

INDAGINE

SULLA MATURITÀ DIGITALE

DEI COMUNI CAPOLUOGO

INDICE CA.RE. EDIZIONE 2021



Indagine sulla maturità digitale dei Comuni capoluogo - Indice Ca.Re. Edizione 2021

Una ricerca FPA in esclusiva per Dedagroup Public Services

ISBN: 9788897169680

Indagine sulla maturità digitale dei Comuni capoluogo

Indice Ca.Re. - Edizione 2021

Una ricerca FPA in esclusiva per Dedagroup Public Services

Giugno 2021



Indice

1. Introduzione	4
2. Digital public services: disponibilità online dei servizi al cittadino e alle imprese	7
2.1 Disponibilità online per tipologie di servizio	9
2.2 I livelli di maturità: l'indice <i>Digital public services</i>	10
3. Digital PA: integrazione con le piattaforme abilitanti	14
3.1 L'integrazione dei Comuni capoluogo con le diverse piattaforme	15
3.1.1 I sistemi di autenticazione: SPID, CIE, CNS	15
3.1.2 Le altre piattaforme: PagoPA, ANPR e IO	16
3.2 I livelli di maturità: l'indice <i>Digital PA</i>	17
4. Digital Openness: open data e strumenti di comunicazione digitale	21
4.1 Open data: numerosità dei dataset e interoperabilità	21
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.	26
6. La maturità dei comuni non capoluogo: l'indice Ca.Re. "semplificato"	30
7. Conclusioni	33



1. Introduzione

L'Indagine sulla maturità digitale dei Comuni capoluogo è la ricerca realizzata da FPA in esclusiva per Dedagroup Public Services, e finalizzata ad analizzare lo stato di avanzamento delle principali amministrazioni comunali italiane rispetto al raggiungimento degli obiettivi di digitalizzazione individuati dalle strategie nazionali per la PA digitale.

Giunta alla sua terza edizione, l'indagine sostanzia il **modello Ca.Re. (Cambiamento Realizzato)** di Dedagroup Public Services, frutto di una rielaborazione del DESI rispetto agli obiettivi definiti dal Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, 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 110 Comuni capoluogo, nei mesi di aprile e maggio 2021.

In particolare, sono stati elaborati tre diversi indici di dimensione (dettaglio in tabella 1):

- **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 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 110 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. Inoltre, la sua natura di *rank* tende a premiare quelle realtà che mantengono nel tempo lo sforzo finalizzato a raggiungere i *top performer* in ognuna delle dimensioni considerate, rendendo di anno in anno sempre più sfidante il consolidamento della propria posizione o il raggiungimento delle fasce più alte di maturità. Tali caratteristiche dell'indice sono alla base dei differenti posizionamenti registrati da alcuni Comuni rispetto alla precedente edizione della ricerca.



Tabella 1 - Indice Ca.Re.: gli indici dimensionali		
Indice dimensionale	Indicatori e descrizione	Fonti dati
Digital public services	Indicatore Disponibilità servizi online: disponibilità online di 20 servizi di competenza comunale	rilevazione diretta FPA su siti istituzionali e portali dei servizi online (aprile-maggio 2021)
Digital PA	Indicatore integrazione con SPID: numero di servizi per cui è possibile autenticarsi tramite identità digitale, su una platea di 20 servizi di competenza comunale	rilevazione diretta FPA su siti istituzionali e portali dei servizi online (aprile-maggio 2021)
	Indicatore integrazione con Smart Card: numero di servizi per cui è possibile autenticarsi tramite carta CIE e CNS, su una platea di 20 servizi di competenza comunale	rilevazione diretta FPA su siti istituzionali e portali dei servizi online (aprile-maggio 2021)
	Indicatore integrazione con pagoPA: numero transazioni registrate sulla piattaforma nell'arco temporale 2015-2021 su popolazione residente	elaborazione FPA su dati pagoPA Spa (maggio 2021)
	Indicatore integrazione con ANPR: stato di avanzamento del Comune nel percorso di subentro nell'anagrafe nazionale unica	elaborazione FPA su dati dashboard avanzamento ANPR (maggio 2021)
Digital Openness	Indicatore Open data: numerosità e disponibilità dei dataset rilasciati in formato aperto dalle amministrazioni comunali su portali Open Data o sezioni dedicate del sito istituzionale	rilevazione diretta FPA su portali open data o sezioni dedicate dei siti istituzionali (maggio 2021)
	Indicatore Interoperabilità: numerosità di file in formato aperto, riconducibili ai livelli 4 e 5 della scala di Tim Barners Lee, utilizzati per liberare i dataset	rilevazione diretta FPA su portali open data o sezioni dedicate dei siti istituzionali (maggio 2021)
	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 • frequenza di aggiornamento 	rilevazione diretta FPA sui profili social dei Comuni capoluogo (maggio 2021)



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

Lo sviluppo di servizi pubblici semplici ed efficaci ha da sempre rappresentato l'obiettivo ultimo delle strategie per la trasformazione digitale della pubblica amministrazione italiana, delineati dalle diverse edizioni del **Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione** dell'Agenzia per l'Italia digitale (AgID).

Il Piano 2020-2022, licenziato da AgID nell'agosto del 2020, ha ulteriormente rafforzato questo obiettivo, ponendo al centro della sua strategia *"lo sviluppo di una società digitale, dove i servizi mettono al centro i cittadini e le imprese, attraverso la digitalizzazione della pubblica amministrazione che costituisce il motore di sviluppo per tutto il Paese"*. La scelta di dedicare al tema dei servizi il capitolo di apertura del documento, rappresenta in questo senso un messaggio chiaro: non una semplice riorganizzazione della struttura dei contenuti, ma un richiamo inequivocabile rispetto all'ineluttabilità dei processi di miglioramento dell'interlocuzione digitale con il cittadino. Un miglioramento a cui tutte le componenti del *modello strategico di evoluzione del sistema informativo della PA* sono chiamate a contribuire, sebbene in diversa misura e con sfumature differenti.

Il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** ha ulteriormente rafforzato la centralità di questo obiettivo, rivedendo al rialzo molti dei risultati attesi individuati dal Piano 2020-2022: tra i principali obiettivi individuati da **Italia digitale 2026**, che definisce obiettivi e iniziative per il digitale nel PNRR, spicca infatti il raggiungimento di almeno l'80% dei servizi pubblici essenziali erogati online entro il 2026. Un obiettivo ambizioso e altamente sfidante, se si considera l'attuale situazione in termini di offerta di servizi digitali delle PA, in particolare nel comparto Comuni. Un quadro descritto in maniera puntuale del primo indice dell'indagine.

L'indice dimensionale **Digital public services** si propone infatti 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 descritte nel Piano triennale 2020-2022 per fornire alla propria popolazione servizi improntati al principio del *digital first*.

Anche per il 2021, è stata effettuata una rilevazione diretta dei servizi online esposti da Comuni sui portali dei servizi o nelle diverse sezioni tematiche dei siti istituzionali. Ai fini della rilevazione, un servizio è stato 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 digitali erogati 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 nella gran parte dei 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 (tabella 2.1), 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.


Tabella 2.1 - 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 109 dei 110 Comuni considerati, e alla prenotazione appuntamenti per il rinnovo della Carta d'identità, online in 107 città. Un risultato non sorprendente, se si considera che entrambi i servizi si poggiano su sistemi centralizzati a cui la stragrande maggioranza dei Comuni ha aderito, ovvero il portale "Impresainungiorno" di Unioncamere e il sistema "Agenda CIE" del Ministero dell'Interno.

Al netto di questi casi particolari, i servizi maggiormente disponibili in modalità digitale risultano essere quelli relativi all'**iscrizione ai servizi di mensa scolastica** (online in 96 Comuni), alla presentazione delle **pratiche di edilizia privata** (84) e alla **visualizzazione e/o pagamento delle contravvenzioni** (81).

Leggermente più bassi, invece, i dati relativi ad alcune categorie di servizi ad elevato tasso di utilizzo da parte dei cittadini, come i **demografici** e i **tributari**.

Per quanto riguarda la prima categoria, la richiesta online di certificati anagrafici e di stato è possibile rispettivamente in 69 e 61 Comuni, mentre la dichiarazione di cambio di residenza risulta disponibile in modalità *full digital* in soli 33 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"¹.

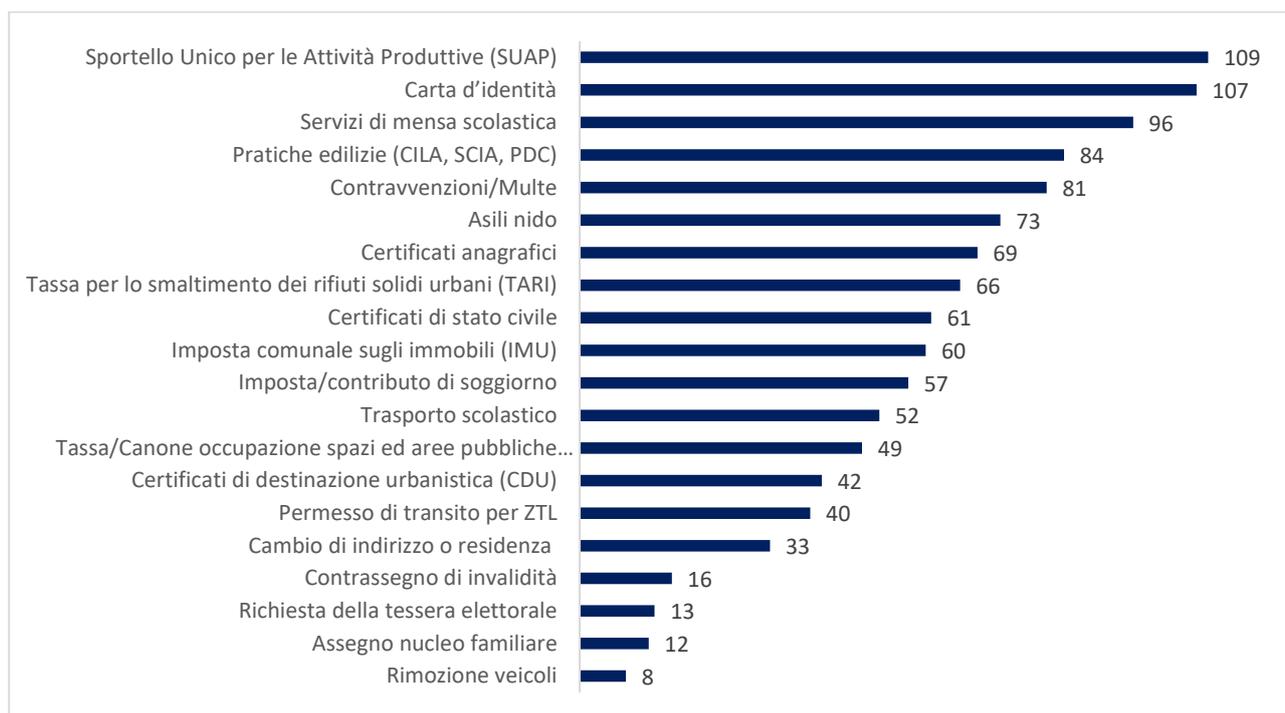
Per quanto attiene invece ai servizi tributari, il servizio maggiormente disponibile digitalmente è rappresentato dalla Ta.Ri. - Tassa sui rifiuti (online in 66 Comuni), seguito dall'IMU - Imposta Municipale Unica (60 Comuni) e dalla TOSAP - Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (49).

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 16 Comuni su 110) o la domanda per l'assegno a favore di nuclei familiari numerosi (online solo in 12 Comuni).

¹ 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".



Figura 2.1 - Numero di Comuni che rendono disponibili online i 20 servizi considerati



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 2.2).

I 110 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 66/100, a livello “intermedio” quelli con un valore compreso tra 66/100 e 34/100, e a livello “basso” quelli che hanno registrato un punteggio inferiore a 34/100.

Complessivamente, 47 dei 110 Comuni capoluogo hanno raggiunto un livello di disponibilità “buono” (contro i 30 della passata edizione), 42 si collocano ad un livello “intermedio” (erano 45 nel 2020) e 21 ad un livello “basso” (34 nel 2020). Rispetto alla precedente edizione dell'indagine si registra quindi un sostanziale miglioramento in termini di servizi online offerti, con 14 Comuni che passano dal livello più basso a quello intermedio, 16 da quello intermedio a quello più alto, e addirittura un Comune (Vercelli) che riesce a registrare un “doppio salto” dal livello più basso a quello più elevato. Un miglioramento solo parzialmente controbilanciato da 2 Comuni che scendono dalla fascia intermedia a quella più bassa.

Dal punto di vista territoriale (Tabella 2.2), le performance dei Comuni del Nord-est (12 buoni livelli su 24 città) e del Nord-ovest (15 su 24) sono decisamente migliori di quelle delle città del Centro (8 buoni livelli su 22) e del Mezzogiorno (12 su 40). Un'evidenza rafforzata anche dal dato relativo ai livelli più bassi, che in 11 casi su 21 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: tutte le 12 grandi città (popolazione superiore ai 240.000 abitanti) si collocano infatti nella fascia più alta, insieme a 11 Comuni medio-grandi (su 22) e 16 medi (su 41), e soltanto 8 realtà più piccole (su 35).



Eppure, anche quest'anno la tale correlazione non è così stringente. Tra le città che ottengono i maggiori punteggi per numero di servizi online tra quelli analizzati (almeno 16 su 20), oltre a grandi realtà come Catania, Bologna, Milano e Verona, si collocano infatti 4 realtà medie (Bergamo, Cremona, Piacenza e Pisa) e un piccolo Comune (Lodi). Nella fascia più alta si collocano inoltre ben 12 città del mezzogiorno².

²Bari, Brindisi, Cagliari, Caltanissetta, Catania, Chieti, L'Aquila, Lecce, Napoli, Palermo, Pescara, Vibo Valentia.



Figura 1.2 - Indice *Digital Public Services*

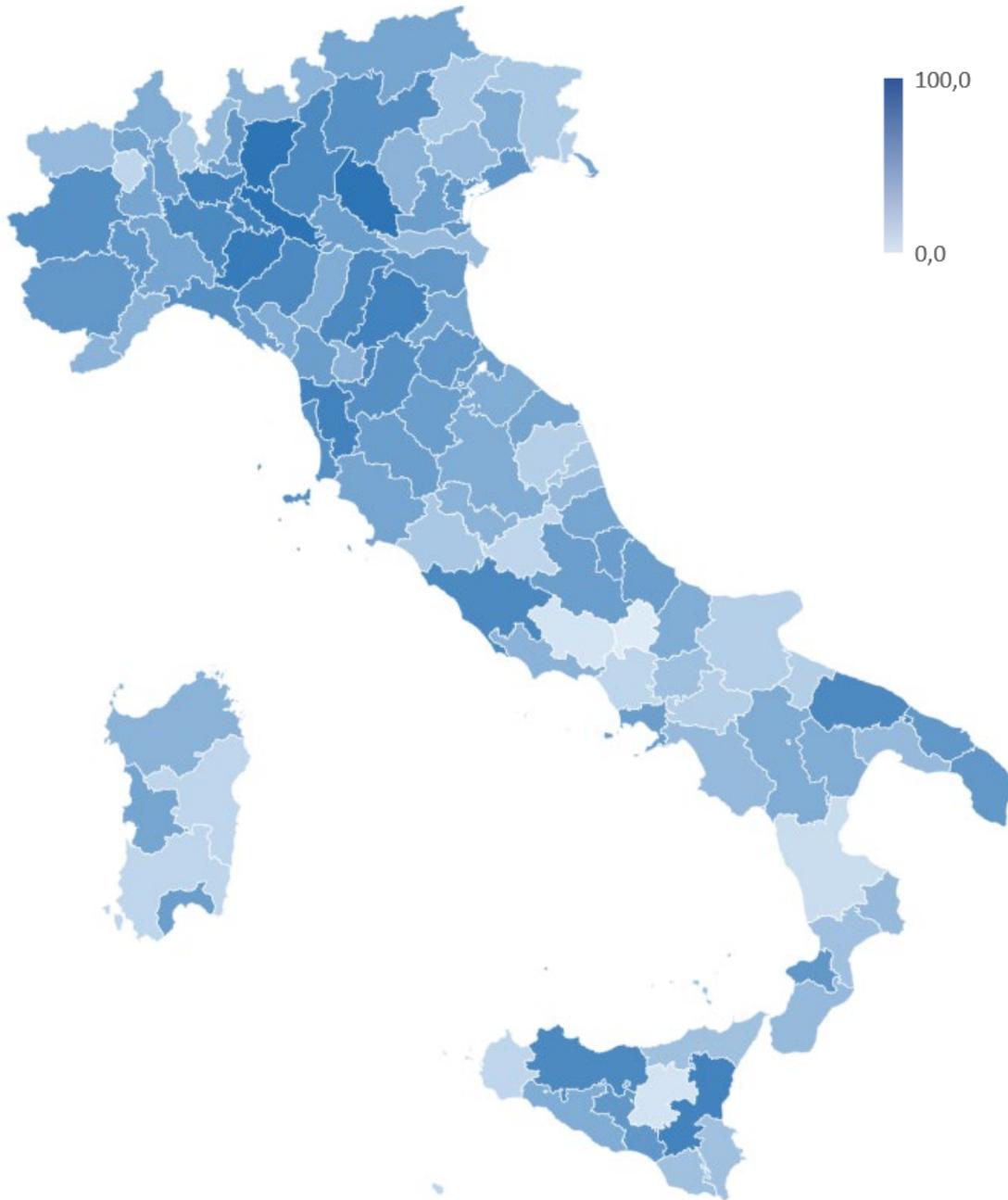




Tabella 2.2 - Livelli di maturità nei "Digital public services" dei comuni capoluogo per ripartizione geografica e dimensione demografica

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	4	12
B - Intermedio	0	0	0	0	0
C - Basso	0	0	0	0	0
2 - MEDIO-GRANDE (120.000-240.000 ab.)	2	9	4	7	22
A - Buono	2	6	2	1	11
B - Intermedio	0	3	2	5	10
C - Basso	0	0	0	1	1
3 - MEDIO (60.000-120.000 ab.)	8	8	10	15	41
A - Buono	6	3	3	4	16
B - Intermedio	2	3	6	7	18
C - Basso	0	2	1	4	7
4 - PICCOLO (fino a 60.000 ab.)	11	4	6	14	35
A - Buono	4	0	1	3	8
B - Intermedio	6	2	1	5	14
C - Basso	1	2	4	6	13
TOTALE COMPLESSIVO	24	24	22	40	110
A - Buono	15	12	8	12	47
B - Intermedio	8	8	9	17	42
C - Basso	1	4	5	11	21



3. Digital PA: integrazione con le piattaforme abilitanti

L'integrazione con le grandi infrastrutture immateriali rappresenta un passaggio fondamentale nel processo di digitalizzazione della PA. Le grandi piattaforme abilitanti 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.

Non deve quindi sorprendere se molte delle iniziative avviate dal governo nell'ultimo anno e mezzo si sono focalizzate proprio su questo fronte, con l'obiettivo di promuovere una decisa accelerazione all'adesione da parte degli enti pubblici alle principali piattaforme nazionali. Su tutte, il c.d. Decreto Semplificazioni³ ha introdotto importanti novità in tema di PA digitale, novellando numerosi articoli del Codice dell'amministrazione digitale (CAD) e intervenendo su altre disposizioni legislative e regolamentari, con l'obiettivo di rendere più veloce la transizione al digitale della pubblica amministrazione.

Tra le novità introdotte, il Decreto individuava il 28 febbraio 2021 come il termine ultimo entro il quale le pubbliche amministrazioni italiane avrebbero dovuto:

- **integrare nei propri sistemi informativi SPID e CIE** come unici sistemi di identificazione per l'accesso ai servizi digitali, cessando contestualmente il rilascio di credenziali differenti da questi due strumenti (fermo restando la possibilità di utilizzare le credenziali già rilasciate in precedenza, anche se non oltre il 30 settembre 2021);
- **integrare la piattaforma pagoPA** nei sistemi di incasso per la riscossione delle proprie entrate;
- **avviare i progetti di trasformazione digitale** necessari per rendere disponibili i propri servizi sull'**App IO**.

Una deadline che nelle intenzioni del governo avrebbe dovuto rappresentare un vero e proprio punto di non ritorno verso quello *switch off* digitale da tempo auspicato, ma ancora lontano dall'essere raggiunto, come evidenziato ancora oggi dalle principali fonti ufficiali sull'andamento dei grandi progetti di trasformazione digitale della PA.

A giugno 2021, le amministrazioni che consentono l'accesso ai servizi online anche attraverso **SPID** sono poco più di 7.600, su una platea complessiva di circa 20.000 enti pubblici⁴. Un dato che, come noto, non tiene in considerazione il numero effettivo di servizi SPID erogati dai diversi enti, per cui tra le amministrazioni "attive" vengono ricomprese anche quelle che hanno attivato un unico servizio, con il solo obiettivo di rispondere all'adempimento minimo.

Più alto il dato relativo alle amministrazioni attive su **pagoPA**, poco più di 18.000, corrispondenti a quasi circa l'80% degli enti in perimetro⁵. Anche qui, però, occorre considerare che gli enti "attivi", ovvero le PA che hanno riscosso pagamenti su pagoPA per almeno un servizio, sono poco meno di 8.800.

L'elenco dei servizi online esposti sull'**app IO** è invece cresciuto in maniera sostanziale, dopo l'aggiornamento dell'elenco degli enti locali aderenti alla piattaforma operata da pagoPA Spa nel maggio scorso. Aggiornamento che ha portato il computo complessivo a 5.287 enti attivi e 12.781 servizi disponibili sull'app⁶.

³ Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla Legge 11 settembre 2020, n. 120

⁴ Fonte: <https://avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/spid>. Dati aggiornati su base mensile.

⁵ Fonte: <https://avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/pagopa>. Dati aggiornati su base mensile.

⁶ Fonte: <https://io.italia.it/>. Dati aggiornati quotidianamente.



A completare il quadro, i dati relativi ad **ANPR** (Anagrafe nazionale della popolazione residente) che, con oltre 7.500 Comuni subentrati in piattaforma⁷, è ormai vicina al raggiungimento del 100% del perimetro di riferimento.

Ma come si collocano i 110 Comuni capoluogo nel quadro appena descritto? A questa domanda prova a dare risposta il secondo indice dimensionale del modello Ca.Re., ovvero l'indice **Digital PA**, che misura in particolare il livello di integrazione dei sistemi comunali rispetto:

- ai **sistemi di autenticazione** per l'accesso ai servizi online, rappresentati da **SPID, CIE e CNS**;
- al **sistema di pagamenti elettronici pagoPA**, realizzato per rendere più semplice, sicuro e trasparente qualsiasi pagamento verso le amministrazioni
- all'**Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente**.

3.1 L'integrazione dei Comuni capoluogo con le diverse piattaforme

3.1.1 I sistemi di autenticazione: SPID, CIE, CNS

Come evidenziato in precedenza, per effetto delle modifiche apportate dal DL Semplificazioni al Codice dell'amministrazione digitale, dal 1° marzo 2021 SPID e CIE, insieme alla CNS, dovranno costituire gli unici sistemi di autenticazione per l'accesso ai servizi online erogati dalle PA.

Per valutare il livello di integrazione dei sistemi comunali con queste tre strumenti, 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, CIE e CNS nei diversi Comuni.

Ai fini della rilevazione, sono stati considerati anche quei servizi comunali il cui accesso tramite identità digitale o smart card 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.

Non deve quindi sorprendere se, come per la disponibilità di servizi online, anche per l'integrazione con SPID e CIE le frequenze maggiori sono quelle registrate per la **richiesta di rinnovo della carta d'identità** e **lo sportello unico per le attività produttive SUAP** (tabella 3.1). Infatti, l'identità digitale SPID e la carta d'identità elettronica sono utilizzabili per autenticarsi tanto ad Agenda CIE quanto ad Impresainungiorno (per quest'ultimo è possibile utilizzare anche la CNS).

Se anche in questa occasione escludiamo questi due casi particolari, i servizi maggiormente integrati con i tre sistemi di autenticazione considerati sono:

- **presentazione delle pratiche edilizie**, con autenticazione tramite SPID in 64 Comuni, tramite CIE in 42 e tramite CNS in 53;
- **richiesta di certificati anagrafici**, con autenticazione tramite SPID in 62 Comuni, tramite CIE e CNS in 44;
- **iscrizione agli asili nido**, con autenticazione tramite SPID in 58 Comuni, tramite CIE e CNS in 36;
- **richiesta di certificati di stato civile**, con autenticazione tramite SPID in 56 Comuni, tramite CIE 40 e tramite CNS in 41.

⁷ Fonte: <https://stato-migrazione.anpr.it/>. Dati aggiornati quotidianamente.



Tabella 3.1 - 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	62	44	44
Certificati di stato civile	56	40	41
Carta d'identità	102	99	4
Cambio di indirizzo o residenza	26	17	18
Richiesta della tessera elettorale	7	5	6
Contrassegno di invalidità	11	6	8
Assegno nucleo familiare	6	4	5
Pratiche edilizie (CILA, SCIA, PDC)	64	42	53
Certificati di destinazione urbanistica (CDU)	36	25	32
Asili nido	58	36	36
Servizi di mensa scolastica	49	32	35
Trasporto scolastico	37	24	26
Contravvenzioni/Multe	24	17	16
Permesso di transito per ZTL	20	12	12
Rimozione veicoli	1	0	1
Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARI)	46	17	21
Tassa/Canone occupazione spazi ed aree pubbliche (TOSAP/COSAP)	26	14	14
Imposta comunale sugli immobili (IMU)	47	23	22
Imposta/contributo di soggiorno	20	10	10
Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP)	96	76	89

3.1.2 Le altre piattaforme: pagoPA, ANPR e IO

Come evidenziato in precedenza, la migrazione delle anagrafi comunali in **ANPR** rappresenta sicuramente il processo che ha fatto registrare i maggiori progressi negli ultimi anni, sia a livello complessivo che a livello di città capoluogo. A maggio 2021, tra gli oltre 7.500 Comuni subentrati, infatti, vi erano ben 106 Comuni capoluogo su 110, mentre i restanti quattro risultavano in fase di pre-subentro, e quindi ormai in procinto di concludere il loro processo di migrazione.

Più complesso e articolato il discorso relativo a **pagoPA**. Complessivamente, tutti i 110 Comuni capoluogo risultano attivi sulla piattaforma: tutte le città hanno cioè registrato almeno una transazione andata a buon fine. Eppure, se si confronta il numero di transazioni registrato da ciascuno dei 110 Comuni in rapporto alla rispettiva popolazione residente, il quadro che emerge è piuttosto eterogeneo. Infatti, solo 15 Comuni fanno registrare 1.000 transazioni o più ogni mille abitanti, cui fanno da contraltare ben 30 Comuni che si attestano ad un valore inferiore alle 50 transazioni per mille abitanti (tabella 3.2).



Tabella 3.2 - Transazioni su pagoPA: divisione in classi	
N. transazioni ogni 1000 abitanti	Comuni
>1000	15
tra 1000 e 700	12
tra 700 e 500	21
tra 500 e 300	21
tra 300 e 100	11
meno di 100	30
Totale	110

Infine, la disponibilità di servizi comunali sull'**app IO** che, sebbene non sia ancora considerata una variabile nella costruzione dell'indice *Digital PA*, fornisce una panoramica esaustiva del livello di integrazione dei Comuni capoluogo con le principali piattaforme abilitanti. Attualmente, i Comuni capoluogo che espongono almeno un servizio sulla piattaforma sono 89 su 110. Tra questi spiccano le città di **Rimini, Modena e Vibo Valentia**, che mettono a disposizione rispettivamente 20, 14 e 12 servizi online tramite l'app.

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 registrate nell'arco temporale 2015-2021, 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 3.1).

Analogamente a quanto visto per l'Indice dimensionale *Digital public services*, a ciascuno dei 110 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 superiore a 66/100, livello "intermedio" per quelli con un valore compreso tra 66/100 e 34/100, e a livello "basso" quelli che hanno registrato un punteggio inferiore a 34/100.

Rispetto a quanto evidenziato per l'indice *Digital Public Services*, nel 2021 l'indice *Digital PA* fa complessivamente registrare un minore dinamismo: infatti, sui 110 Comuni capoluogo considerati, solo 27 si collocano nella fascia più alta (contro i 23 del 2020), 58 si collocano nella fascia intermedia (erano 56 nel 2020) e 25 ad un livello basso (30 nel 2020).

In questo caso, i miglioramenti registrati sono controbilanciati in maniera più incisiva dai comuni che peggiorano il loro posizionamento rispetto all'edizione 2020. Rispetto al primo punto, si registrano infatti 8



comuni che passano dal livello più basso a quello intermedio, 11 che passano dal livello intermedio a quello alto, e un solo comune che passa direttamente dal livello più basso a quello più alto (anche in questo caso, si tratta del Comune di Vercelli). Di contro, sono ben 8 i comuni che lasciano la fascia più alta per quella intermedia, e 4 quelli che scendono dalla fascia intermedia in quella più bassa. Tale effetto è dovuto principalmente a due ordini di fattori, inerenti alla natura dell'indice *Digital PA*:

- da un lato, la complessità dell'indice, che considera ben quattro differenti indicatori, tende a premiare quelle realtà che, di anno in anno, migliorano le loro performance rispetto a tutte le piattaforme considerate, a svantaggio dei Comuni che tendono ad eccellere in una sola voce;
- dall'altro, la sua natura di strumento di *benchmark*, già illustrato in apertura, in base al quale il miglioramento progressivo dei *top performer* contribuisce ad alzare di volta in volta le soglie necessarie a collocarsi nelle fasce di maturità più alte.

Tornando all'analisi dei risultati, anche in questa dimensione viene confermata una certa incidenza dei fattori geografici e dimensionale (tabella 3.3).

Mentre in quasi la metà delle grandi città (5 Comuni su 12) si registra un livello "buono" di integrazione con le piattaforme, la maggioranza delle città medie (26 su 41) e medio-grandi (13 su 22) si attesta su un livello di maturità "intermedio", mentre maggior parte delle città piccole (16 su 35) fa registrare un livello "basso". Non mancano però le eccezioni, in questo caso rappresentate da sette piccole realtà⁸ che collocano nella fascia più alta.

Dal punto di vista geografico, sono soprattutto le città settentrionali a far registrare i risultati migliori: delle 27 città che si collocano nel livello più alto di integrazione, ben 19 si trovano nelle regioni del nord (10 nel nord-ovest e 9 nel nord-est), mentre la maggioranza dei Comuni collocati al livello più basso (16 su 25) è rappresentata da realtà del meridione. Le eccezioni sono rappresentate in questo caso da Caltanissetta e Campobasso, uniche realtà del sud che si collocano tra i 27 Comuni con un livello di integrazione "alto".

⁸ Aosta, Caltanissetta, Campobasso, Lecco, Lodi, Siena, Vercelli.



Figura 2.1 - Indice *Digital PA*

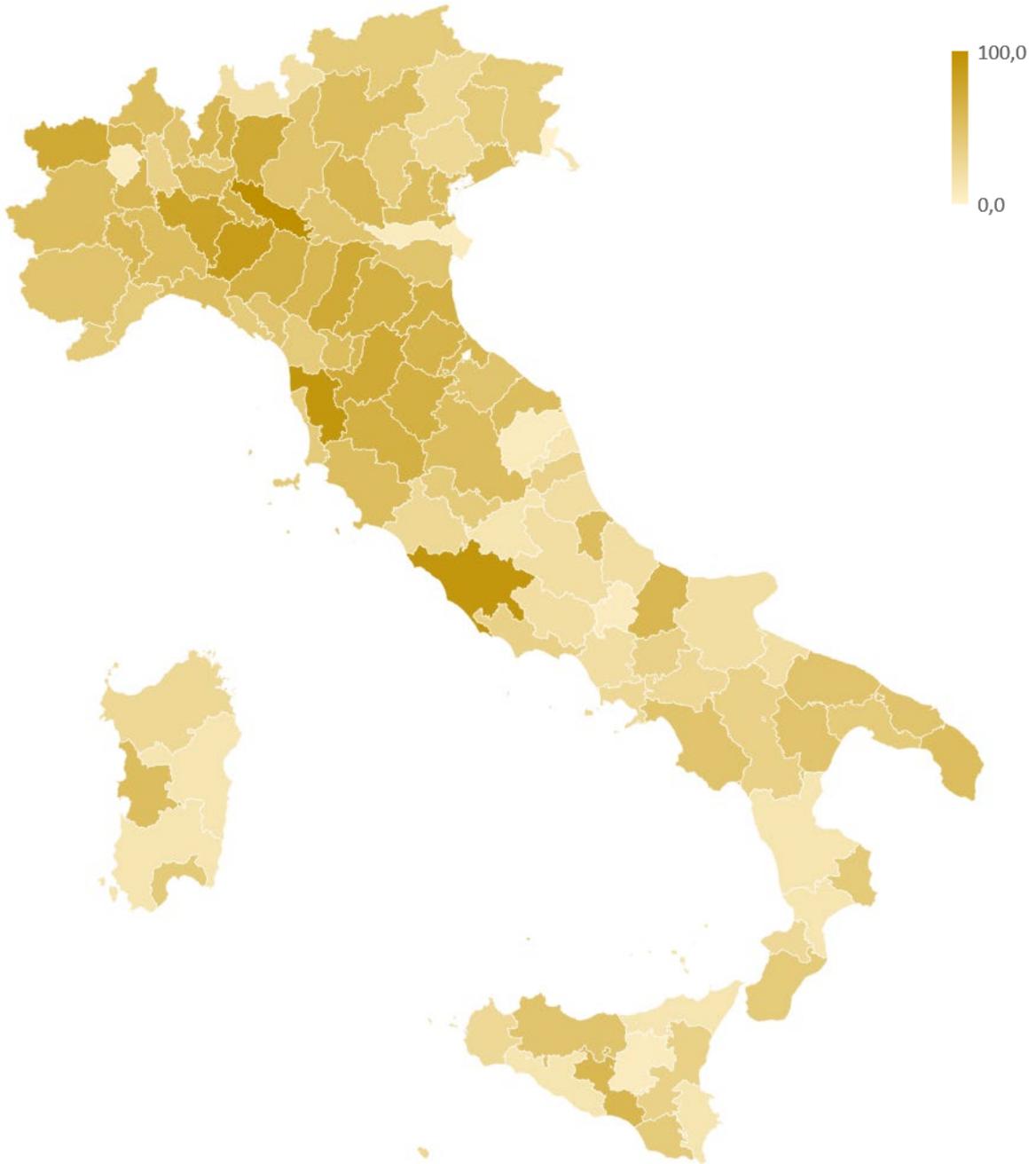




Tabella 3.3 - Livelli di maturità nella "Digital PA" dei comuni capoluogo per ripartizione geografica e dimensione demografica

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	1	2	2	0	5
B – Intermedio	2	1		4	7
C – Basso	0	0	0	0	0
2 - MEDIO-GRANDE (120.000-240.000 ab.)	2	9	4	7	22
A – Buono	0	5	1	0	6
B – Intermedio	2	3	3	5	13
C – Basso	0	1	0	2	3
3 - MEDIO (60.000-120.000 ab.)	8	8	10	15	41
A – Buono	5	2	2	0	9
B – Intermedio	3	6	8	9	26
C – Basso	0	0	0	6	6
4 - PICCOLO (fino a 60.000 ab.)	11	4	6	14	35
A – Buono	4	0	1	2	7
B – Intermedio	5	2	1	4	12
C – Basso	2	2	4	8	16
TOTALE COMPLESSIVO	24	24	22	40	110
A – Buono	10	9	6	2	27
B – Intermedio	12	12	12	22	58
C – Basso	2	3	4	16	25



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

Il quadro emerso dalla rilevazione effettuata tra aprile e maggio 2021 su portali open data e sezioni dedicate del sito istituzionale dei 110 Comuni capoluogo si conferma 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, se non bassissimo, livello di maturità sotto il profilo della cultura del dato.

Complessivamente, i dataset pubblicati dai 110 Comuni capoluogo nel periodo considerato sono poco meno di 15.000. Un dato sensibilmente inferiore ai 17.000 della passata edizione, dovuto principalmente alla riorganizzazione dei portali open data di alcuni importanti Comuni (*in primis*, Roma e Bologna) che nel 2020 risultavano tra i principali fornitori di dati in formato aperto.

Anche nel 2021, i dataset monitorati sono distribuiti in maniera piuttosto disomogenea tra le città che compongono il campione. Infatti, ai 48 i Comuni che non hanno ancora rilasciato nemmeno un dataset sui propri portali, si contrappongono 4 realtà - **Firenze, Milano, Palermo e Torino** - che superano di gran lunga i 1.000 dataset pubblicati, e che da soli cubano il 42,5% dei dati rilasciati dall'intero campione.

Firenze, Milano e Palermo si contraddistinguono anche per l'utilizzo di formati che consentono livelli di interoperabilità maggiori, a cui si aggiungono, come nel 2020, anche **Cesena e Pisa**.

4.2 Comunicazione digitale: utilizzo dei social

L'utilizzo dei social network e degli strumenti di comunicazione istantanea ha rappresentato un fattore essenziale per le amministrazioni comunali per mantenere costantemente informati i cittadini durante la pandemia. È per questo motivo che l'utilizzo dei principali canali social da parte delle città oggetto dell'indagine è sensibilmente cresciuto nell'ultimo anno e mezzo, sebbene in maniera non omogenea tra i diversi strumenti considerati.



Complessivamente, il numero di Comuni attivi aumenta infatti su sei canali su sette, restando invariato solo su Twitter (tabella 4.1), mentre salgono da 16 a 23 le città che utilizzano tutti gli strumenti analizzati.

Tabella 4.1 - Diffusione dei canali social tra i 110 Comuni capoluogo		
Canali social/messaggistica istantanea	N. Comuni attivi su ciascun canale	
	2020	2021
Twitter	85	85
Facebook	95	97
Youtube	93	101
Instagram	67	74
LinkedIn	84	86
Telegram	45	47
Messenger	67	77

In linea con le precedenti edizioni dell'indagine, la capacità delle amministrazioni comunali di utilizzare social e strumenti di messaggistica rappresenta la variabile meno condizionata 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 i livelli di presenza, penetrazione, aggiornamento e produttività dei Comuni sui sette strumenti, si registrano performance mediamente più elevate rispetto a quelli registrati per le altre variabili considerate dall'indagine, con 46 i Comuni che si collocano nella fascia di punteggio più elevata.

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 (figura 4.1).



Analogamente a quanto visto con i precedenti indici dimensionali, anche in questo caso a ciascuno dei 110 è stato assegnato un diverso livello di maturità, a seconda del punteggio ottenuto, ma con soglie leggermente più basse: 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.

In continuità con i risultati delle due precedenti edizioni dell’indagine, quella della *Digital Openness* si conferma la dimensione in cui i Comuni fanno registrare i progressi minori, rispetto a quanto visto per le due dimensioni prima analizzate (tabella 4.2). Infatti, sono solo 18 le città collocate a livello più alto (erano 16 nel 2020), mentre il resto del campione si distribuisce tra il livello intermedio (50) e basso (42). 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”.

Ciò influisce anche sul dinamismo registrato nella dimensione *openness*, con 11 Comuni che passano dalla fascia più bassa a quella intermedia, ma solo 5 che raggiungono il livello più alto rispetto alla classificazione 2020. Di contro, sono 6 i Comuni che peggiorano il loro posizionamento, con 3 città che abbandonano livello più alto per quello intermedio, e altrettanti che scendono invece in fascia più bassa.

Tra le 18 città che si collocano nella fascia più alta vi sono ben 7 grandi realtà e nessun piccolo comune, mentre la fascia intermedia si presenta più eterogenea, con 14 città medio-grandi, 17 città di medie dimensioni e 14 piccoli comuni. Quanto alle differenze per area geografica, 10 dei 18 Comuni in fascia alta si trovano nel nord-est, mentre le restanti 8 sono distribuite in modo sostanzialmente uniforme tra nord-ovest (2), centro (3) e mezzogiorno (3). Anche in questo caso, non mancano le eccezioni: tra le città con il maggior livello di maturità in tema di *digital openness* ci sono infatti **Lecce**, **Matera** e **Palermo**.



Figura 4.1 - Indice *Digital Openness*

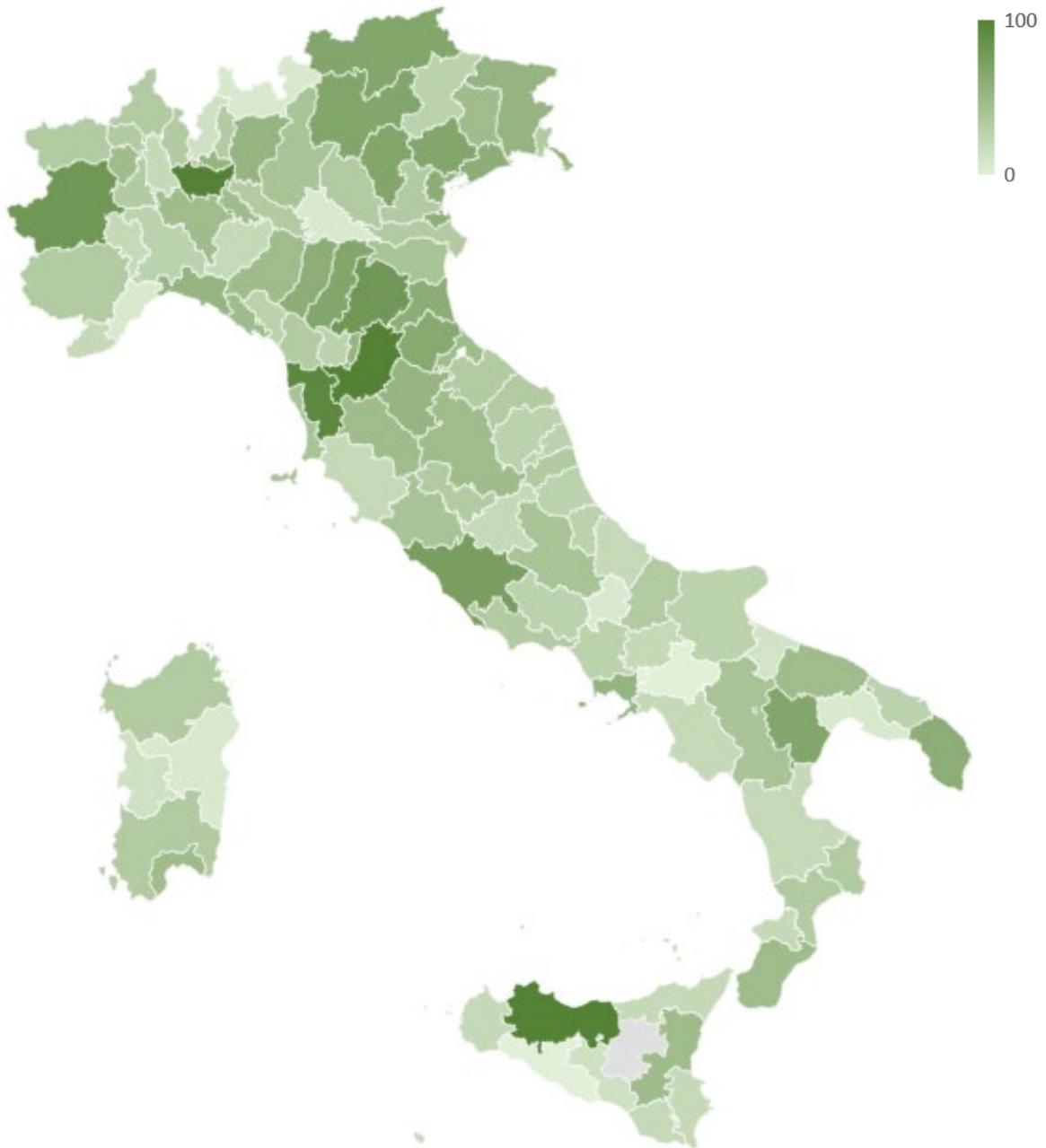




Tabella 4.2 - Livelli di maturità nella "Digital Openness" dei comuni capoluogo per ripartizione geografica e dimensione demografica

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	2	2	2	1	7
B – Intermedio	1	1	0	3	5
C – Basso	0	0	0	0	0
2 - MEDIO-GRANDE (120.000-240.000 ab.)	2	9	4	7	22
A – Buono	0	4	0	0	4
B – Intermedio	2	5	4	3	14
C – Basso	0	0	0	4	4
3 - MEDIO (60.000-120.000 ab.)	8	8	10	15	41
A – Buono	0	4	1	2	7
B – Intermedio	4	3	6	4	17
C – Basso	4	1	3	9	17
4 - PICCOLO (fino a 60.000 ab.)	11	4	6	14	35
A – Buono	0	0	0	0	0
B – Intermedio	7	3	2	2	14
C – Basso	4	1	4	12	21
TOTALE COMPLESSIVO	24	24	22	40	110
A – Buono	2	10	3	3	18
B – Intermedio	14	12	12	12	50
C – Basso	8	2	7	25	42



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 5.1, sui 110 Comuni capoluogo considerati 49 hanno raggiunto un buon grado di maturità digitale (erano 35 nella precedente edizione), 38 si attestano nella fascia intermedia (contro i 37 dell'edizione 2020) e 23 si collocano nella fascia più bassa (37 nel 2020).

Complessivamente, si registra quindi un'importante transizione dei Comuni considerati verso le fasce di maturità più elevate. Nel dettaglio, sono 13 i Comuni che passano dalla fascia più bassa a quella intermedia, 15 quelli che salgono dalla fascia intermedia a quella alta, e due città (**Campobasso** e **Vercelli**) che riescono addirittura a passare direttamente dal livello inferiore a quello più elevato. A fare da contraltare a questo miglioramento, 3 Comuni che scendono dal livello più alto a quello intermedio, e una città che passa dal livello mediano a quello più basso, ciò a causa del peggioramento registrato in almeno una delle tre dimensioni considerate.

Come già visto in fase di analisi dei tre indici dimensionali, la distribuzione delle città nei tre livelli di maturità sembra risentire ancora 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), sebbene in modo meno marcato rispetto al passato.

Nel complesso, a ottenere la migliore performance dal punto di vista territoriale sono i capoluoghi del nord-ovest (15 su 24 si collocano nella fascia più elevata, 7 nella fascia intermedia) e del nord-est (17 Comuni su 24 in fascia alta, 5 a livello medio), mentre dal punto di vista dimensionale spiccano i dodici grandi comuni, tutti collocati nella fascia più alta.

Si conferma il tendenziale ritardo del mezzogiorno e delle realtà più piccole: tra le 23 città in fascia bassa, vi sono infatti 15 realtà meridionali su 40, e 16 piccoli Comuni su 35.

Tuttavia, la distribuzione non è più condizionata in modo rigido: anche nel 2021, si confermano alcune importanti eccezioni. Tra i 49 comuni in fascia alta, troviamo infatti **9 comuni del mezzogiorno**⁹, 3 in più rispetto al 2020, e **8 piccole città**¹⁰, rispetto alle tre della passata edizione.

Inoltre, si conferma una certa vitalità delle realtà medie e medio-grandi, con un buon numero di capoluoghi collocati nella fascia più elevata: 16 città con popolazione compresa tra i 60mila e i 120mila abitanti, 13 città con popolazione compresa tra i 120mila e i 240mila abitanti.

⁹ Bari, Cagliari, Caltanissetta, Campobasso, Catania, Lecce, Matera, Napoli, Palermo.

¹⁰ Aosta, Caltanissetta, Campobasso, Cuneo, Lecco, Lodi, Siena, Vercelli.



Le amministrazioni che si collocano nella fascia più elevata (prospetto 5.1) 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 aggiungono poi 3 realtà (Asti, Caltanissetta e Piacenza), che si colloca in fascia bassa in una dimensione e in quella più elevata nelle altre due (“differenziata”).

Tra i 49 Comuni in fascia alta, 7 raggiungono il livello più alto in tutte le tre dimensioni: accanto alle grandi metropoli **Bologna, Firenze, Milano e Roma**, si confermano anche due città medie come **Cesena e Pisa**, e si aggiunge la realtà medio-grande di **Modena**.

La fascia intermedia racchiude situazioni di profilo differente. In 30 casi si tratta di amministrazioni che si collocano a livello intermedio in tutte e tre le dimensioni o in almeno due di esse, risultando in ritardo nella terza (“omogenee”). A queste si aggiungono 8 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 (“differenziate”).

Analogamente, le 23 città collocate nella fascia di maturità più bassa si distribuiscono in modo sostanzialmente uniforme tra due categorie: da un lato, i capoluoghi collocati a livello basso in tutte e tre le dimensioni considerate (12); dall’altro, quelli che invece si collocano ad un livello intermedio almeno in una dimensione e a livello basso nelle altre due (11).



Tabella 5.1 - 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	4	12
B – Intermedio	0	0	0	0	0
C – Basso	0	0	0	0	0
2 - MEDIO-GRANDE (120.000-240.000 ab.)	2	9	4	7	22
A – Buono	2	8	2	1	13
B – Intermedio	0	1	2	4	7
C – Basso	0	0	0	2	2
3 - MEDIO (60.000-120.000 ab.)	8	8	10	15	41
A – Buono	5	6	3	2	16
B – Intermedio	3	2	7	8	20
C – Basso	0	0	0	5	5
4 - PICCOLO (fino a 60.000 ab.)	11	4	6	14	35
A – Buono	5	0	1	2	8
B – Intermedio	4	2	1	4	11
C – Basso	2	2	4	8	16
TOTALE COMPLESSIVO	24	24	22	40	110
A – Buono	15	17	8	9	49
B – Intermedio	7	5	10	16	38
C – Basso	2	2	4	15	23



Prospetto 5.1 - **Classificazione dei Comuni capoluogo in fascia alta per articolazione della "maturità digitale"**

LIVELLO COMPLESSIVO MATURITÀ DIGITALE	OMOGENEA (almeno 1 dimensione a livello alto e nessuna a livello basso)	DIFFERENZIATA (2 dimensioni a livello alto e una a livello basso)	
BUONO	Aosta*	Matera	Asti*
	Arezzo	Monza	Caltanissetta*
	Bari	Napoli	Piacenza
	Bergamo	Padova*	TOP (3 dimensioni a livello Alto)
	Bolzano*	Palermo	
	Brescia	Parma	
	Cagliari	Pavia	Bologna
	Campobasso*	Prato	Cesena
	Catania*	Ravenna*	Firenze
	Cremona	Reggio Emilia	Milano
	Cuneo*	Rimini*	Modena
	Ferrara*	Siena*	Pisa
	Forlì	Torino	Roma Capitale
	Genova	Trento	
	La Spezia	Treviso*	
	Lecce*	Venezia	
	Lecco*	Vercelli*	
	Livorno	Verona	
	Lodi	Vicenza	
	Lucca*		

Nota: con il segno * sono indicate le *new entry* rispetto all'edizione 2020



6. La maturità digitale dei comuni non capoluogo: l'indice Ca.Re. "semplificato"

Sebbene l'analisi della maturità digitale dei 110 Comuni capoluogo costituisca un utile esercizio per misurare lo stato di avanzamento delle principali città italiane rispetto agli obiettivi previsti dalla strategia italiana per la PA digitale, essa non fornisce un quadro esaustivo della più complessa e articolata realtà dei quasi ottomila Comuni italiani, che annovera principalmente enti di piccola o piccolissima dimensione.

È per questo motivo che l'edizione 2021 dell'indagine si arricchisce di un ulteriore approfondimento, dedicato ai Comuni non capoluogo con popolazione superiore ai 20.000 abitanti. Al fine di misurare la maturità digitale di queste realtà, è stata quindi elaborata una versione semplificata dell'indice Ca.Re., costruita a partire dai dati del già citato Referto della Corte dei conti sullo stato di attuazione del Piano triennale di AgID negli enti territoriali. La rilevazione, effettuata nell'autunno del 2019, i cui risultati sono stati presentati nell'agosto del 2020, costituisce infatti una preziosa fonte di informazioni rispetto alla situazione sullo stato di attuazione dell'Agenda Digitale da parte delle amministrazioni locali.

La differente fonte di dati utilizzati per costruire l'indice Ca.Re. tradizionale per i comuni capoluogo e la versione semplificata elaborata per le città non capoluogo, impone però alcune doverose premesse.

Innanzitutto, l'indice Ca.Re. semplificato restituisce una fotografia della situazione nei Comuni italiani al 31 dicembre 2019. Il quadro che ne emerge è pertanto quello pre-pandemico, utile a valutare il livello preparazione - o meglio, come vedremo, di impreparazione - delle città italiane rispetto alla gestione dell'emergenza attraverso le tecnologie digitali.

In secondo luogo, la differente tipologia di dati rilevata dalla Corte dei conti rispetto a quelle utilizzate per la costruzione dell'indice Ca.Re. tradizionale e la diversa metodologia utilizzata nella rilevazione, rende i due indici non comparabili. Infatti, sebbene l'impostazione dell'Indice Ca.Re. semplificato rispecchi quella del modello tradizionale, articolato in tre dimensioni (offerta di servizi online, integrazione con le piattaforme, disponibilità di open data), il metodo utilizzato per costruire i diversi indicatori è sostanzialmente differente.

Nella tabella 6.1 si riporta il dettaglio della metodologia utilizzata per la costruzione dei tre indici dimensionali e dell'indice Ca.Re. semplificato.

Tabella 6.1 - Nota metodologica sulla costruzione dell'Indice Ca.Re. "Semplificato" per i Comuni non capoluogo

<p>INDICE DIGITAL SERVICES</p>	<p>L'indice misura il livello di disponibilità online dei principali servizi al cittadino e alle imprese erogati dai Comuni. Nella costruzione dell'indice sono stati presi in considerazione 20 servizi di competenza comunale tra i 24 individuati dalla Corte dei conti.</p> <p>Tuttavia, in questo caso un servizio si intende erogato online quando prevede anche solo una delle seguenti opzioni: la funzione di scarico e carico della modulistica; l'inoltro online della modulistica per l'attivazione del servizio; l'avvio e la conclusione per via telematica dell'intero iter relativo al servizio richiesto (comprensivo di pagamento online sul sito dell'Ente o altro sito dedicato, qualora sia previsto per l'attivazione del servizio o il versamento di un tributo). Non va, quindi, considerata la possibilità di effettuare il pagamento tramite l'Internet banking degli utenti.</p> <p>L'indice Digital public services è ottenuto sommando il punteggio relativo a ciascun servizio disponibile online, e ha perciò un campo di variazione compreso tra 0 e 20, successivamente normalizzato in scala 0-100.</p>
---------------------------------------	--



INDICE DIGITAL PA	<p>L'indice misura il livello di integrazione dei Comuni rispetto alle principali piattaforme abilitanti individuate dal Piano triennale per l'informatica pubblica: SPID, CIE, CNS, pagoPA, ANPR.</p> <p>La versione semplificata dell'indice dimensionale si ottiene attribuendo un punteggio compreso tra 0 e 5, secondo questo schema di attribuzione:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 punto se il Comune consente l'accesso tramite SPID ad almeno un servizio; • 1 punto se il Comune consente l'accesso tramite CIE ad almeno un servizio; • 1 punto se il Comune consente l'accesso tramite CNS ad almeno un servizio; • ANPR: 1 punto se il Comune ha completato il processo di migrazione in anagrafe unica; • pagoPA: 1 punto se il Comune consente il pagamento di servizi o tributi tramite la piattaforma (almeno 1 servizio di pagamento) <p>L'indice Digital PA è ottenuto normalizzato il punteggio compreso tra 0 e 5 in scala 0-100.</p>
INDICE DIGITAL OPENNESS	<p>L'indice misura il livello di apertura digitale dell'amministrazione comunale in termini di rilascio di dati in formato aperto.</p> <p>La versione semplificata dell'indice dimensionale si ottiene attribuendo un punteggio compreso tra 0 e 8, secondo questo schema di attribuzione:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 punto se il Comune rende disponibili Open Data; • 1 punto se il Comune rende disponibili in formato aperto dati ulteriori rispetto a quelli inerenti agli obblighi di trasparenza ex d.lgs. 33/2013; • 1 punto se dataset sono pubblicati con i relativi metadati; • 1 punto se i dati vengono esposti in conformità al profilo di metadatazione DCAT-AP_IT; • 1 punto se nei dataset è indicato il metadato contenente l'informazione sulla licenza di utilizzo; • 1 punto se gli utenti possono ottenere i dati in modalità bulk (in maniera massiva); • 1 punto se è possibile interrogare i dataset pubblicati tramite API; • 1 punto se, nel caso vengano pubblicati Linked Open Data, sia possibile interrogarli tramite un Open Data SPARQL endpoint; <p>L'indice Digital Openness è ottenuto normalizzato il punteggio compreso tra 0 e 8 in scala 0-100.</p>
INDICE CA.RE. SEMPLIFICATO	<p>L'indice Ca.Re. semplificato è infine ottenuto attraverso la media aritmetica dei tre indici dimensionali. I Comuni vengono poi suddivisi in tre fasce di maturità:</p> <ul style="list-style-type: none"> • buona: punteggio uguale o superiore a 60/100; • intermedia: punteggio compreso tra 60/100 e 33/100; • bassa: punteggio pari o inferiore a 33/100.

Il modello semplificato del Ca.Re. appena descritto è stato applicato ai **388 Comuni non capoluogo** con popolazione superiore ai 20.000 abitanti che hanno partecipato alla rilevazione della Corte dei conti. I risultati sono sintetizzati nella tabella 6.2.

Complessivamente, solo 17 Comuni tra i 388 considerati fanno registrare un "buona" maturità digitale, 107 si attestano ad un livello "intermedio", mentre 264 (vale a dire il 68% del campione) si collocano nella fascia di maturità più "bassa".

Un dato aggravato dalle fortissime differenze territoriali che caratterizzano la classificazione. Infatti, tra i 17 Comuni in fascia più alta, ben 13 appartengono a regioni del Nord Italia, mentre la fascia più bassa vede una netta prevalenza di realtà del Sud e delle Isole (ben 142 Comuni su 264).

Il quadro che emerge è quindi quello di una PA locale italiana fortemente gravata da ritardi strutturali sul fronte della digitalizzazione, che ha approcciato il 2020 e l'esplosione della pandemia senza un'adeguata



preparazione all'incremento esponenziale della domanda di servizi online e interazioni digitali che l'emergenza ha alimentato nel corso dell'ultimo anno e mezzo.

Tabella 6.2 - Livelli di maturità digitale dei comuni capoluogo per ripartizione geografica e dimensione demografica

Livello maturità digitale	Ripartizione geografica				
	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Mezzogiorno	Totale
	<i>Numero di Comuni</i>				
Totale	90	61	83	154	388
A - Buono	9	4	2	2	17
B - Intermedio	44	19	34	10	107
C - Basso	37	38	47	142	264



7. Conclusioni

Il quadro che emerge dall'edizione 2021 dell'indagine è caratterizzato da luci ed ombre, come spesso accade quando si tratta dei processi di innovazione interni alla pubblica amministrazione italiana.

Il dinamismo registrato nel 2020, con molti Comuni capoluogo prossimi al passaggio alla fascia immediatamente superiore a quella in cui erano stati classificati nell'edizione precedente, è stata confermata dalle rilevazioni 2021, che hanno evidenziato un complessivo slittamento delle città verso i livelli di maturità "intermedio" e "buono". Un'ulteriore dimostrazione di come la pandemia abbia impresso una notevole accelerazione ai processi di trasformazione digitale lentamente avviati nel corso degli anni.

Tuttavia, come evidenziato in sede di presentazione dei tre indici dimensionali, è stata soprattutto l'aumento dell'offerta di servizi digitali a trascinare il miglioramento fatto registrare da molti capoluoghi. Ciò a dimostrazione del fatto che le realtà che potevano già contare su *backoffice* strutturati sono riuscite a sostenere in tempi rapidi lo sforzo volto ad aumentare la disponibilità online di servizi e procedure destinate a cittadini e imprese. Come ribadito più volte, sono quindi le amministrazioni che più avevano investito in passato in innovazione organizzativa e tecnologica ad aver usufruito dei maggiori vantaggi dell'accelerazione imposta dall'emergenza.

Al fine di consentire a tutte le amministrazioni comunali di operare un deciso cambio di passo su questo fronte, sarà necessario promuovere una maggiore diffusione del paradigma cloud, sfruttando le risorse oggi a disposizione della PA nell'ambito del *Cloud marketplace* di AgID e delle nuove gare strategiche di Consip. Riguardo al primo punto, giova infatti ricordare che il già citato capitolo 1 del Piano triennale 2020-2022 individua nell'adozione di soluzioni rispondenti ai principi *cloud first* e *SaaS first* uno dei fattori chiave per il miglioramento della capacità delle amministrazioni di generare ed erogare servizi digitali. Per quanto attiene invece al secondo aspetto, anche le recenti iniziative di gara per l'affidamento di servizi applicativi in ottica cloud¹¹ rappresentano oggi un ulteriore strumento a disposizione delle PA locali per migliorare in maniera sostanziale la propria offerta di servizi online.

Il minor dinamismo fatto registrare negli altri due indici testimonia invece la necessità di un deciso cambio di passo in termini di integrazione con le piattaforme abilitanti, e soprattutto, dell'esigenza di sviluppare all'interno delle amministrazioni una vera cultura del dato. In futuro, sarà proprio la capacità di integrarsi al meglio con le infrastrutture immateriali e le grandi piattaforme realizzate a livello centrale a consentire agli enti di ogni dimensione di sviluppare servizi sempre più efficaci, semplici da usare e interoperabili, in ossequio al principio *once only* (evitare di chiedere al cittadino informazioni già fornite in precedenza).

La maturità digitale dei 110 Comuni capoluogo, descritta dall'indice Ca.Re., non può poi non essere messa a confronto con il quadro emerso dall'analisi condotta sulle 388 città con popolazione superiore ai 20.000 abitanti. Sebbene, come evidenziato in sede di presentazione dell'indice Ca.Re. semplificato, le due rilevazioni non siano perfettamente comparabili dal punto di vista temporale e metodologico, il confronto tra i risultati emersi evidenzia con forza il rischio di una transizione digitale delle città italiane "a due velocità".

Se è infatti lecito aspettarsi che la maturità dei comuni più piccoli, descritta dall'indice semplificato e riferita a dicembre 2019, abbia subito una notevole accelerazione tra il 2020 e la prima metà del 2021, in linea con quanto avvenuto per i 110 Comuni capoluogo, è altrettanto lecito interrogarsi su quanto tale accelerazione sia stata omogenea tra le diverse realtà territoriali considerate.

Se ad esempio supponessimo che il complesso delle realtà più piccole abbia riscontrato tassi di miglioramento paragonabili a quelli registrati dall'insieme dei capoluoghi di provincia (+17% di

¹¹ <https://www.consip.it/bandi-di-gara/gare-e-avvisi/gara-servizi-applicativi-in-ottica-cloud-e-pmo>



amministrazioni in fascia alta, -8,5% di Comuni in fascia bassa), ci ritroveremmo comunque in una situazione caratterizzata da un'ampia porzione di città con livelli di digitalizzazione ancora non adeguati. Una prospettiva piuttosto allarmante, se si considera che ai 388 Comuni non capoluogo analizzati corrisponde un numero di abitanti di poco superiore ai 13 milioni, pari a circa il 22% del totale della popolazione italiana, che rischia concretamente di rimanere esclusa dai benefici della digitalizzazione della macchina pubblica.

Emerge quindi con forza la necessità di promuovere una transizione digitale quanto più omogenea ed inclusiva, che tenda ad annullare le differenze territoriali ancora oggi presenti nel nostro Paese. Le risorse messe a disposizione dal PNRR per la digitalizzazione della pubblica amministrazione rappresentano in questo senso un'opportunità unica per garantire una pervasiva innovazione dei sistemi territoriali, affinché nessuno venga lasciato indietro.



FPA

FPA, società del Gruppo Digital 360, da 30 anni favorisce l'incontro e la collaborazione tra pubblica amministrazione, imprese, mondo della ricerca e società civile e svolge un ruolo di accompagnamento all'innovazione tecnologica, istituzionale e organizzativa, offrendo servizi, supporto e consulenza nei seguenti ambiti: Comunicazione, Incontri e Manifestazioni, Ricerca, Advisory, Formazione. www.forumpa.it

Dedagroup Public Services

Dedagroup Public Services è l'azienda che fa capo a Dedagroup S.p.A. che affianca Enti centrali e locali e aziende di pubblica utilità nella digitalizzazione dei loro servizi. Con un fatturato di 38M€ e oltre 400 collaboratori, è impegnata nella creazione delle nuove infrastrutture pubbliche digitali del sistema Paese. Offre Soluzioni as a service e servizi IT per aiutare le città a migliorare i propri servizi, gli Enti centrali a realizzare la data-driven administration, le aziende a ottimizzare la gestione delle reti. L'azienda investe sullo sviluppo costante delle competenze interne e sulla cooperazione con i partner esterni per continuare a creare nuovi percorsi d'innovazione. È attiva nello sviluppo software con diversi laboratori in tutta Italia e vanta oltre 650 certificazioni professionali individuali. Attraverso le sedi di Milano, Torino, Colletterto Giacosa (TO), Trento, Bologna, Sinalunga (SI), Roma, Benevento, Valenzano (BA), Catania, Palermo, e l'ampia rete di rivenditori, supporta oltre 1.300 clienti su tutto il territorio italiano. www.deda.group/public-services