
Asili nido	33	14	21
Servizi di mensa scolastica	24	12	18
Trasporto scolastico	20	8	14
Contravvenzioni/Multe	13	6	7
Permesso di transito per ZTL	16	2	9
Rimozione veicoli	0	0	0
Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARI)	24	4	11



Tassa/Canone occupazione spazi ed aree pubbliche (TOSAP/COSAP)	14	6	7
Imposta comunale sugli immobili (IMU)	35	10	15
Imposta/contributo di soggiorno	12	5	6
Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP)	87	22	84

3.1.2 PagoPA e ANPR

PagoPA e ANPR sono tra le piattaforme che più hanno goduto del cambio di marcia imposto a partire dal 2016 dal Team per la trasformazione digitale, facendo registrare una decisa accelerazione in termini di dispiegamento e diffusione, seppur in un quadro piuttosto eterogeneo tra i diversi territori.

A giugno 2020, il numero di transazioni complessive su PagoPA ha superato i 107,4 milioni, 15,4 dei quali verso Comuni e loro associazioni⁵. Tra gli enti maggiormente attivi, in termini assoluti, i Comuni di Milano (più di 3,9 milioni di transazioni andate a buon fine) e Roma (più di 3,4 milioni).

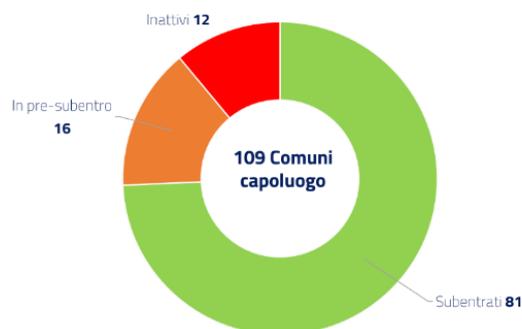
Se però si estende lo sguardo all'intera platea dei Comuni capoluogo, i risultati sono molto differenti. Confrontando il numero di transazioni andate a buon fine fatto registrare da ciascuno dei 109 Comuni in rapporto alla rispettiva popolazione residente (tabella 5), si nota come solo 5 Comuni fanno registrare più di 1.000 transazioni per mille abitanti, mentre la maggior parte del campione (69 capoluoghi) si attesta ad un valore inferiore allei 100 transazioni per mille abitanti.

Tabella 5 - Transazioni su PagoPA andate a buon fine: divisione in classi	
N. transazioni ogni 1000 abitanti	Comuni
>1000	5
tra 1000 e 700	6
tra 700 e 500	4
tra 500 e 300	8
tra 300 e 100	17
meno di 100	69
Totale	109

Guardando invece ANPR, al momento della rilevazione (inizio maggio 2020) il numero di comuni subentrati in anagrafe unica era pari a 5.965, per una popolazione complessiva pari ad oltre 44,9 milioni di cittadini, mentre i comuni in pre-subentro erano 461, per una popolazione complessiva pari a oltre 6,2 milioni di cittadini⁶. Tra questi, i Comuni capoluogo ad aver completato il processo di migrazione all'anagrafe unica erano 81, quelli in pre-subentro 16, e quelli ancora inspiegabilmente inattivi 12.

⁵ Fonte: <https://innovazione.gov.it/it/progetti/pagopa/>

⁶ Fonte: <https://innovazione.gov.it/it/progetti/anpr/>



3.2 I livelli di maturità: l'indice *Digital PA*

Per misurare il livello complessivo di integrazione dei Comuni con le diverse piattaforme abilitanti, l'indice **Digital PA** utilizza quattro differenti indicatori:

- l'indicatore **integrazione con SPID**, costruito sulla base del numero di servizi accessibili tramite identità digitale sul totale dei 20 servizi comunali sopra elencati;
- l'indicatore **integrazione con Smart Card**, costruito sulla base del numero di servizi accessibili tramite CIE e CNS sul totale dei 20 servizi comunali sopra elencati;
- l'indicatore **integrazione con PagoPA**, costruito sulla base del numero di transazioni andate a buon fine nell'arco temporale 2015-2020 in rapporto alla popolazione residente;
- l'indicatore **integrazione con ANPR**, costruito sulla base dello stato di avanzamento del processo di migrazione del comune in anagrafe unica.

Aggregando i punteggi ottenuti da ciascuna amministrazione sui quattro indicatori e normalizzando i valori in una scala 0-100, si ottiene l'**Indice Digital PA** (figura 3).

Analogamente a quanto visto per l'Indice dimensionale *Digital public services*, a ciascuno dei 109 Comuni è stato assegnato un diverso livello di maturità in termini di integrazione con le piattaforme abilitanti in base al punteggio ottenuto: livello "buono" per quei Comuni che hanno ottenuto un punteggio minimo superiore a 60/100, livello "intermedio" per quelli con un valore compreso tra 60/100 e 30/100, e a livello "basso" quelli che hanno registrato un punteggio inferiore a 30/100.

Sui 109 Comuni capoluogo considerati, solo 23 si collocano nella fascia più alta, 56 si collocano nella fascia intermedia e 30 ad un livello basso.

Anche in questa dimensione è evidente una certa incidenza dei fattori geografici e dimensionale (tabella 5). Mentre in più della metà delle grandi città (7 Comuni su 12) si registra un livello "buono" di integrazione con le piattaforme, la maggioranza delle città medie (26 su 42) e medio-grandi (15 su 23) si attesta su un livello di maturità "intermedio", mentre più della metà delle città piccole (18 su 32) fa registrare un livello "basso". Non mancano però le eccezioni, in questo caso rappresentate da **Aosta, Lodi, Mantova e Verbania**, piccole realtà che si collocano nella fascia più alta.

Dal punto di vista geografico, sono soprattutto le città settentrionali a far registrare i risultati migliori: delle 23 città che si collocano nel livello più alto di integrazione, ben 19 si trovano nelle regioni del nord (12 nel nord-ovest e 7 nel nord-est), mentre le restanti 4 sono equamente distribuite tra il centro e il mezzogiorno. Anche in questo caso, la maggioranza delle città collocate al livello più basso è rappresentata da realtà del



meridione (18 su 30). Le eccezioni sono rappresentate in questo caso da **Cagliari** e **Matera**, che si collocano tra i 23 Comuni con un livello di integrazione “alto”.

Figura 3 - Indice *Digital PA*

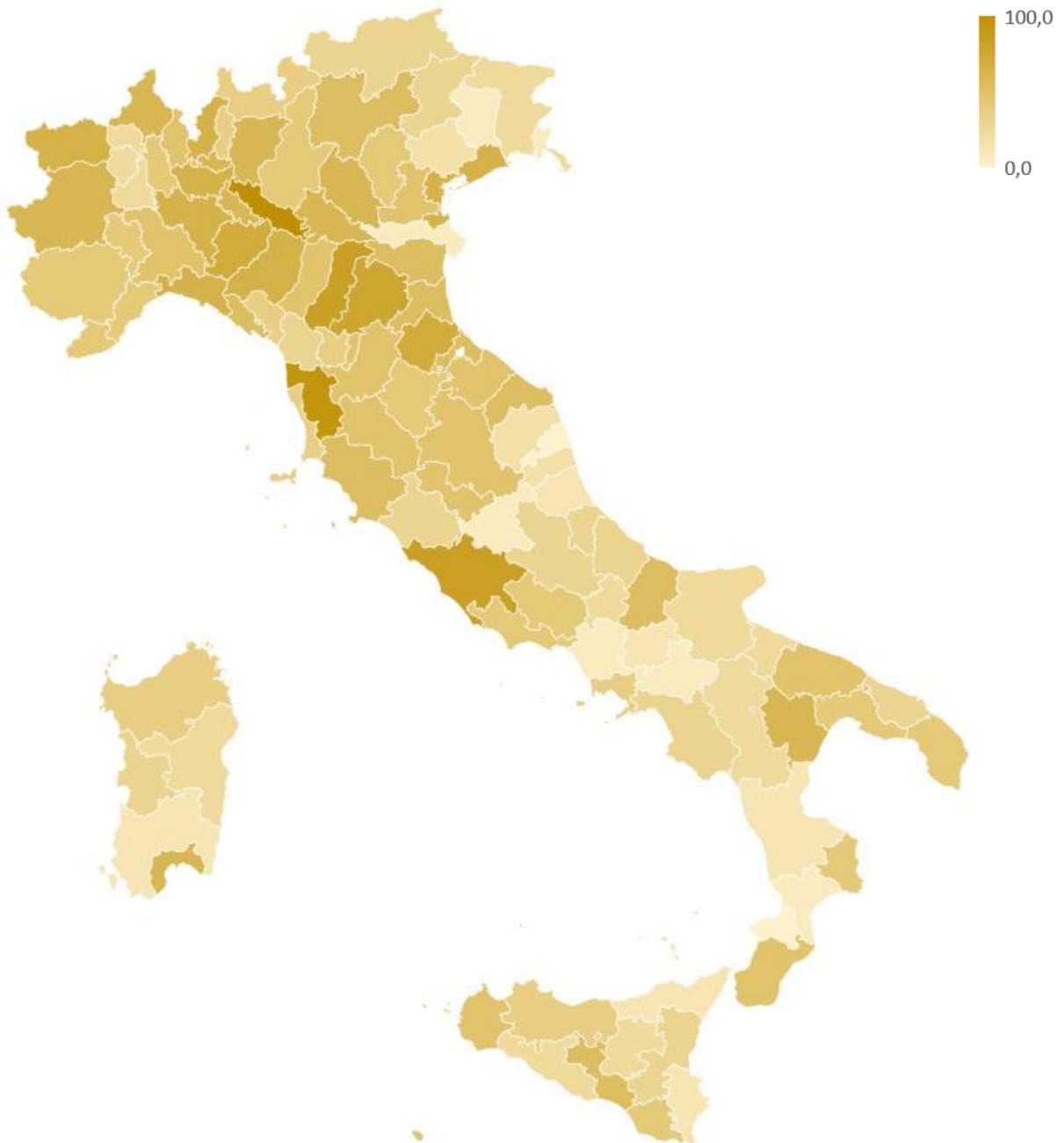



Tabella 5 - Livelli di maturità nella "Digital PA" dei comuni capoluogo per ripartizione geografica e dimensione demografica

Dimensione demografica	Ripartizione geografica				
Livello maturità digitale	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Mezzogiorno	Totale
	<i>Numero di Comuni</i>				
1 - GRANDE (oltre 240.000 ab.)	3	3	2	4	12
A – Buono	3	3	1	0	7
B – Intermedio	0	0	1	4	5
C – Basso	0	0	0	0	0
2 - MEDIO-GRANDE (120.000-240.000 ab.)	2	8	4	9	23
A – Buono	1	2	0	1	4
B – Intermedio	1	5	4	5	15
C – Basso	0	1	0	3	4
3 - MEDIO (60.000-120.000 ab.)	9	9	10	14	42
A – Buono	4	2	1	1	8
B – Intermedio	5	5	9	7	26
C – Basso	0	2	0	6	8
4 - PICCOLO (fino a 60.000 ab.)	10	4	6	12	32
A – Buono	4	0	0	0	4
B – Intermedio	4	1	2	3	10
C – Basso	2	3	4	9	18
TOTALE COMPLESSIVO	24	24	22	39	109
A – Buono	12	7	2	2	23
B – Intermedio	10	11	16	19	56
C – Basso	2	6	4	18	30



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 metadattazione, automazione nella produzione e nel rilascio, disponibilità di API (*Application Programming Interface*) per l'interoperabilità.

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.

È per questo motivo che l'indice dimensionale *Digital Openness* combina queste due componenti - open data e strumenti di comunicazione social - per valutare la maturità dei Comuni capoluogo in termini di apertura e dialogo con la propria cittadinanza.

4.1 Open data: numerosità dei dataset e interoperabilità

Dalla rilevazione effettuata tra aprile e maggio 2020 sui portali open data dei 109 Comuni capoluogo emerge un quadro piuttosto polarizzato, con pochi *top performer* che si contraddistinguono per numerosità dei dataset rilasciati, contrapposti ad ampie fasce del campione che mostrano ancora un basso livello di maturità sotto il profilo della cultura del dato.

Complessivamente, i dataset pubblicati dai 109 Comuni capoluogo nel periodo considerato sono poco più di 17.000, distribuiti in maniera piuttosto disomogenea tra le città che compongono il campione. Infatti, ben 48 città su 109 non hanno ancora pubblicato nemmeno un dataset sui propri portali. A questi si aggiungono 28 Città che rendono disponibili meno di 100 dataset (nella maggior parte dei casi si tratta di poche decine di file). Nelle fasce più alte spiccano invece 6 Comuni che mettono a disposizione più di 1.000 dataset sui loro portali: si tratta di **Bologna, Roma, Firenze, Torino, Palermo e Milano**, tutte grandi città che dimostrano quindi di aver assunto il paradigma open data a elemento fondamentale della propria strategia di *digital transformation*. Ma una valutazione analogha può essere fatta anche per le città di **Pisa, Lecce e Piacenza**, realtà più piccole che si attestano tra il 1.000 e i 500 dataset pubblicati.

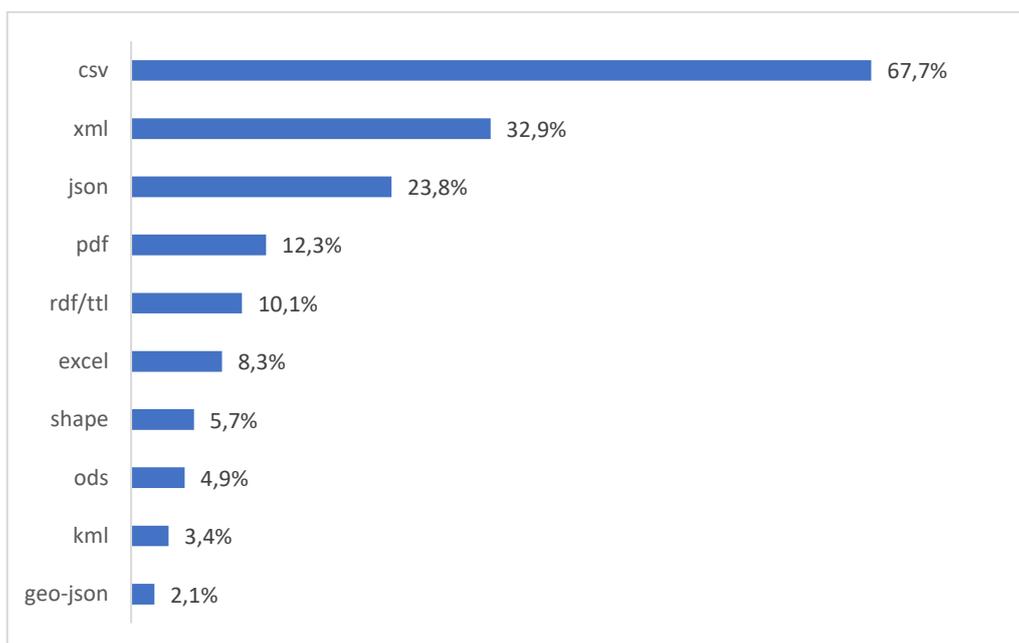
Guardando poi ai singoli formati in cui i dataset sono rilasciati, è possibile effettuare anche alcune considerazioni sulle potenzialità di tali dataset nell'abilitare l'interoperabilità. Ad oggi, il formato di gran lunga più utilizzato per rilasciare dati in formato aperto è il csv (67,7% dei dataset complessivamente pubblicati dai Comuni capoluogo), seguito a distanza dal formato xml (32,9%) e json (23,8%).

Tra i Comuni che si contraddistinguono per l'utilizzo di formati che consentono livelli di interoperabilità maggiori, sono le già citate **Roma, Firenze, Palermo e Milano**, a cui si aggiungono questa volta Cesena e Pisa.



Figura 4 - Dataset dei Comuni: formati più diffusi

Valori percentuali su 17.025 dataset liberati dai 109 Comuni capoluogo (aprile-maggio 2020)



4.2 Comunicazione digitale: utilizzo dei social

La capacità delle amministrazioni comunali di utilizzare i canali social come strumenti di interlocuzione digitale con i cittadini è sicuramente l'aspetto meno condizionato dalle determinanti strutturali (collocazione geografica e dimensione demografica), essendo presumibilmente meno dipendente dalla disponibilità di risorse e più dalla volontà e dalla capacità soggettiva di implementare, attivare e alimentare sistemi di condivisione delle informazioni.

Infatti, analizzando la presenza dei Comuni sui cinque social network più diffusi (Twitter, Facebook, Youtube, Instagram, LinkedIn) e sul principale canale di messaggistica istantanea (Telegram) si registrano performance mediamente più elevate rispetto a quelli registrati per le altre variabili considerate dall'indagine.

A livello generale (tabella 6), il canale social più diffuso tra i 109 Comuni considerati è Facebook (utilizzato da 95 amministrazioni), seguito da Youtube (attivo in 93 città), Twitter (85) e LinkedIn (84). Più basso il dato relativo a Instagram, con soli 67 Comuni attivi. Ancora poco diffuso Telegram, utilizzato soltanto da 45 città come strumento per informare tempestivamente la cittadinanza su novità, eventi e servizi erogati.

Complessivamente, solo 23 Comuni tra i 109 monitorati utilizzano tutti i 6 strumenti analizzati, mentre solo in un caso si registra la totale assenza dell'amministrazione su tutti i social considerati.

Tabella 6 - Diffusione dei canali social tra i 109 Comuni capoluogo	
Canali social	N. Comuni attivi su ciascun canale
Twitter	85
Facebook	95
Youtube	93
Instagram	67
LinkedIn	84
Telegram	45



La minore incidenza dei fattori strutturali prima citati sulla capacità dei Comuni di interagire efficacemente con il proprio territorio attraverso i social è confermata anche da altre variabili.

Se si guarda, ad esempio, al tasso di penetrazione (numero di follower rapportato alla popolazione residente), è possibile registrare sei diversi *best performer* per ciascuno strumento analizzato: **Firenze** per Twitter, **Crotone** per Facebook, **Bergamo** per Instagram, **Lodi** per Youtube, **Rimini** per LinkedIn, **Lucca** per Telegram. Città molto differenti sia per dimensione che per collocazione geografica.

Omogeneo invece il dato sulla frequenza di aggiornamento, con la stragrande maggioranza dei Comuni attivi sui diversi canali su base settimanale, un dato questo certamente influenzato dall'utilizzo massivo dei da parte delle amministrazioni comunali durante i mesi di *lockdown*, periodo nel quale è stata effettuata la rilevazione.

4.3 Livelli di maturità: l'indice *Digital Openness*

Per determinare il livello di maturità dei Comuni in termini di "apertura digitale", l'indice *Digital Openness* combina tre diversi indicatori, due relativi alla componente open data e uno inerente all'utilizzo degli strumenti social:

- l'**indicatore Open Data**, costruito sulla base del livello di numerosità e disponibilità dei dataset rilasciati in formato aperto dalle amministrazioni comunali su portali Open Data o sezioni dedicate del sito istituzionale;
- l'**indicatore Interoperabilità**, costruito sulla base della numerosità di file in formato riconducibili ai livelli 4 e 5 della scala di Tim Barners Lee, in grado di abilitare l'interoperabilità e quindi contraddistinti da maggiori potenzialità in termini di sviluppo di *open services*;
- l'**indicatore Comunicazione**, che misura l'interazione social da parte dei Comuni capoluogo con la propria cittadinanza in termini di presenza, penetrazione (rapporto follower/popolazione), produttività e frequenza di aggiornamento rispetto a 7 strumenti di interlocuzione digitale selezionati tra i social network più diffusi (Facebook, Twitter, LinkedIn, Youtube, Instagram, Messenger, Telegram).

I punteggi ottenuti dai Comuni su ciascuno dei tre indicatori vengono aggregati e normalizzati in scala 0-100, per ottenere l'indice di dimensione.

Analogamente a quanto visto con i precedenti indici dimensionali, anche in questo caso a ciascuno dei 109 è stato assegnato un diverso livello di maturità, a seconda del punteggio ottenuto: livello "buono" per i Comuni con un punteggio uguale o superiore a 60/100, livello "intermedio" per quelli con un valore compreso tra i 59/100 e i 30/100, livello basso per quelli con un punteggio inferiore ai 30/100.

Rispetto alle due dimensioni precedenti, l'indice di *Digital Openness* fa registrare un maggior numero di Comuni ad un livello di maturità "basso" (49 su 109), con sole 16 città collocate a livello più alto e 44 ad un livello intermedio. Il motivo di tale appiattimento verso i livelli inferiori è dovuto principalmente allo scarso o scarsissimo punteggio ottenuto da un gran numero comuni negli indicatori relativi agli open data, che in molti casi ha finito per vanificare le buone performance fatte registrare invece alla voce "comunicazione".

Tra le 16 città che si collocano nella fascia più alta vi sono ben 9 grandi realtà e nessun piccolo comune, mentre la fascia intermedia si presenta più eterogenea, con 15 città medio-grandi, 18 città di medie dimensioni e 8 piccoli comuni. Quanto alle differenze per area geografica, 7 dei 16 Comuni in fascia alta si trovano nel nord-est, mentre le restanti 9 sono equamente distribuite tra nord-ovest, centro e mezzogiorno.



Complessivamente, le città che ottengono il miglior punteggio in questa dimensione sono **Firenze** e **Roma**, seguite a strettissimo giro da **Milano**, **Palermo** e **Pisa**, che si contraddistinguono per la capacità di ottenere ottimi risultati sia sul fronte dati aperti che su quello della comunicazione social.

Figura 6 - Indice *Digital Openness*

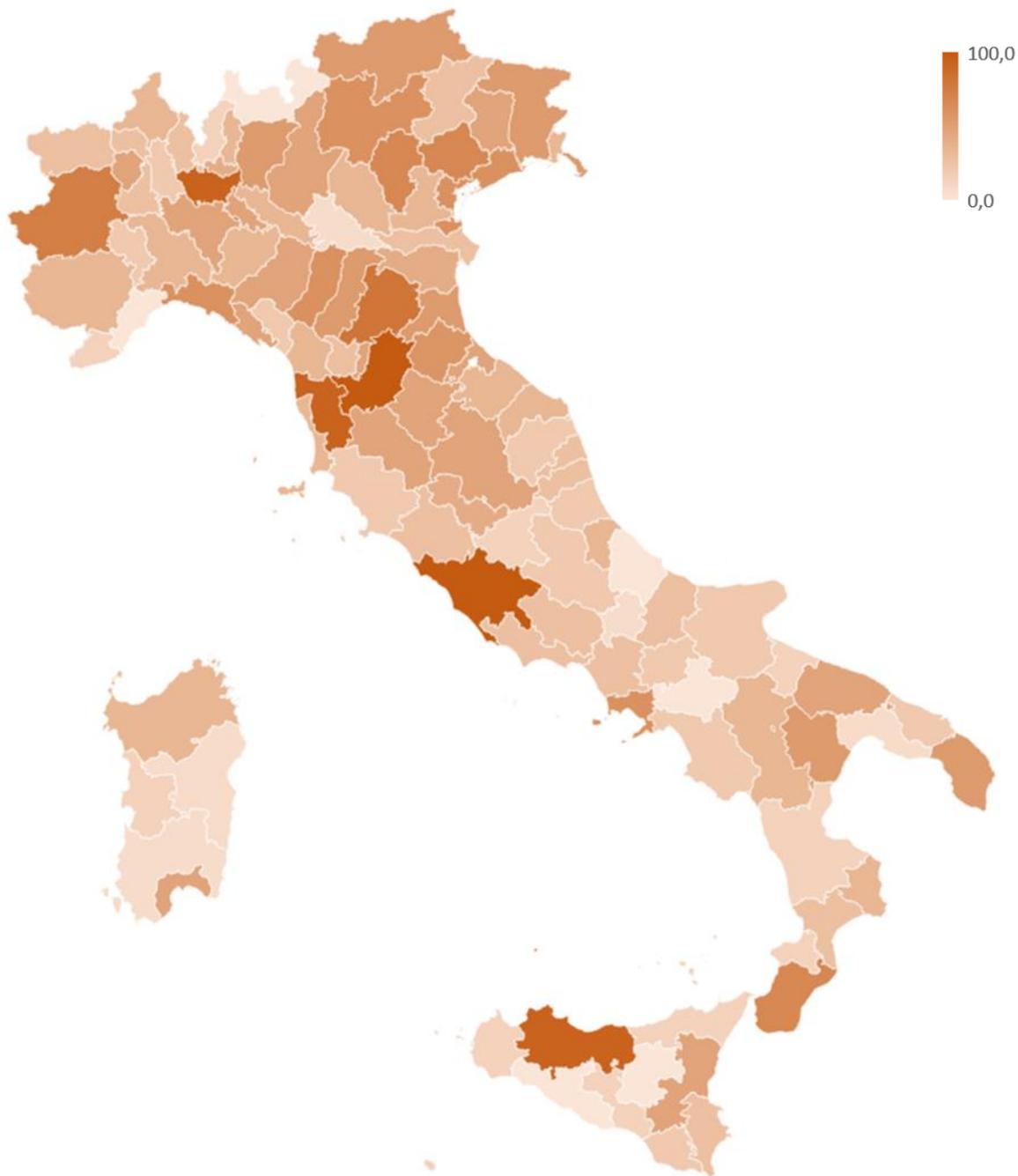



Tabella 7 - Livelli di maturità nella "Digital Openness" dei comuni capoluogo per ripartizione geografica e dimensione demografica

Dimensione demografica	Ripartizione geografica				
Livello maturità digitale	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Mezzogiorno	Totale
	<i>Numero di Comuni</i>				
1 - GRANDE (oltre 240.000 ab.)	3	3	2	4	12
A – Buono	3	2	2	2	9
B – Intermedio	0	1	0	2	3
C – Basso	0	0	0	0	0
2 - MEDIO-GRANDE (120.000-240.000 ab.)	2	8	4	9	23
A – Buono	0	1	0	1	2
B – Intermedio	2	7	3	3	15
C – Basso	0	0	1	5	6
3 - MEDIO (60.000-120.000 ab.)	9	9	10	14	42
A – Buono	0	4	1	0	5
B – Intermedio	5	4	5	4	18
C – Basso	4	1	4	10	19
4 - PICCOLO (fino a 60.000 ab.)	10	4	6	12	32
A – Buono	0	0	0	0	0
B – Intermedio	5	2	1	0	8
C – Basso	5	2	5	12	24
TOTALE COMPLESSIVO	24	24	22	39	109
A – Buono	3	7	3	3	16
B – Intermedio	12	14	9	9	44
C – Basso	9	3	10	27	49



5. La maturità digitale dei Comuni capoluogo: l'Indice Ca.Re.

L'Indice Ca.Re. (Cambiamento Realizzato) rappresenta la sintesi dei tre indici dimensionali prima descritti (*Digital public services*, *Digital PA*, *Digital Openness*), e consente di delineare un profilo articolato per ciascuna amministrazione comunale, confrontabile con quello delle altre amministrazioni e aggiornabile nel corso del tempo.

Il livello complessivo 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 (buono, intermedio, basso).

Come illustrato nella tabella 8, sui 109 Comuni capoluogo considerati 35 hanno raggiunto un buon grado di maturità digitale (erano 24 nella precedente edizione), 37 si attestano nella fascia intermedia e altrettanti si collocano nella fascia più bassa.

Come già visto in fase di analisi dei tre indici dimensionali, la distribuzione delle città nei tre livelli di maturità sembra risentire delle classiche determinanti strutturali rappresentate da collocazione geografica (che in Italia si riflette sostanzialmente sui livelli di ricchezza e sviluppo) e 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 capoluoghi del nord-ovest (12 su 24 si collocano nella fascia più elevata, 6 nella fascia intermedia) e del nord-est (11 Comuni su 24 in fascia alta, 9 a livello medio), mentre dal punto di vista dimensionale spiccano i grandi comuni (ben 11 dei 12 Comuni con più di 240mila abitanti sono nella fascia più elevata, uno solo in fascia intermedia). Si conferma il tendenziale ritardo del mezzogiorno (27 città meridionali su 39 sono nella fascia più bassa, solo 6 in quella più elevata) e delle realtà più piccole (22 dei 32 comuni con meno di 60.000 abitanti si colloca nella fascia più bassa, e solo 3 in quella più elevata).

Tuttavia, la distribuzione non ne è condizionata in modo rigido, confermando anche nel 2020 alcune piacevoli eccezioni. Tra i comuni che si collocano nella fascia più elevata troviamo infatti 6 realtà del mezzogiorno (**Bari**, **Cagliari**, **Matera**, **Napoli**, **Palermo** e **Reggio Calabria**) e tre piccole città (**Lodi**, **Mantova**, **Verbania**).

Inoltre, si conferma una certa vitalità delle realtà medie e medio-grandi, con un buon numero di capoluoghi collocati nella fascia più elevata (12 città con popolazione compresa tra i 60mila e i 120mila abitanti, 9 città con popolazione compresa tra i 120mila e i 240mila abitanti).

Le 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 ("omogenee"). A queste si aggiunge poi **Mantova**, che si colloca in fascia bassa in una dimensione e in quella più elevata nelle altre due ("differenziata").

Tra i 35 Comuni in fascia alta, 8 raggiungono il livello più alto in tutte le tre dimensioni: accanto alle grandi metropoli **Bologna**, **Genova**, **Milano**, **Roma**, **Torino** e **Venezia**, ci sono anche due medie realtà come **Cesena** e **Pisa**, a testimonianza del fatto che difficoltà strutturali oggettive non impediscono il raggiungimento di ottimi risultati quando si è in presenza di determinate proattività soggettive.

La fascia intermedia racchiude situazioni dal profilo diverso. In 32 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. A queste si aggiungono 5 città che hanno invece raggiunto il livello più elevato in una dimensione, ma contestualmente si collocano in quello più basso in una o entrambe le altre.



Ma la fascia intermedia è soprattutto caratterizzata da un certo grado di dinamismo, con diverse realtà che ottengono, in una o più dimensioni, punteggi appena sotto la soglia necessaria ad accedere alla fascia più alta. Più precisamente, sono 12 i Comuni che con un piccolo sforzo in almeno una delle tre dimensioni considerate potrebbero risalire il ranking, raggiungendo le 35 città con un livello complessivo di maturità digitale più alto.

Lo stesso ragionamento può essere fatto per le 37 città collocate nella fascia di maturità più bassa. Complessivamente, queste si distribuiscono in modo sostanzialmente uniforme tra capoluoghi collocati a livello basso in tutte e tre le dimensioni considerate (19) e quelli che invece si collocano ad un livello intermedio almeno in una dimensione e a livello basso nelle altre due (18). Tra queste ultime, sono però ben 15 le città a cui basterebbe migliorare leggermente le proprie performance in almeno una delle tre dimensioni considerate per salire nella fascia intermedia, con una di esse addirittura vicina ad effettuare un “doppio salto” verso il livello di maturità più elevato.

Un quadro che sembra quindi mostrare una buona accelerazione nel percorso di trasformazione digitale degli enti oggetto dell’indagine, e che registra una certa vitalità anche tra le città attualmente non collocate nella fascia più elevata di maturità, che se sapranno confermare gli sforzi fin qui effettuati potranno legittimamente ambire ad entrare nelle fasce più alte dell’Indice Ca.Re.


Tabella 8 - Livelli di maturità digitale dei comuni capoluogo per ripartizione geografica e dimensione demografica

Dimensione demografica	Ripartizione geografica				
Livello maturità digitale	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Mezzogiorno	Totale
	<i>Numero di Comuni</i>				
1 - GRANDE (oltre 240.000 ab.)	3	3	2	4	12
A – Buono	3	3	2	3	11
B – Intermedio	0	0	0	1	1
C – Basso	0	0	0	0	0
2 - MEDIO-GRANDE (120.000-240.000 ab.)	2	8	4	9	23
A – Buono	2	3	2	2	9
B – Intermedio	0	5	2	2	9
C – Basso	0	0	0	5	5
3 - MEDIO (60.000-120.000 ab.)	9	9	10	14	42
A – Buono	4	5	2	1	12
B – Intermedio	4	3	8	5	20
C – Basso	1	1	0	8	10
4 - PICCOLO (fino a 60.000 ab.)	10	4	6	12	32
A – Buono	3	0	0	0	3
B – Intermedio	4	1	1	1	7
C – Basso	3	3	5	11	22
TOTALE COMPLESSIVO	24	24	22	39	109
A – Buono	12	11	6	6	35
B – Intermedio	8	9	11	9	37
C – Basso	4	4	5	24	37



Prospetto 1 - **Classificazione dei Comuni capoluogo in fascia alta per articolazione della "maturità digitale"**

LIVELLO COMPLESSIVO MATURITÀ DIGITALE	OMOGENEO (almeno 1 dimensione a livello alto e nessuna a livello basso)	DIFFERENZIATO (2 dimensioni a livello alto e una a livello basso)
BUONO	Arezzo*	Mantova
	Bari	TOP (3 dimensioni a livello Alto)
	Bergamo	
	Brescia*	
	Cagliari	
	Cremona	Bologna
	Firenze	Cesena*
	Forlì*	Genova
	La Spezia*	Milano
	Livorno*	Pisa
	Lodi*	Roma Capitale
	Matera*	Torino
	Modena	Venezia
	Monza*	
	Napoli*	
	Palermo	
	Parma*	
	Pavia	
	Piacenza	
	Prato*	
	Reggio Calabria*	
	Reggio Emilia*	
	Trento	
	Verbania	
	Verona	
	Vicenza	

Nota: con il segno * sono indicate le *new entry* rispetto all'edizione 2019



Gli ottimi risultati fatti registrare da molte città medio-piccole e da alcune realtà del sud Italia, sia a livello complessivo che nei singoli indici dimensionali, conferma un'evidenza già chiara a molti: il raggiungimento di elevati livelli di digitalizzazione non può più essere considerata prerogativa esclusiva delle amministrazioni più grandi, più strutturate e dotate di maggiori risorse economiche e professionali.

Più della dimensione demografica e della collocazione geografica, sono altri i fattori di successo che determinano il buon posizionamento degli enti locali nell'indice di maturità digitale.

In primis, la capacità di utilizzare al meglio piattaforme e strumenti realizzati a livello centrale negli ultimi anni dal Team per la trasformazione digitale in collaborazione con AgID. Linee guida, toolkit e strumenti operativi di supporto oggi a disposizione di tutte le amministrazioni italiane rappresentano delle formidabili "cassette degli attrezzi" che possono consentire ad enti di ogni dimensione di effettuare un deciso cambio di passo nel proprio percorso di digitalizzazione. Allo stesso modo, l'integrazione dei sistemi dei Comuni con le grandi infrastrutture nazionali consente oggi non solo di migliorare la qualità dei servizi erogati, ma anche di ottenere risparmi considerevoli in enti di qualsiasi dimensione. Fattori rispetto al quale i risultati dell'indagine sembrano mostrare un deciso cambio di passo in termini di acquisita consapevolezza da parte delle amministrazioni locali.

Un secondo fattore è rappresentato dalla capacità dei Comuni di "fare rete" con altre realtà del proprio territorio, ma anche con amministrazioni situate in altre regioni italiane. La condivisione di esperienze, risorse e professionalità e lo sviluppo di progettualità condivise rappresenta in fatto un aspetto chiave per consentire anche alle amministrazioni dotate di minori disponibilità economiche di raggiungere gli obiettivi definiti dal Piano triennale.

Un terzo aspetto è rappresentato poi dalla capacità di sfruttare le opportunità offerte dall'accelerazione sul fronte del paradigma Cloud PA. L'avvio del *Cloud marketplace*, accompagnato dall'obbligo di approvvigionarsi esclusivamente di soluzioni SaaS qualificate da AgID, in virtù del principio *cloud first*, consente oggi alle amministrazioni di usufruire di soluzioni per la gestione dei procedimenti amministrativi flessibili e scalabili, facilmente gestibili da parte delle amministrazioni ogni ordine e grado.

Infine, la conoscenza e l'utilizzo delle risorse finanziarie oggi disponibili per la digitalizzazione, in *primis* quelle relative al ciclo di programmazione europea 2014-2020, ancora oggi poco conosciute e sfruttate non a sufficienza da moltissime amministrazioni territoriali. Risorse oggi accessibili non solo alle grandi città metropolitane, ma anche alle piccole o piccolissime realtà: è il caso del recente bando da 42 milioni di euro, lanciato nel maggio scorso nell'ambito delle azioni del PON Governance e finalizzato al "Rafforzamento della capacità amministrativa dei Piccoli Comuni"⁷.

⁷ <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/opportunita/dipartimento-della-funzione-pubblica-progetto-rafforzamento-della-capacita-amministrativa-dei-piccoli-comuni-avviso-per-manifestazione-dinteresse-rivolto-ai-comuni-con-meno-di-5/>