

## CAPITOLO 5

### Le *best practice*: dove esistono indicatori e misurazioni, la digitalizzazione funziona

#### Abstract

La digitalizzazione nella PA ottiene i migliori risultati in termini di risparmio, efficientamento e servizi ai cittadini, quando è soggetta a indicatori e misurazioni e dove la transizione verso la modalità digitale ha un profondo impatto sui processi, non limitandosi unicamente alla semplice dematerializzazione dei documenti cartacei. A questo riguardo la Commissione ha individuato, senza la pretesa che si tratti di un elenco esclusivo, alcune *best practice*.

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli è risultata essere un esempio molto virtuoso. Grazie all'introduzione dello sportello unico nel 2011, che ha consentito il *pre-clearing*, lo sdoganamento in mare o in volo, e del fascicolo elettronico (in seguito all'approvazione del CDU nel 2016) il 92,6 per cento delle merci viene sdoganato dai principali porti tra i 12 secondi e i 5 minuti (prima dell'introduzione del fascicolo elettronico, la percentuale era invece dell'84,3 per cento).

Un ulteriore esempio virtuoso è dato dalla Provincia autonoma di Trento: in particolare, la legge provinciale n. 16 del 27 luglio 2012 ha introdotto il Sistema Informativo Elettronico Trentino (SINET), che gestisce il complesso dei dati e delle informazioni a supporto di tutta la PA del territorio e funge da intermediario tecnologico per quanto riguarda le piattaforme abilitanti nazionali.

L'INAIL ha invece elaborato uno strumento per l'attività di monitoraggio sulle forniture che, a partire dal 2013, utilizza un indicatore di *vendor rating* in grado di elaborare una loro classificazione.

Tra gli organismi pagatori del sistema SIAN, il ruolo di AVEPA, l'Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura, che gestisce il 95 per cento delle risorse legate all'agricoltura su delega della Regione Veneto, i fondi FEAGA, FESR e il PSR (Programma di Sviluppo Rurale, va segnalato per competenze e funzionamento). In particolare, il *management* di AVEPA considera di fondamentale importanza la gestione del rapporto con il fornitore in ogni passo, anche dopo l'aggiudicazione della gara e dedica a questa funzione un dirigente ICT con relativo *staff*.

Nell'ambito del sostegno al Piano triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione sviluppato da AgID, il Team per la trasformazione digitale ha messo a degli operatori delle diverse PPAA, di AgID e dello stesso Team, un set di strumenti che consente di condividere le esperienze migliori ma anche di avere chiarimenti immediati nel merito dei diversi aspetti del Piano triennale.

Nel corso dell'inchiesta condotta dalla Commissione è risultato evidente come la digitalizzazione nella pubblica amministrazione ottenga i maggiori risultati, in termini di risparmio, efficientamento e servizi ai cittadini, quando è soggetta a indicatori e misurazioni e, più in generale, dove la transizione verso la modalità digitale ha impattato fortemente il processo, non limitandosi unicamente alla semplice dematerializzazione dei documenti cartacei. Durante le audizioni condotte dalla Commissione sono emersi diversi esempi virtuosi, *best practice* che meritano un approfondimento,

affinché possano svolgere una funzione di esempio e di stimolo nei confronti di quei settori della pubblica amministrazione che ancora stentano verso la digitalizzazione.

## 5.1 L'Agenzia delle dogane e dei monopoli

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli è sicuramente un *case study* importante. Negli ultimi anni, lo sviluppo di reti di comunicazione e di trasporto sempre più efficaci e rapide a livello internazionale ha fatto aumentare in modo considerevole il numero di scambi di beni e servizi. Come conseguenza, il processo di import-export ha richiesto lo sviluppo sempre maggiore di infrastrutture immateriali, nell'interesse del cittadino-consumatore, delle aziende e per il rispetto della legge.

Il 1° maggio del 2016 è entrato in vigore il nuovo Codice Doganale dell'Unione (CDU) accompagnato dalle relative disposizioni attuative, integrative e transitorie. Il percorso di adeguamento al complesso delle nuove disposizioni del CDU si protrarrà almeno fino al 31 dicembre 2020, data in cui si prevede il completamento dei sistemi informatici nazionali a supporto, secondo il calendario stabilito dal Work Programme definito dall'UE. Secondo quanto affermato durante l'audizione del 21 marzo del 2017 da Giuseppe Peleggi, direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e da Teresa Alvaro, direttore centrale tecnologie per l'innovazione, il progetto eCustoms risulta essere "in stallo" e le disposizioni transitorie (TDA) attualmente vigenti consentono a diversi Stati di operare ancora in modalità cartacea.

La Commissione ritiene che nei prossimi mesi monitorare il Work Programme possa essere significativo per avere un quadro della situazione negli altri Stati dell'Unione europea. È particolarmente utile sottolineare come nel caso italiano i processi per l'import e l'export siano gestiti in modo analogo: tutte le dichiarazioni avvengono attraverso mezzi digitali con un controllo in tempo reale che previene possibili errori, in particolare a tutela dell'operatore. A livello europeo, invece, le dichiarazioni digitali per l'importazione non sono obbligatorie, e in ogni caso ad oggi non risultano implementate per la firma digitale.

La Commissione ha avuto modo di verificare come l'Italia, su questo terreno, sia un punto di riferimento a livello continentale e non può che esprimere apprezzamento verso il *management* dell'Agenzia, a partire dal direttore generale al momento dell'audizione, Giuseppe Peleggi.

Dal punto di vista dell'inchiesta della Commissione, è importante sottolineare che l'introduzione dello Sportello Unico Doganale sia un esempio virtuoso, in cui non ci si è limitati alla dematerializzazione, ma si è prodotta una reale innovazione di processo. Lo Sportello Unico è stato attivato nel luglio del 2011, e costituisce il punto di incontro e dialogo tra i diversi enti pubblici, sviluppato sulla piattaforma AIDA, il sistema informativo delle dogane italiane nato nel 2003. AIDA consente la possibilità di controlli in tempo reale e il *tracking* delle merci, rendendo il processo trasparente. In questo modo il tempo di sdoganamento non si aggiunge al tempo di movimentazione. Questo è possibile, in particolare attraverso il *pre-clearing*, lo sdoganamento in mare o in volo, che anticipa l'analisi dei visti delle merci e le svincola prima dell'arrivo in porto, in modo che il tempo di sdoganamento non produca ritardo. In particolare lo sdoganamento in volo è stato attivato nel 2008, e ha avuto un impatto importante su alcuni aeroporti in particolare, come ad

esempio Bergamo Orio al Serio e Malpensa. Inoltre, questo processo ha avuto un impatto molto forte sulla *supply chain*: infatti, attraverso la lettura del manifesto merci in arrivo è possibile procedere allo sdoganamento anticipato e predisporre i mezzi che trasporteranno le merci, con un risparmio logistico significativo. La stessa procedura per lo sdoganamento in mare consente di programmare per tempo l'uscita delle merci dai porti e ha portato a importanti risultati nell'ultimo biennio nei porti di Genova, La Spezia, e Trieste. Anticipare l'analisi dei rischi, rende possibile decongestionare il traffico sulla rete viaria, ottimizzare l'utilizzo della rete ferroviaria e utilizzare nel modo migliore i retroporti. Inoltre, con l'anticipo dell'analisi dei rischi, l'Agenzia è in grado di prevedere per quali *container* predisporre il passaggio allo *scanner*, riducendo considerevolmente le attese.

In seguito all'approvazione del CDU, a partire dal 1° maggio del 2016, è stato introdotto il fascicolo elettronico, un ulteriore strumento, in base a quanto stabilito dall'articolo 163 del Codice Doganale dell'Unione secondo cui "i documenti di accompagnamento sono forniti alle autorità doganali se la normativa dell'Unione lo richiede o se sono necessari per controlli doganali". Significa, in altre parole, che i documenti non sono più forniti sistematicamente per tutti i casi, ma solo se sono necessari per controlli doganali o se la normativa dell'Unione lo richieda. È stato proprio questo intervento legislativo a rendere possibile l'implementazione del fascicolo elettronico. Il titolare della dichiarazione, quindi, viene avvisato che è necessario recarsi in dogana per presentare il documento in originale solo in caso di dubbi circa l'originalità del documento.

La Commissione ha appreso dai dati forniti dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli che a seguito di questa innovazione il 92,6 per cento delle merci viene sdoganato dai principali porti tra i 12 secondi e i 5 minuti (dal primo gennaio al 30 aprile del 2016, prima dell'introduzione del fascicolo elettronico, la percentuale era invece dell'84,3 per cento).

#### TEMPO DI SDOGANAMENTO: % DI DICHIARAZIONI SDOGANATE ENTRO 5 MINUTI

TUTTE LE DOGANE MEDIA ITALIA	1 gen- 30 apr 2016	1 mag- 31 dic 2016	% utilizzo Fascicolo Elettronico
IMPORT	77,3%	88,7%	36,9%
EXPORT	88,9%	94,8%	37,3%
TRANSITO PARTENZA	70,9%	88,2%	37,8%
TOTALE	84,3%	92,6%	37,2%

Sono molto significativi anche i dati che riguardano i porti, sempre relativi alle dichiarazioni sdoganate entro 5 minuti:

<b>PRINCIPALI PORTI</b>	<b>1 gen- 30 apr 2016</b>	<b>1 mag- 31 dic 2016</b>
<b>IMPORT</b>	47,1%	79,5%
<b>EXPORT</b>	70,4%	89,4%
<b>TRANSITO PARTENZA</b>	50,4%	81,8%
<b>TOTALE</b>	60,7%	85,6%

Nel dettaglio Genova è passata dal 65,8 all'87,6 per cento delle merci sdoganate entro cinque minuti; La Spezia dal 77 al 91,6 per cento; Livorno dal 64,8 al 91,3 per cento; Venezia dal 92,1 al 96,5 per cento; Trieste dal 18,4 al 77,8 per cento. Un impatto davvero significativo va rilevato nei porti del centro-Sud: Civitavecchia dal 2,7 al 62 per cento; Napoli dal 2,2 al 55,7 per cento; Bari dal 2,6 al 72,8 per cento; Gioia Tauro dallo 0,01 al 67,3 per cento.

Molto rilevanti, come mostra la seguente tabella, sempre a cura dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, anche i progressi che riguardano tutte le altre dogane:

<b>ALTRE DOGANE</b>	<b>1 gen- 30 apr 2016</b>	<b>1 mag- 31 dic 2016</b>
<b>IMPORT</b>	72,2%	82,9%
<b>EXPORT</b>	90,5%	94,4%
<b>TRANSITO PARTENZA</b>	89,6%	93,6%
<b>TOTALE</b>	86,7%	92,0%

Meno rilevante in termini di impatto, ma comunque significativo, soprattutto per quanto riguarda il "transito partenza", l'impatto sullo sdoganamento nei principali aeroporti:

<b>PRINCIPALI AEROPORTI</b>	<b>1 gen- 30 apr 2016</b>	<b>1 mag- 31 dic 2016</b>
<b>IMPORT</b>	90,9%	94,7%
<b>EXPORT</b>	95,7%	97,7%
<b>TRANSITO PARTENZA</b>	83,8%	93,4%
<b>TOTALE</b>	93,5%	96,4%

In termini assoluti, nel 2016 sono state lavorate più di 19 milioni di dichiarazioni doganali a fronte delle 18,1 milioni del 2015 e dei 17,2 milioni del 2014.

A completare il processo di forte innovazione, troviamo il sistema di tracciabilità fisica delle merci “il Trovatore”, che dialoga con tutte le piattaforme di monitoraggio specifiche e attraverso cui sono stati attivati i *fast corridors*.

## 5.2 La Provincia autonoma di Trento

Nel corso delle audizioni degli enti locali al fine di monitorare il rispetto di quanto disposto dal CAD, con particolare riferimento all’articolo 17, nell’audizione della responsabile del servizio di supporto alla direzione generale e ICT della Provincia autonoma di Trento, Cristiana Pretto, svoltasi il 29 giugno del 2017, la Commissione ha avuto modo di apprezzare come la Provincia autonoma di Trento si sia particolarmente distinta per efficacia e capacità organizzative in ambito ICT.

Per la Provincia di Trento un ruolo centrale nel quadro di riferimento è rappresentato dalla legge provinciale n. 16 del 27 luglio 2012, che ha introdotto il Sistema Informativo Elettronico Trentino (SINET): si tratta del sistema che gestisce il complesso dei dati e delle informazioni a supporto di tutta la PA del territorio.

Il SINET ha spinto tutti gli uffici della pubblica amministrazione della provincia di Trento alla collaborazione in ambito ICT, a partire da molti degli interventi per i progetti di sistema e ai collegamenti con le piattaforme abilitanti. L’amministrazione inoltre, proprio visti i contenuti dell’articolo 17 del CAD e per l’essenzialità rivestita dal processo di transizione alla modalità digitale, ha ritenuto di dotarsi di un’ulteriore funzione, attraverso un incarico esterno. Si tratta di un’unità di missione dedicata, a sostegno della direzione generale, che ha preso servizio, a quanto appreso dalla Commissione, il 3 luglio del 2017. Le competenze ricercate per questa particolare posizione, a quanto emerso dall’audizione del 29 giugno, erano soprattutto di tipo manageriale. Il SINET, oltre a garantire la comunicazione, l’interscambio e i sistemi applicativi per e tra le realtà della pubblica amministrazione del Trentino, garantisce l’interoperabilità con i sistemi che aderiscono agli standard di cooperazione applicativa definiti a livello nazionale ed europeo. Per diversi aspetti strategici, come per il sistema dei pagamenti, della fatturazione e la gestione dei documenti, la Provincia provvede agli investimenti infrastrutturali e rende disponibili i sistemi per tutti gli uffici della pubblica amministrazione trentini.

La Commissione ha avuto modo di constatare come la Provincia autonoma di Trento sulla pianificazione delle politiche sull’ICT – in particolare sul modello di riferimento architettuale - si sia mossa in modo coerente al Piano triennale per l’informatica nella pubblica amministrazione 2017-2020 e con il Quadro europeo di interoperabilità, in una logica sempre più *cloud-oriented*. Ai fini dell’indagine della Commissione sono stati ritenuti molto significativi i casi in cui la Provincia di Trento funge da intermediario tecnologico per quanto riguarda le piattaforme abilitanti nazionali, come il Sistema Pubblico d’Identità Digitale (SPID), PagoPA e FatturaPA. In particolare, per quanto riguarda SPID, è attiva una convenzione quadro tra la provincia autonoma di Trento e AgID che ha permesso di rendere fruibili tramite SPID tutti i servizi esposti entro gennaio 2017. La Convenzione ha come corollario un accordo di servizio, che viene sottoscritto dall’Ente della PA trentina che di volta in volta intende unirsi al sistema, dall’AgID e dalla Provincia di Trento, che prevede il ruolo di

intermediazione della Provincia per quanto riguarda la semplificazione amministrativa. In altre parole, i comuni o i diversi uffici della PA, non sottoscrivono ognuno una convenzione separata con AgID: questo si traduce in una notevole semplificazione del percorso e una significativa ottimizzazione di risorse. Il fatto che la Provincia svolga questa funzione di intermediazione ha consentito che tutti i servizi precedentemente accessibili dal 2012 attraverso una Carta Provinciale dei Servizi (CPS) siano stati resi immediatamente raggiungibili attraverso SPID all'indomani della sottoscrizione della Convenzione con AgID a fine 2016.

La Commissione ha ritenuto significativi anche i risultati del SINET sul terreno sanitario: le tessere sanitarie sono abbinate a un sistema di *security card*, che rende superfluo l'utilizzo della tessera fisica e del relativo lettore. Questo sistema consente ai pazienti la consultazione *on line* dei referti medici e rende visibile a tutto il circuito dei medici e delle farmacie il farmaco prescritto, rendendo superfluo l'utilizzo della ricetta cartacea. La Commissione ha valutato queste innovazioni molto importanti sul piano dell'innovazione di processo e un esempio concreto di come il digitale possa rendere più semplice la vita dei cittadini, facendo risparmiare risorse ingenti alla PA. La Commissione valuta inoltre significativo che la Provincia autonoma di Trento, come diverse altre realtà, abbia attivato una convenzione per la conservazione digitale dei documenti con il Polo Archivistico della Regione Emilia-Romagna.

### 5.3 L'INAIL

L'Istituto Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro (INAIL) è un Ente pubblico non economico, che gestisce l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Fra le proprie missioni istituzionali, oltre a quella assicurativa che è certamente la più conosciuta, si affiancano la funzione di prevenzione, riabilitazione e ricerca e l'attività sul patrimonio e sul settore sanitario. Dall'audizione del 4 aprile 2017<sup>179</sup> è emerso come l'Ente gestisca un portafoglio clienti composto da circa tre milioni e duecentomila aziende. Le prestazioni economiche erogate dall'INAIL, tra rendita e indennità temporanea, ammontano a circa sei miliardi e seicento milioni di euro, mentre per l'attività di prevenzione, i finanziamenti per la sicurezza e i bandi ISI si attestano attorno ai duecentocinquanta milioni di euro per l'ultimo quadriennio<sup>180</sup>. L'azienda possiede un patrimonio immobiliare costituito da circa seicento fabbricati e cinquemila cinquecento unità immobiliari e annovera, attualmente, nove mila dipendenti, dopo aver registrato un calo di un migliaio di unità negli ultimi cinque anni<sup>181</sup>. Il personale è piuttosto eterogeneo perché comprende i metalmeccanici del Polo di Vigorso di Budrio, il personale amministrativo ed informatico, i tecnici dell'area edilizia e i dipendenti dell'area sanitaria (medici e infermieri) e quelli della ricerca, in parte proveniente dall'Ispels<sup>182</sup>, che insieme con l'Ipsema<sup>183</sup> si sono fusi con INAIL alla fine del 2010. Dal punto di vista dell'investimento in ICT, l'INAIL ha attivato tra la fine del 2012 e l'inizio del 2013 una convenzione

<sup>179</sup> Stefano Tomasini, Resoconto stenografico dell'audizione 4 aprile 2017.

<sup>180</sup> *Ibidem*, p. 3

<sup>181</sup> *Ibidem*, p. 4

<sup>182</sup> Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro

<sup>183</sup> Istituto di previdenza per il settore marittimo

con Consip, ai fini della gestione del *procurement*, che copre il 95 per cento della spesa, ad esclusione di piccole acquisizioni frutto di gare antecedenti la stipula della convenzione o sulle quali la convenzione non risulta conveniente<sup>184</sup>. Secondo Stefano Tomasini, responsabile della direzione centrale organizzazione digitale dell'INAIL, questa gestione ha garantito una esternalizzazione, una terziarizzazione di tutta la fase del *procurement*, attribuendo al personale dell'Istituto una maggiore focalizzazione sulla fase di esecuzione contrattuale.

Il tentativo è stato quello di procedere ad una profonda fusione tra la funzione organizzativa e la funzione tecnologica, anche nella modifica della denominazione della direzione centrale per i sistemi informativi e le telecomunicazioni, che si è trasformata in direzione centrale per l'organizzazione digitale. In sostanza, secondo Tomasini, INAIL è intervenuta sul profilo organizzativo della direzione separando le funzioni di *staff* e di *governance* da quelle più operative o di *line*: gli interventi si sono concentrati quindi sui processi organizzativi, prendendo a riferimento gli standard riconosciuti per l'IT. L'ente ha preso a riferimento il *framework* ITIL, orientando anche i comportamenti delle persone all'interno della direzione, in coerenza con i processi individuati in base al *framework* ITIL. Inoltre, sono stati attivati dei percorsi formativi all'interno della direzione informatica (DCSIT) allo scopo di colmare i *gap* individuati nel personale, prendendo a riferimento il European e-Competence Framework (e-CF). L'INAIL ha quindi uniformato il suo *assessment* rispetto al *framework* e-CF e, alla fine del 2015, ha completato la fusione della funzione organizzazione con la componente IT. Se da una parte il processo di individualizzazione del contraente è stato esternalizzato, come già messo in evidenza, mediante una procedura gestita da Consip, dall'altra si è voluto investire nella fase di esecuzione, soprattutto nella gestione delle relazioni con i fornitori.

In sostanza, a partire dal 2013 l'INAIL ha elaborato uno strumento per l'attività di monitoraggio sulle forniture che, utilizzando un indicatore di *vendor rating*, è in grado di elaborare una loro classificazione<sup>185</sup>. L'indicatore, che non ha “una finalità principalmente sanzionatoria”<sup>186</sup>, è particolarmente strutturato, non si riferisce ad un singolo fornitore ma alla singola fornitura e si basa essenzialmente sull'individuazione di tre componenti: Francesco Saverio Colasuonno, dirigente ufficio Demand e Processi digitali, ha spiegato come la prima componente sia quella amministrativa di gestione contrattuale, con dei parametri di valutazione. C'è, poi, una parte di performance, con i risultati della fornitura. La terza componente, in attesa di aggiungerne una quarta, è la componente relazionale, che rappresenta la capacità del fornitore di comprendere e recepire al meglio le esigenze dell'Ente in termini di obiettivi. Questa è un'esigenza primaria dell'Ente, che infatti dedica nel proprio piano strategico, una sezione specifica ai rapporti con i fornitori.

In audizione Stefano Tomasini ha messo in evidenza come il *vendor rating* sia preso a riferimento anche nelle gare Consip, inoltre è previsto un meccanismo di gestione della fornitura, c.d. *dual sourcing*. Da quanto emerso dall'audizione, le gare INAIL sono separate in quattro lotti contigui (assicurativo, *digital front-end*, parte sanitaria, prevenzione e ricerca) nei quali è prevista, in base all'analisi strutturata fornita dal *vendor rating*, la possibilità di passare al fornitore del lotto contiguo

<sup>184</sup> Resoconto stenografico dell'audizione 4 aprile 2017, p. 6

<sup>185</sup> *Ibidem*, p. 11-12

<sup>186</sup> *Ibidem*, p. 11



nel momento in cui la fornitura non dovesse dare i risultati previsti e desiderati. In questo modo si sollecita e sensibilizza il fornitore nel prestare particolare attenzione al raggiungimento dei risultati attesi. Dall'audizione è emerso che il *vendor rating*, pur essendo un utile strumento di gestione dei fornitori, non è utilizzato da nessun'altra pubblica amministrazione ad esclusione dell'INAIL che comunque si è attivata per diffondere l'utilizzo di tale strumento, in particolare organizzando due eventi ai quali sono state invitate le altre pubbliche amministrazioni e i *vendor*, per rappresentare l'applicazione e i risultati di tale modello.

### 5.3.1 La struttura del *vendor rating*

I questionari sui quali si basa lo strumento del *vendor rating* sono strutturati su una batteria di indici, con pesature differenziate rispetto a ciascuna fornitura, che garantiscono la convergenza sui tre ambiti di monitoraggio e vengono somministrati materialmente da un nucleo di due o tre persone della direzione. Gli indici sono 180 e il questionario è rilevato internamente: l'indicatore sintetico che si costruisce in seguito ha una percentuale di valorizzazione e determina l'adeguatezza o meno della fornitura rispetto all'indicatore che è stato identificato. In aggiunta ai parametri rilevati attraverso i questionari somministrati, Francesco Saverio Colasuonno ha spiegato come ci siano anche dei parametri che vengono utilizzati in maniera automatica, che ad esempio riguardano i *Service Level Agreement* (SLA) previsti nei contratti di servizio e i *Key Performance Indicator* (KPI) presenti; la combinazione dei vari fattori si traduce in un unico parametro complessivo. Alla conclusione del processo di somministrazione guidata e di interpretazione dei parametri, i dati ottenuti rappresentano un'indicazione, anche numerica, di come l'organizzazione interna dell'istituto sia in grado di valorizzare e stabilire dove deve migliorare la fase di acquisizione. Lo strumento mette in evidenza sia gli elementi di miglioramento, sia quelli di difficoltà, sui quali il comitato di autogoverno è chiamato a verificare l'esistenza di un eventuale *gap* da colmare. I risultati dell'utilizzo del *vendor rating* hanno fatto registrare un miglioramento sotto il profilo delle performance e, in alcune circostanze, nella gestione amministrativa, poiché contestualmente è stato migliorato anche il processo di fatturazione, che prevede l'erogazione dei documenti da parte dei fornitori sulla base delle regolari esecuzioni rilasciate dai Responsabili Unici del Procedimento e dai Direttori dell'Esecuzione del Contratto, con un'identificazione ormai puntuale tra gli elementi che costituiscono la fattura e gli elementi che sono stati oggetto della regolare esecuzione. L'ottimizzazione del processo di fatturazione, secondo i dirigenti di INAIL, consentirà nel breve periodo anche di accelerare il processo di pagamento delle fatture emesse dai fornitori, automatizzando di conseguenza il processo di ciclo passivo. In ottemperanza a quanto previsto dalla circolare AgID<sup>187</sup>, l'attenzione nei confronti dei fornitori si è focalizzata anche sul ruolo del monitore, che viene coinvolto nell'attività di monitoraggio nella seconda fase di esecuzione contrattuale. Il monitore deve essere un soggetto terzo rispetto alle forniture presenti all'interno dell'amministrazione. Fino ad aprile del 2017, il monitore era una figura esterna all'Ente, ma selezionata da un elenco di monitori certificati, individuati all'interno di una lista fornita da AgID.

<sup>187</sup> [http://www.agid.gov.it/sites/default/files/uploads/193/circolare\\_agid\\_03-2017\\_servizi\\_a\\_sportello\\_accessibili.pdf](http://www.agid.gov.it/sites/default/files/uploads/193/circolare_agid_03-2017_servizi_a_sportello_accessibili.pdf)



Tuttavia Tomasini ha tenuto a precisare come dalle prossime gare, in attuazione della circolare AgID di dicembre 2016, il monitore sarà un soggetto non più individuato all'interno della lista AgID, ma sarà selezionato con una gara pubblica *ad hoc* e si occuperà anche del monitoraggio dei contratti di minore entità.

### 5.3.2 Il piano triennale IT dell'INAIL

INAIL inoltre, ha predisposto il piano triennale per l'IT, che ha consentito di portare a compimento alcuni progetti, quale l'avvio del nuovo portale *web* nel 2016 e quella del nuovo portale Intranet, andato *on line* nei primi mesi del 2017. Al momento dell'audizione, Stefano Tomasini ha anche annunciato come l'INAIL stesse per avviare un progetto per la definizione di corsi e di iniziative formative sulle competenze digitali dedicato al personale amministrativo. La creazione dell'infrastruttura organizzativa ha consentito la ridefinizione di tutti i processi organizzativi interni per l'area del *back-end*, favorendo la razionalizzazione e la standardizzazione di tutti i processi interni, e semplificando di conseguenza l'utilizzo delle piattaforme a supporto e gli ARP<sup>188</sup>.

Un altro degli interventi strutturali di maggior impatto è stato il progetto di semplificazione delle componenti *software* degli *application server* di *front-end* e *back-end*. Nel 2013, infatti, esistevano tredici versioni differenti di *application server*, mentre oggi, grazie all'azione di standardizzazione e razionalizzazione, esistono un *application server* per il *front-end* e un altro per il *back-end*. In questo modo, è più semplice tenere sotto monitoraggio tutti i servizi erogati dall'Istituto.

Alla fine del 2015, inoltre, è entrata in servizio la *control room*, grazie alla quale si possono tenere sotto osservazione tutti i servizi erogati dall'Istituto, sulla base di un catalogo unificato, condiviso fra le varie aree all'interno della direzione. Inoltre, ove è stato possibile farlo, l'INAIL ha attivato cooperazioni applicative di interscambio di informazioni con altre pubbliche amministrazioni, utilizzando la porta di dominio qualificata da AgID. Questi interscambi sono attivi con l'INPS e la Cassa Edile per la predisposizione del DURC *on line*; con l'INPS e il Ministero del lavoro per le comunicazioni sul lavoro occasionale e accessorio; con le regioni, per l'invio dei certificati medici per gli infortuni; con la Telecom, le Ferrovie dello Stato e con Poste, per quanto riguarda le denunce di infortunio dei dipendenti di queste aziende e con i Carabinieri per la vigilanza. Per quanto riguarda i pilastri dell'Agenda Digitale, l'INAIL ha rispettato l'obbligo, previsto dal 6 giugno 2014, dell'invio delle fatture in formato elettronico alle pubbliche amministrazioni, utilizzando fin dal 30 maggio 2014 il canale del Sistema Di Interscambio (SDI) per la gestione delle fatture elettroniche. Sempre in collaborazione con AgID, l'accesso generalizzato per tutti i servizi di INAIL tramite SPID è stato reso accessibile fin da subito. Per quanto attiene la diffusione del canale PagoPA, è stato attivato inizialmente per il contributo casalinghe, che coinvolge quasi un milione di contribuenti anche per la riscossione dei canoni di locazione. Entro il 2017, nel rispetto del cronoprogramma condiviso con AgID, saranno attivati ulteriori servizi, ad esempio quelli relativi ai mutui, ai pagamenti verso il centro protesi o quelli per l'editoria. A precisazione sull'argomento, Francesco Saverio Colasuonno ha

<sup>188</sup> Address Resolution Protocol, è un protocollo di rete appartenente alla suite del protocollo internet (IP) versione 4 e operante a livello di accesso alla rete, il cui compito è fornire la "mappatura" tra l'indirizzo IP (32 bit - 4 byte) e l'indirizzo MAC (48 bit - 6 byte) corrispondente di un terminale in una rete locale ethernet

messo in evidenza il limite relativo ai pagamenti dei premi assicurativi, che rappresentano la gran parte delle entrate dell'INAIL: vengono effettuati attraverso il modello F24, che attualmente è un pagamento che non può essere veicolato attraverso il nodo PagoPA dei pagamenti.

Il piano triennale 2017-2019 dell'INAIL si è anche particolarmente incentrato sulle aree di *business*, ponendo al centro dell'attenzione le soluzioni migliori a favore dell'utenza, che per l'INAIL è rappresentata sia dalle aziende sia dai lavoratori, i quali nel momento in cui *subiscono* un infortunio diventano utenti-clienti dell'Ente. In questa prospettiva diventa di fondamentale importanza la valorizzazione dei dati. Il portale dell'INAIL registra 26 milioni di visualizzazioni l'anno, un dato che è raddoppiato anche grazie alla nuova veste grafica e ai nuovi servizi messi *on line* nel 2016. Fra i servizi *on line* messi a disposizione dell'utenza, è operativo quello relativo al DURC, che è passato da circa un milione di richieste evase in automatico, a circa 3 milioni.

Sul fronte della *customer experience* nei confronti dei servizi erogati dall'Istituto, è stato avviato un programma specifico sul *digital front-end*, a partire dall'evoluzione del *contact center* multicanale, che oggi vede una fornitura congiunta tra INPS, Equitalia e INAIL, ma che nel prossimo futuro prevedrà una soluzione di tipo diverso rispetto alla fornitura congiunta con INPS e con Equitalia. Infine è stato avviato un progetto di *open innovation* con l'obiettivo di testare le soluzioni che si basano essenzialmente sull'utilizzo dell'Internet delle cose, soprattutto in ambito sanitario e riabilitativo. L'attività è stata resa possibile dall'integrazione della Direzione Centrale Organizzazione Digitale (DCOD) con il centro di riabilitazione di Volterra e l'Università di Parma.

#### 5.4 L'Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura (AVEPA)

Nell'ambito del sistema SIAN, la Commissione ha avuto modo di appurare che diverse Regioni sono dotate di propri organismi pagatori: il Piemonte, la Lombardia, le Province autonome di Trento e Bolzano, il Veneto, l'Emilia-Romagna, la Toscana e la Calabria. Per le Regioni che non sono dotate di proprio organismo pagatore risulta competente Agea, attraverso Agea pagatore. Ai fini di una corretta comprensione è importante distinguere Agea pagatore (che svolge le funzioni di classico organismo pagatore) e Agea organismo di coordinamento che, come indicato dal nome, ha il potere di coordinare le attività di tutti gli organismi pagatori, compreso l'organismo pagatore di Agea.

Tra gli organismi pagatori il ruolo di AVEPA, l'Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura, va segnalato per competenze e funzionamento. Tuttavia, risulta improprio considerare AVEPA unicamente un organismo pagatore dal momento che gestisce il 95 per cento delle risorse legate all'agricoltura su delega della Regione Veneto, i fondi FEAGA, FESR e il PSR (Programma di Sviluppo Rurale). Nelle altre regioni, per i fondi PSR, risultano competenti gli uffici regionali.

L'investimento per i sistemi ICT di AVEPA ammonta a 1,5 milioni l'anno, e una parte molto significativa è destinata a bandi di gara gestiti direttamente dall'AVEPA. Nel corso dell'audizione del direttore di AVEPA, Fabrizio Stella, svoltasi il 30 maggio 2017, è stato sottolineato come il *management* di AVEPA consideri di fondamentale importanza la gestione del rapporto con il fornitore in ogni passo, anche dopo l'aggiudicazione della gara. L'AVEPA dedica a questa funzione un

dirigente ICT con relativo *staff*. Il sistema informatico AVEPA dialoga direttamente con il SIAN, mentre non ha rapporti con SIN.

Nel corso della stessa audizione, la Commissione ha appreso che risultano in organico di AVEPA 450 persone, con un rapporto tra dirigenti e dipendenti di 1 a 33, e che risulta presente in tutte le province del Veneto. Nella stessa occasione la Commissione ha appurato che le funzioni amministrative relative all'anagrafe del settore primario, al fascicolo, allo schedario vitivinicolo, ai carburanti agricoli, (per il Veneto stimati in 300 mila tonnellate), all'emissione dei libretti agricoli, ai prodotti fitosanitari, all'edilizia rurale, all'agricoltura sociale, alle qualifiche professionali IAP e alle calamità naturali sono delegate integralmente ad AVEPA. In secondo luogo, la Regione Veneto ha delegato ad AVEPA anche la gestione del POR FESR: si tratta di fondi che riguardano turismo, artigianato, industria, università per un totale di 650 milioni di euro. Inoltre, AVEPA gestisce, sempre su delega regionale, anche i fondi della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri per le calamità naturali non attinenti al settore dell'agricoltura ed è autorità certificata di *audit* nel programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Croazia.

La Rete Rurale Nazionale è l'istituto terzo del Ministero che valuta l'andamento dei pagamenti rispetto all'avanzamento della spesa del PSR. Alla data dell'audizione (30 maggio 2017) il direttore di AVEPA ha affermato che il Veneto ha già speso il 19,5 per cento della spesa programmata: una cifra che evita in modo certo il disimpegno, previsto qualora i fondi non siano utilizzati entro il 31 dicembre 2018. La Commissione ha constatato come dai raffronti della stessa Rete rurale risulti come il Veneto sia molto più vicino alla media europea di utilizzo dei fondi rispetto all'Italia.

L'AVEPA ha ottenuto tutte le certificazioni dei conti da autorità esterne, società di revisioni, Commissione europea, Corte dei conti, con il punteggio massimo di 4 su 4 e con nessuna osservazione o prescrizione e ha ottenuto la liquidazione dei conti dalla Commissione europea senza alcuna osservazione, anche in ragione di un tasso di errore inferiore al 2 per cento.

Tutti gli applicativi di AVEPA sono predisposti per SPID. Sono stati dematerializzati il 70 per cento dei documenti in uscita e il 40 per cento dei documenti in entrata (tramite PEC). Tutte le 180 mila domande relative al PSR sono state dematerializzate. L'accesso alla piattaforma digitale è garantito all'Agenzia delle dogane e alla Guardia di finanza, ed è operativo un sistema di tracciatura dei metadati. AVEPA è, da sette anni, certificata ISO 27001. Per la conservazione digitale di tutto il materiale è attiva una convenzione con il PARER, il Polo Archivistico della Regione Emilia-Romagna, a prezzo circa 10-15 volte inferiore di quello di mercato, come ha avuto modo di apprendere la Commissione durante l'audizione.

Oltre allo sportello virtuale, l'AVEPA ha sviluppato un meccanismo importante di controllo in loco e un sistema di aggiornamento del catasto agricolo che la Commissione valuta come virtuosi. Per quanto riguarda il controllo *in loco*, attraverso il *tablet*, grazie alla georeferenziazione e alla certificazione dei metadati, l'operatore è in grado di intervenire direttamente sul fascicolo e sul catasto agricolo scattando una semplice foto a un determinato appezzamento. Il sistema di aggiornamento del catasto agricolo attraverso droni è invece attivo da 3 anni: significa che l'aggiornamento avviene in tempi molto più ravvicinati dei 3 anni previsti dal sistema di *refresh* di

Agea. Recentemente AVEPA, proprio attraverso l'utilizzo di appositi droni, si è occupata del monitoraggio dei lavori sulla pedemontana veneta.

## **5.5 La piattaforma di partecipazione sul Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione**

Nell'ambito del sostegno al Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione sviluppato da AgID, il Team per la trasformazione digitale ha messo a disposizione degli utenti, in questo caso gli operatori delle diverse PA, di AgID e dello stesso Team, un *set* di strumenti che consente di condividere le esperienze migliori, ma anche di avere chiarimenti immediati nel merito dei diversi aspetti del Piano triennale, in particolare attraverso un Forum e la piattaforma rivolta agli sviluppatori *Github*. La Commissione rileva come si tratti di un esempio significativo di utilizzo di piattaforme per la trasparenza e la partecipazione. È importante che questo avvenga su un progetto davvero strategico per la digitalizzazione del Paese come il piano triennale, che segnerà una trasformazione organica del sistema Paese verso il digitale. Troppo spesso, infatti, la Commissione ha constatato come un approccio unicamente *top-down* sia foriero di mancata o parziale applicazione delle norme. È necessario – a parere della Commissione – rendere chi lavora ogni giorno nella PA ai diversi livelli protagonista del cambiamento.