

POLITICAL POSITION PAPER

“Sviluppo di servizi digitali user-centered”

versione 1.0 - aprile 2025

TITOLO	Sviluppo di servizi digitali user-centered
KEYWORDS	Innovazione, semplificazione, produttività, digitalizzazione, competenza, monitoraggio, KPI, controllo, qualità, servizi usabili, processo, procedimento, iniziativa, proattività, localizzazione dei fattori produttivi
EXECUTIVE SUMMARY	<p>La presente proposta vuole fungere da documento guida per lo sviluppo di servizi pubblici all’utenza, da parte di amministrazioni centrali e locali, che siano realmente user centered, favorendo l’aumento della produttività del sistema paese grazie a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Una maggior efficienza ed efficacia nell’erogazione dei servizi da parte della PA; ● Il risparmio di tempo e di costo associato alla maggior efficienza; ● Creazione di un ambiente favorevole allo sviluppo e alla localizzazione dei fattori produttivi grazie all’erogazione di servizi e strumenti “gratuiti” (pagati tramite la fiscalità generale) che permettano alle organizzazioni private di crescere dimensionalmente, garantendo in tal modo vantaggi di costo alle aziende di piccole e medie dimensioni che intendono svilupparsi nel territorio dello Stato.
CONTESTO	<p>La proposta vuole superare il piano triennale e le linee guida AgID che attualmente definiscono i risultati attesi in termini di digitalizzazione della PA, e si configura come riforma delle funzioni degli enti locali e delle Amministrazioni centrali.</p> <p>L’attuale piano triennale e le linee guida rimangono spesso inattuati, poiché la PA non è in grado di allocare in maniera efficiente ed efficace le risorse. Inoltre, pur se attuate, le linee guida rappresentano solo un tentativo di coordinamento nazionale tra i vari enti interessati, senza tenere conto dei problemi strutturali preesistenti.</p> <p>A titolo esemplificativo, senza pretesa di esaustività, tali problemi comprendono:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● le scarse o nulle competenze digitali del personale amministrativo, che spesso ha un background giuridico; ● la quasi totale assenza di metodi di lavoro e strutture adeguate alla digitalizzazione (Project Management); ● la quasi totale assenza delle competenze specialistiche richieste (lato amministrativo mancano esperti in analisi dati,

	<p>user experience, user research, project management, test dei servizi, normativa sullo sviluppo dei servizi digitali nella PA);</p> <ul style="list-style-type: none"> ● la scarsa o nulla collaborazione tra enti e finanche tra uffici del medesimo Ente; ● l'estrema gerarchizzazione degli Enti, intesa quale la totale mancanza di un'organizzazione snella e flessibile; <p>Premesso ciò, si può facilmente comprendere perché l'amministrazione pubblica sia incapace di una reale attuazione dei principi di digitalizzazione stabiliti, rendendo parziale e insufficiente il semplice tentativo di coordinamento tramite linee guida.</p>
<p>POSIZIONE</p>	<p>Nonostante i numerosi miliardi di euro investiti nella digitalizzazione, l'attuale Pubblica Amministrazione è incapace di produrre un reale valore aggiunto o anche solo di favorire la crescita della produttività del sistema paese.</p> <p>Ciò è dovuto principalmente all'inadeguatezza strutturale a sviluppare servizi realmente incentrati sull'utente o al fatto che lo sviluppo di questi richieda tempi e costi maggiori rispetto a quelli di mercato.</p> <p>Le cause sono molteplici, ma sostanzialmente riconducibili:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● alla cosiddetta "burocrazia difensiva" (da intendersi, ai fini di questo position paper, come quel tipo di burocrazia che ha come obiettivo quella di perpetuare sé stessa, deresponsabilizzandosi il più possibile per incapacità di effettuare controlli o per l'eccessivo carico di lavoro risultante dalla loro implementazione); ● alle carenze nella gestione delle risorse umane; ● a strutture organizzative ampiamente superate e inadeguate per lo sviluppo di servizi digitali; ● alla carenza delle competenze organizzative necessarie in tal senso; ● agli oggettivi vincoli esterni derivanti da leggi, regolamenti, contratti, e dal fatto stesso che il servizio venga sviluppato da una Pubblica Amministrazione, che in quanto tale non può permettersi di mancare di rispettare nella sua totalità il quadro normativo. <p>Pertanto, per superare quanto sopra, sarà necessario procedere a una revisione profonda delle strutture organizzative della PA, dei metodi di lavoro adottati e della struttura di incentivi e di valutazione che regola la gestione delle risorse umane, prerequisito fondamentale per lo sviluppo di qualsiasi progetto di servizio digitale. Politicamente, quindi, è ragionevole attendersi le inevitabili resistenze al cambiamento e all'aumento dei carichi di lavoro all'interno della PA, con probabili conflitti con i sindacati, che costituiscono il vero ostacolo alla proattività dirigenziale, per</p>

	<p>sostanziale incapacità, motivazione, o disponibilità di tempo, dei dirigenti, a negoziare con le organizzazioni rappresentative dei dipendenti in modo costruttivo.</p> <p>Di conseguenza, a fronte dello sforzo richiesto, sarà inevitabile prevedere un congruo aumento delle retribuzioni e dei costi di funzionamento, al fine di poter offrire salari in linea con quelli del settore privato e attrarre personale più competente. Ciò eviterebbe che il conflitto raggiunga livelli insostenibili, con la conseguente fuoriuscita dei più produttivi (che già si fanno carico del lavoro degli altri), rendendo impossibile mantenere anche gli attuali scarsi livelli di servizio.</p>
<p>PROPOSTA</p>	<p>Una volta che l'organizzazione sarà effettivamente in grado di perseguire in modo efficace gli obiettivi di digitalizzazione (non è necessario che sia la migliore possibile, ma la sua struttura dovrà consentire il raggiungimento degli obiettivi), o parallelamente alla necessaria riorganizzazione, si dovrà ridefinire la funzione della Pubblica Amministrazione. Questa non dovrà più limitarsi a garantire il controllo e il rispetto delle regole (level playing field), ma dovrà principalmente occuparsi di assicurare l'esistenza di condizioni favorevoli allo sviluppo economico e sociale della popolazione, agendo proattivamente per individuare e correggere i relativi ostacoli. A tal fine, si propone una riforma radicale della Pubblica Amministrazione, da considerarsi un prerequisito essenziale per l'effettivo sviluppo di servizi digitali focalizzati sull'utente. Questa riforma si articola su più livelli, a partire da una profonda riorganizzazione delle strutture amministrative e dei metodi di lavoro. In particolare, si suggerisce di ridefinire le categorie di competenza, introducendo la "competenza di processo/procedimento" (che normalmente dovrebbe essere affidata all'ufficio nazionale di massimo grado competente in materia, o in mancanza quello dimensionalmente più grande o che raggiunge le migliori performance, sempre su base nazionale) come elemento sovraordinato rispetto alle attuali categorie (Materia, Territoriale, Grado). Tale innovazione mira a superare le rigidità e le inefficienze derivanti da una stretta competenza territoriale, semplificando il percorso amministrativo per cittadini e imprese. A tale scopo, ogni ufficio coinvolto nei procedimenti dovrà designare risorse adeguatamente formate sull'intero flusso del processo, in grado di fornire assistenza completa agli utenti.</p> <p>Si considerano servizi di rilevanza fondamentale, la disponibilità di dati <u>in formato facilmente comprensibile</u> e di <u>informazioni, anche didattiche</u>, attinenti a materie di competenza dell'Ente. <u>Tali informazioni devono permettere all'utenza di acquisire competenze e conoscenze senza dover ricorrere a corsi di formazione</u> (se le informazioni sono messe a disposizione a scopo didattico-informativo).</p> <p>Grazie a un processo di sviluppo iterativo e a una migliore gestione dei processi, a tendere, l'obiettivo della Pubblica Amministrazione</p>

dovrà essere quello di fornire servizi che consentano di ridurre i tempi burocratici e i costi amministrativi sostenuti da organismi privati e cittadini.

A tale scopo, tra i costi dovuti all'inefficienza della PA, si consideri la necessità di ricorrere a professionisti qualificati, interni o esterni alle organizzazioni, per effettuare adempimenti di legge, richiedere autorizzazioni, presentare istanze o far valere i propri diritti di fronte alla PA. Questa considerazione non si applica all'ambito giudiziario per le attività che richiedono imprescindibilmente assistenza legale, ma include quelle attività che l'utente potrebbe svolgere autonomamente e che risultano dispendiose in termini di tempo per i professionisti (come la presentazione di ricorsi e istanze). Sono escluse anche le attività per cui è richiesta la certificazione di un professionista, senza la quale un controllo sostitutivo da parte della PA risulterebbe impossibile a causa dei costi, a meno che l'attività di controllo non possa essere automatizzata.

Per raggiungere questo obiettivo, è fondamentale predisporre regole e un sistema di monitoraggio dei servizi erogati che impedisca alla Pubblica Amministrazione di ricorrere a quei comportamenti di moral hazard e adverse selection che con troppa frequenza vengono posti in atto, a causa:

- dell'asimmetria informativa persistente tra utente e PA fornitrice del servizio;
- dalla mancanza di adeguati sistemi di incentivi e disincentivi che attenuino tali distorsioni.

Per garantire l'efficacia dei servizi digitali sviluppati, si propone l'implementazione di un sistema di monitoraggio continuo basato su metriche quantitative di valutazione (KPI), stabilendo requisiti di performance minimi da raggiungere su base nazionale per ogni servizio erogato, partendo dalla comparazione con servizi analoghi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni degli altri paesi sviluppati.

Ulteriori KPI potranno poi essere definite nel dettaglio per i singoli casi particolari e i singoli contesti territoriali (finanche al singolo Ente). I risultati di questo monitoraggio dovranno essere pubblicati annualmente, in modo chiaro e di facilmente interpretabile, nella sezione "amministrazione trasparente" dei siti web di tutti gli enti pubblici. In caso di mancato raggiungimento degli standard minimi di performance, si prevede l'attivazione di un meccanismo di "digital receivership", con l'affidamento della gestione della spesa ICT a responsabili esterni con comprovate competenze e risultati. Pertanto, si dovranno rivedere i meccanismi di attribuzione di incarichi per le strutture commissariali, stabilendo requisiti di performance oltre a quelli professionali, nonché i meccanismi di mobilità su base nazionale; si dovrà ridefinire l'ambito di intervento delle strutture commissariali e infine andrà modificato il CAD per il monitoraggio dei servizi digitali e i sub atti regolatori vigenti, alcuni dei quali risalgono a tempi antecedenti all'istituzione dell'AgID.

	<p>Una delle KPI che si ritiene di imprescindibile misurazione è la misurazione del tempo di fruizione del servizio come indicatore fondamentale per valutare l'usabilità e l'efficienza. Tale metrica, infatti, è una di quelle che si presta maggiormente a misurare standard minimi su base nazionale e a garantire l'aumento della produttività sia da parte di chi deve fruire del servizio (impiegando meno tempo per fruirne), sia da parte dell'amministrazione (che impiega meno tempo per erogarlo). Potrebbe, quindi, essere individuata, su base nazionale, una soglia assoluta di tempo di erogazione da considerarsi quale limite superiore, prevedendo, al suo superamento, da parte di una certa percentuale di fruitori, che gli Enti siano costretti alla riprogettazione del servizio con sanzioni sufficientemente rilevanti sui responsabili dell'attuazione intervenuti a vario titolo nella fase di progettazione. Una volta stabilita la metrica o il set di metriche, si dovrà definire una serie di condizioni e vincoli tale da impedirne il facile aggiramento.</p> <p>Il controllo del raggiungimento degli standard di qualità sarà demandato a organismi di valutazione indipendenti, sia interni che esterni alla PA, garantendo un giudizio oggettivo e super partes (anche questo richiede quantomeno un atto amministrativo generale di AgID o altro Ente con poteri di controllo su quanto realizzato digitalmente dalle PA, nonché eventuali modifiche al CAD). A tal fine, si sottolinea la necessità di separare chiaramente le funzioni di indirizzo politico da quelle di controllo per evitare conflitti di interesse.</p>
<p>ARGOMENTAZIONI</p>	<p>La definizione metriche quantitative di usabilità, che obblighino la Pubblica Amministrazione a raggiungere standard minimi di qualità per i servizi realizzati, costringe gli Enti a un'analisi seria e approfondita dei requisiti dei servizi medesimi. Questo sposta la focalizzazione del personale da un'attività di gestione dell'esistente a una di sviluppo innovativo potenzialmente in grado di ridurre in modo sostanziale, a regime, il tempo dedicato all'utenza per la gestione dei procedimenti, favorendo l'aumento della produttività sia interna che esterna. Tale risultato può essere conseguito senza perdere le competenze necessarie alla gestione dell'esistente, ma riducendo in maniera considerevole le risorse da dedicarvi.</p> <p>Questo obbliga le strutture della PA a porsi realmente in ottica utente, rendendo facilmente fruibili informazioni e servizi e aiuta a comprendere immediatamente quali siano le carenze strutturali che impediscono il raggiungimento di risultati soddisfacenti.</p> <p>Se a ciò si affianca un efficace sistema di incentivi e disincentivi al raggiungimento degli obiettivi, si potrebbero creare automaticamente, all'interno degli Enti stessi, le spinte motivazionali ad assumere le iniziative necessarie per affrontare le carenze riscontrate e migliorare i processi esistenti, facendo emergere, tra l'altro, quelle organizzazioni che hanno capacità e possono procedere in autonomia, da quelle che hanno effettivamente bisogno di aiuto, ponendo le basi per una migliore allocazione delle risorse.</p>

CONTRO-ARGOMENTAZIONI	<p>Controargomentazione 1: una riforma della PA così radicale è una scommessa e sarebbe meglio limitarsi a qualcosa di più facilmente realizzabile.</p> <p>Risposta: Corretto, si tratta di una scommessa, ma o il problema si affronta in maniera radicale o siamo destinati ad avere una PA inefficiente che invece di favorire lo sviluppo lo frena, scoraggiando investimenti e favorendo la delocalizzazione, considerato che se i mezzi di produzione sono mobili, una PA efficiente garantisce vantaggi di costo nella localizzazione.</p> <p>Controargomentazione 2: Pensare di fare tutto senza costi aggiuntivi è eufemistico</p> <p>Risposta: Nessuno pensa, infatti, di riuscire a fare tutto senza risorse aggiuntive, che tuttavia, darebbero benefici sostanziali a lungo termine di gran lunga maggiori rispetto all'investimento iniziale necessario, visto il livello di arretratezza da cui si parte e il margine di miglioramento a disposizione. Per quanto attiene, invece, ai costi maggiori di spesa corrente previsti, questi attengono principalmente a remunerazioni più elevate del personale, al quale viene però richiesto contestualmente di aumentare i livelli di produttività e produrre servizi di qualità migliori, associando le maggiori retribuzioni a nuovi sistemi di incentivi e disincentivi, a maggiore responsabilità e autonomia e, quindi, a una diversa gestione delle risorse umane. Di contro, in un contesto di calo demografico sarebbe impossibile attrarre nella PA competenze più elevate senza mettere in competizione le retribuzioni offerte con quelle disponibili quantomeno nel settore privato nazionale, ammesso e non concesso che la competizione interna sia sufficiente e che non sia necessario attrarre le competenze necessarie dall'estero.</p> <p>Controargomentazione 3: La PA è caratterizzata da un diffuso ambiente culturale di un certo tipo, per cui trasformare da burocrati a innovatori i funzionari è irrealistico</p> <p>Risposta: Chiaramente non si può pensare che la transizione sarà immediata e indolore, ma se il contesto culturale, organizzativo e di incentivi presente, porta automaticamente a conformarsi all'esistente, è necessario intervenire su tali fattori per generare un cambiamento culturale e nelle motivazioni del personale, al fine di perseguire livelli di efficienza ed efficacia più elevati.</p> <p>Controargomentazione 4: Mancanza delle competenze necessarie e delle risorse per reperirle</p> <p>Risposta: Le risorse necessarie sono da considerarsi quale investimento iniziale da effettuare, dando il tempo indispensabile alle organizzazioni di ristrutturarsi e assestarsi sulla nuova realtà. Durante il periodo di transizione sarà inevitabile riscontrare dei livelli di performance inferiori al passato e al termine di tale periodo, misurando adeguatamente i risultati, emergeranno chiaramente differenze anche tra Enti che erogano i medesimi servizi, ma in luoghi differenti dello Stato, fornendo chiari segnali ai</p>
------------------------------	--

	<p>vari stakeholder sull'efficienza della PA nei diversi contesti territoriali.</p> <p>Controargomentazione 5: Definire delle metriche quantitative di valutazione dei servizi su base nazionale rischia di essere un esercizio di libero arbitrio da parte del governo pro tempore</p> <p>Risposta: Infatti, sarebbe opportuno istituire un organo di controllo indipendente e competente in materia, che abbia l'iniziale mandato di definire le metriche e individuare i livelli minimi delle stesse da raggiungere su base nazionale, avvalendosi della letteratura in materia di usabilità e accessibilità a disposizione e in collaborazione con Enti internazionali come l'OECD e simili, tenendo in considerazione le esperienze degli altri Stati. Inoltre, dovrebbe essere lo stesso organo a individuare un soggetto esterno alla PA con analoghe funzioni (tramite gara d'appalto o simile), che svolga il monitoraggio dei livelli di servizio raggiunti, per evitare meccanismi di "cattura" del controllore da parte del governo. Infine, sarebbe opportuno separare gli Enti con poteri di indirizzo da quelli con poteri di controllo per evitare conflitti di interessi.</p> <p>Controargomentazione 6: Gli standard qualitativi sono già previsti e i servizi digitali vengono già sviluppati ed erogati, per cui per aumentare efficacia ed efficienza servono solo più risorse.</p> <p>Risposta: Ammesso che siano disponibili maggiori risorse, con l'attuale sistema si otterrebbe solo l'aumento del numero di servizi a disposizione, senza che venga aumentata la qualità degli stessi. Il risultato sarebbe quello di continuare ad allocare risorse scarse in maniera inefficiente, con altrettanti scarsi o nulli risultati in termine di valore aggiunto creato, il che renderà impossibile, in ultima istanza, sostenere la competizione per la localizzazione dei fattori produttivi con paesi che, in futuro, sicuramente otterranno risultati migliori dei nostri attuali.</p>
CONCLUSIONE	<p>Ridefinire le funzioni e i ruoli della PA al fine di fargli svolgere un ruolo proattivo nel favorire le condizioni di sviluppo economico e sociale del paese. Funzionale a questo è l'erogazione di servizi digitali usabili e accessibili che permettano di completare processi e procedimenti amministrativi in breve tempo, senza commettere errori, e che permettano di conseguire vantaggi di costo per l'utenza. A questo scopo, la proposta rappresenta le condizioni necessarie allo sviluppo di tali servizi digitali con i relativi sistemi di monitoraggio, allo scopo di superare i vincoli normativi e favorire l'iniziativa degli stessi Enti fornitori dei servizi, ribaltando la logica di sviluppo dei medesimi da top down a bottom up, facendo emergere in maniera spontanea i margini di semplificazione tramite proposte provenienti direttamente da coloro che gestiscono i processi operativamente e che, quindi, almeno teoricamente, dovrebbero possedere una conoscenza maggiore degli stessi.</p>
MINISTERI DI RIFERIMENTO	<p>Ministero della PA, Dip.to Trasformazione Digitale della Presidenza del Consiglio.</p>

<p>BUDGET</p>	<p>Dev'essere rimodulato il budget per spesa di ICT a favore di quella per investimento, soprattutto per gli enti di più piccola dimensione. Prevedere il budget necessario a raggiungere gli obiettivi della riforma, del personale e quello aggiuntivo per il funzionamento dell'Ente di controllo indipendente. Sul lungo termine, il recupero da aumento della produttività dovrebbe garantire un ritorno maggiore rispetto all'investimento iniziale, nonostante i maggiori costi di funzionamento dovuti all'aumento delle retribuzioni e del personale aggiuntivo necessario per l'Ente di controllo interno, nonché quelli necessari per la gara d'appalto per l'Ente di controllo esterno.</p>
<p>FONTI E RIFERIMENTI</p>	<p><u>Piano triennale AgID 2024-2026 (aggior. 2025),</u> <u>“La spesa ICT nella PA italiana 2022” (report 1/2023 AgID),</u> <u>“Relazione AgID di monitoraggio alla Commissione Europea”,</u> <u>Linee guida AgID sull'accessibilità degli strumenti informatici,</u> <u>Linee guida AgID recanti regole tecniche per l'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico,</u> <u>Linee Guida AgID sull'infrastruttura tecnologica della PDND per l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi dati,</u> <u>Linee guida AgID tecnologie e standard per la sicurezza dell'interoperabilità tramite API dei sistemi informatici,</u> <u>Manuale operativo di Design di Designers Italia (AgID+Dip.to trasformazione digitale), CAD (D.lgs n.82/2005),</u> <u>Legge fondamentale sul procedimento amministrativo e accesso agli atti (L. 241/90),</u> <u>GDPR (Regolamento UE 2016/679).</u></p>