

Prüfstelle
Organismo di valutazione
Organn de valutazion

Le misure di semplificazione e accelerazione del procedimento amministrativo nell'amministrazione provinciale

audit ai sensi dell'articolo 24, comma 1, lettera e) della legge
provinciale n. 10/1992

AUDITOR

Elena Eccher

Eva Maria Kofler

**PRÜFSTELLE
ORGANISMO DI VALUTAZIONE**

39100 Bozen | Freiheitsstraße 66
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismodivalutazione@consiglio-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org

giugno 2021

INDICE

I. Motivazione, finalità e ambito dell'audit	4
II. Approccio metodologico	4
III. Quadro normativo e aspetti salienti della semplificazione	5
IV. Analisi e valutazione	8
L'utilizzo della dichiarazione sostitutiva	8
L'acquisizione d'ufficio di atti e documenti.....	8
Il procedimento amministrativo telematico.....	10
La piattaforma Civis e i formulari on-line	13
I tempi di conclusione del procedimento amministrativo	15
V. Conclusioni e raccomandazioni	16

I. Motivazione, finalità e ambito dell'audit

In base all'articolo 24, comma 1, lettera e) della legge provinciale n. 10/1992, l'Organismo di valutazione redige una relazione sulla legittimità, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa della Provincia e degli enti dipendenti. Tenuto conto delle risorse a disposizione, ogni anno vengono analizzati temi o aspetti specifici, scelti in virtù della loro rilevanza o trasversalità.

La pandemia da Covid-19 ha posto le pubbliche amministrazioni di fronte alla necessità di fornire, con la massima urgenza, risposte efficaci alle istanze di semplificazione e accelerazione provenienti dalla cittadinanza e dal mondo imprenditoriale. Accanto agli interventi di tipo congiunturale, legati all'emergenza, sono stati messi in campo interventi di tipo più strutturale, destinati a durare nel tempo.

In considerazione della rilevanza di tali misure sulla velocizzazione dei meccanismi decisionali dell'intera amministrazione provinciale, l'Organismo di valutazione ha inserito nel programma di lavoro di quest'anno l'esecuzione di un audit avente per oggetto la valutazione delle stesse alla luce dei principi di buon andamento.

La finalità dell'audit consiste nell'esprimere una valutazione sulle fattispecie più rilevanti, introdotte o innovate dalle recenti modifiche normative, sotto il profilo della capacità di garantire imparzialità, efficacia, economicità, speditezza, pubblicità e trasparenza all'azione amministrativa.

Oggetto di verifica saranno, dunque, alcuni specifici istituti o strumenti di semplificazione e snellimento, e in particolare:

- 1) l'utilizzo della dichiarazione sostitutiva;
- 2) l'acquisizione d'ufficio di atti e documenti;
- 3) il procedimento amministrativo telematico
- 4) la piattaforma Civas e i formulari *on-line*;
- 5) i tempi di conclusione del procedimento amministrativo.

II. Approccio metodologico

Per ottenere una visione più ampia sull'argomento si è scelto, coerentemente con la prescrizione di legge, un approccio integrativo che, basandosi principalmente su valutazioni legate al principio del buon andamento, contiene anche elementi di una verifica di legittimità e di un'analisi organizzativa.

L'audit si è svolto su due binari paralleli, avendo come interlocutori, per i profili strategici e di coordinamento, la Direzione generale e, per quelli più operativi e applicativi, alcune strutture dell'amministrazione provinciale.

Per la prima parte è stato elaborato un elenco di quesiti rivolti alla Direzione generale che, basandosi sulle recenti modifiche normative, mirava ad avere un quadro dell'attuazione degli aspetti maggiormente rilevanti sotto il profilo della capacità di garantire imparzialità, efficacia, economicità, speditezza, pubblicità e trasparenza all'azione amministrativa. Relativamente a svariati punti è stato necessario chiedere ulteriori chiarimenti e specificazioni, ottenuti in occasione di successive interviste organizzate in modalità videoconferenza dalla Direzione generale con la Ripartizione Informatica e l'Ufficio Organizzazione.

Per la seconda parte sono state organizzate delle videoconferenze con alcune delle strutture organizzative maggiormente interessate dalle modifiche normative, e segnatamente le Ripartizioni

Economia, Foreste e Servizio Strade, nonché l'Agenzia per lo sviluppo sociale ed economico (ASSE). Nel corso delle interviste a distanza dei responsabili, supportati dai direttori d'ufficio e dai coordinatori con compiti più operativi, si sono raccolte le risposte ai quesiti precedente inviati per *e-mail*, volti a verificare l'applicazione concreta delle misure di semplificazione e accelerazione. Per alcuni aspetti specifici si è fatto riferimento alla documentazione inviata dalle strutture ovvero reperita sul sito web della Provincia, in particolare all'interno della piattaforma Civis.

III. Quadro normativo e aspetti salienti della semplificazione

I principali riferimenti per la semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi nel corso della pandemia da Covid-19 si possono rinvenire nelle modifiche apportate alla legge provinciale 22 ottobre 1993, n. 17 dalla legge provinciale 11 gennaio 2021, n. 1. Tali modifiche sono state introdotte in adeguamento alla legge statale sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241), come modificata dal decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito con legge 11 settembre 2020, n. 120.1

Con finalità di speditezza del procedimento, si sono previsti la sospensione anziché l'interruzione dei termini nel caso della comunicazione alle richiedenti ed ai richiedenti dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda, l'obbligo per l'Amministrazione di procedere qualora il parere richiesto, facoltativo ovvero obbligatorio, non sia stato espresso entro i termini, nonché l'obbligo per l'Amministrazione, in caso di rigetto delle osservazioni degli istanti, di indicare i soli motivi ostativi ulteriori risultanti dalle osservazioni o dall'audizione.

Una significativa riduzione degli oneri burocratici, vitale in questo periodo di emergenza per accelerare l'accesso ai benefici, è la *ratio* insita anche nel nuovo comma 10 dell'art. 5 della l.p. n. 17/1993. Esso prevede che le dichiarazioni sostitutive ovvero l'acquisizione d'ufficio di dati e documenti sostituiscono ogni tipo di documentazione comprovante tutti i requisiti soggettivi e oggettivi richiesti dalla normativa di riferimento, fatto comunque salvo il rispetto delle disposizioni del codice antimafia. L'elenco degli stati, dei fatti e delle qualità personali attestabili con dichiarazione sostitutiva di certificazione viene indicato specificamente dall'art. 46 del Testo unico di documentazione amministrativa (d.P.R n. 445 del 2000).

Nell'intento di incentivare l'uso degli strumenti telematici nei rapporti tra amministrazioni e privati, l'art. 14 della l.p. n. 17/1993 è stato integrato con la previsione che nella comunicazione di avvio del procedimento debbano essere indicati, oltre all'unità organizzativa competente e al nominativo del responsabile, anche il domicilio digitale nonché le modalità telematiche con le quali è possibile prendere visione degli atti, accedere al fascicolo informatico ed esercitare in via telematica i diritti previsti dalla legge medesima.

Per migliorare la trasparenza circa la performance degli enti, si è disposta la misurazione e pubblicazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi ritenuti di maggiore impatto per la collettività.

Altra norma statale rilevante ai fini dell'accelerazione e semplificazione dei procedimenti

¹ Per completezza va menzionato il recente d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure) che ha introdotto ulteriori modifiche alla l. 241/1990.

amministrativi, in particolare quelli aventi ad oggetto l'erogazione di benefici economici avviati in relazione all'emergenza da Covid-19, è rappresentata dall'articolo 264 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19) convertito con legge 17 luglio 2020, n. 77. Tale articolo ha apportato importanti modifiche sia al Testo unico di documentazione amministrativa sia al Codice dell'amministrazione digitale (CAD - d. lgs. n. 82/2005).

Sul primo fronte, l'articolo 264 ha introdotto modifiche ad alcune disposizioni del Testo unico della documentazione amministrativa, tese a rafforzare il sistema dei controlli sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà, nonché ad inasprire il regime delle sanzioni previste in caso di dichiarazioni mendaci.

In particolare, ha modificato il comma 1 dell'articolo 71, stabilendo che le PA procedenti, che sono tenute ad effettuare idonei controlli sulla veridicità delle dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47, effettuano i controlli anche a campione in misura proporzionale al rischio e all'entità del beneficio, e nei casi di ragionevole dubbio, anche successivamente all'erogazione dei benefici per i quali sono rese le dichiarazioni.

Restano confermate le previsioni di cui all'art. 71, co. 2 e 3, in base alle quali i controlli riguardanti dichiarazioni sostitutive di certificazione sono effettuati dall'amministrazione procedente consultando direttamente gli archivi dell'amministrazione certificante ovvero richiedendo alla medesima, anche attraverso strumenti informatici o telematici, conferma scritta della corrispondenza di quanto dichiarato con le risultanze dei registri da questa custoditi.

Per quanto riguarda, invece, il CAD, l'art. 264 ha introdotto alcune modifiche rilevanti, relative alla disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni.

Una prima modifica riguarda l'articolo 50, comma 2, del CAD, ai sensi del quale in linea generale e fatte salve alcune eccezioni espressamente indicate, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, ogni dato trattato da una pubblica amministrazione è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando l'utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest'ultima, salvo per la prestazione di elaborazioni aggiuntive.

Nell'ambito di tale disposizione è fatto salvo quando disposto dall'art.43, co. 4 del dPR n. 445/2000, che obbliga le amministrazioni certificanti a consentire, senza oneri, alle amministrazioni procedenti la consultazione per via telematica dei loro archivi informatici al fine di agevolare l'acquisizione d'ufficio di informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti, contenuti in albi, elenchi o pubblici registri.

Una seconda modifica aggiunge al citato articolo 50 del CAD il nuovo comma 2-ter, il quale prevede la predisposizione di accordi quadro attraverso i quali le pubbliche amministrazioni certificanti detentrici dei dati ne assicurano la fruizione da parte delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici.

Attraverso tali accordi dovranno essere definite anche le modalità attraverso le quali le PA detentrici dei dati assicurano conferma scritta della corrispondenza di quanto dichiarato con le risultanze dei dati da essa custoditi, ove ne venga fatta richiesta da parte dei soggetti privati che vi consentono.

Un'ulteriore modifica è stata apportata all'articolo 50-ter del CAD, che, introdotto nel 2017, istituzionalizza il progetto di Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND). La disposizione richiamata disciplina la promozione della progettazione, dello sviluppo e della sperimentazione di tale piattaforma, che rappresenterà lo spazio virtuale all'interno del quale ciascun ente pubblico potrà rendere disponibili le proprie informazioni, secondo regole condivise e attraverso delle interfacce digitali.

Infine, sempre con la finalità di incrementare l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della

comunicazione, l'art. 264 dispone che, nell'ambito delle verifiche, delle ispezioni e dei controlli comunque denominati sulle attività dei privati, la pubblica amministrazione non può richiedere la produzione di informazioni, atti o documenti in possesso della stessa o di altra pubblica amministrazione. Aggiunge, in proposito, che è nulla ogni sanzione disposta nei confronti dei privati per omessa esibizione di documenti già in possesso dell'amministrazione precedente o di altra amministrazione.

Tutte le disposizioni dell'articolo 264 attengono, ai sensi del comma 4, ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione e prevalgono su ogni diversa disciplina regionale.

Rilevanti modifiche al CAD sono state introdotte anche dal più volte citato d.l. n. 76/2020. L'obiettivo delle modifiche che qui interessano è stato quello di estendere la possibilità per i cittadini di utilizzare i servizi erogati in rete dalla pubblica amministrazione tramite la propria identità digitale.

Gli enti avevano l'obbligo di avviare il processo di fruibilità dei propri servizi in modalità digitale entro il 28 febbraio 2021, consentendo l'accesso anche tramite dispositivi mobili.

Per quanto riguarda l'accesso ai servizi, l'importante novità introdotta nell'articolo 64 del CAD prevede che gli utenti non possono più utilizzare il PIN per l'accesso ai servizi digitali a partire dal primo marzo 2021. Costituiscono, invece, strumenti validi lo SPID,² la Carta d'identità elettronica (CIE) e la Carta nazionale dei servizi (CNS), che viene utilizzata in associazione alla tessera sanitaria.

La verifica dell'identità digitale con livello di garanzia almeno significativo conforme al Regolamento europeo sull'identità digitale³ produce, nelle transazioni elettroniche o per l'accesso ai servizi, gli effetti dell'articolo 35 del dPR n. 445/2000, ovvero gli effetti di documento di riconoscimento equipollente. L'effetto più evidente di questa modifica normativa è la possibilità di eliminare la trasmissione in rete di copie dei documenti di identità, con evidenti benefici nella lotta al furto di identità.

Il principio affermato dall'articolo 64 del CAD è che i servizi *on-line* devono essere fruibili attraverso due *front-end*: il sito *web* o la *app*, da un lato, e la piattaforma di cittadinanza digitale, dall'altro.

La app IO è la piattaforma pensata per abilitare concretamente la cittadinanza digitale, fornendo all'utente un collegamento diretto (attraverso lo *smartphone*) con i servizi e le comunicazioni della PA, un punto di accesso unico per l'erogazione e la fruizione dei servizi pubblici. A regime, la app consentirà di usare i servizi pubblici nazionali e locali dal proprio *smartphone*, ma a breve anche sul *web*, in maniera semplice e sicura. Le funzionalità della app IO coprono tre tipi di esigenze: servizi di messaggistica da qualunque ente pubblico, effettuazione di pagamenti verso tutti gli enti della pubblica amministrazione attraverso PagoPA, nonché ricerca, consultazione diretta e condivisione immediata di documenti personali, ricevute e certificati.

Tutto questo grazie all'integrazione con le piattaforme abilitanti: l'identificazione tramite SPID, per garantire un accesso sicuro e unico alla piattaforma; l'anagrafe unica ANPR (Anagrafe nazionale della popolazione residente) per sincronizzare i dati dei cittadini ad oggi disseminati in anagrafi diverse; il sistema di pagamenti PagoPA, la piattaforma digitale per eseguire i pagamenti verso la pubblica amministrazione in modalità standardizzata, effettuando i pagamenti direttamente sul sito o sull'applicazione mobile dell'Ente o attraverso i canali sia fisici che on-line di banche e altri Prestatori di Servizi di Pagamento. Dal primo marzo vige l'obbligo di eseguire i pagamenti verso la pubblica amministrazione esclusivamente tramite la piattaforma PagoPa.

² Il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) è una piattaforma immateriale per accedere ai servizi online della pubblica amministrazione e dei privati aderenti, con una coppia di credenziali (username e password) personali.

³ Si tratta del Regolamento UE n° 910/2014 eIDAS (electronic IDentification Authentication and Signature), che ha l'obiettivo di fornire una base normativa a livello comunitario per i servizi fiduciari e i mezzi di identificazione elettronica degli Stati membri.

IV. Analisi e valutazione

Con riferimento sia al questionario sottoposto alla Direzione generale sia alle interviste condotte con i direttori delle strutture contattate, si riporta di seguito una sintesi degli elementi acquisiti.

L'utilizzo della dichiarazione sostitutiva

La verifica condotta nelle strutture ha evidenziato che la dichiarazione sostitutiva oramai è diventata uno strumento di ampio e abituale utilizzo per tutti quegli stati, qualità personali e fatti che sono previsti dall'art. 46 del dPR n. 445/2000. Nel complesso, si può affermare che le strutture ricorrono all'autocertificazione in tutte le circostanze permesse dalla normativa.

Un aspetto particolare, che ha formato oggetto di analisi, è costituito dalla gestione delle dichiarazioni presenti nelle banche dati, per capire se le stesse vengono acquisite in forma digitale e se possono essere recuperate per nuove domande (p.e. per quelle annuali) da parte dello stesso soggetto.

Il risultato per questo secondo aspetto non è uniforme: mentre l'ASSE acquisisce nella maggior parte dei casi le dichiarazioni in formato digitale, nella Ripartizione Foreste e nella Ripartizione Servizio strade succede il contrario. La differenza è da ricondurre anche al fatto che l'ASSE opera principalmente in modo indiretto, nel senso che le domande e le relative dichiarazioni sostitutive vengono presentate attraverso i distretti sociali e i patronati, che li caricano nel portale *egov*. Non tutte le prestazioni erogate dall'ASSE sono però completamente dematerializzate: per alcune prestazioni aventi per lo più carattere residuale, infatti, le domande, seppur trasmesse dal cittadino all'Agenzia tramite gli istituti di patronato, sono ancora in forma cartacea e dovranno prossimamente essere digitalizzate.

Un'eccezione esemplare si è potuta riscontrare nella Ripartizione Economia, dove quasi tutti i procedimenti si svolgono già *on-line*: per questi, una volta caricati i dati a sistema con la prima domanda, essi vengono proposti in automatico compilando una domanda nuova.

Nel corso dell'*audit* si è anche voluto appurare con quali modalità vengano eseguiti i controlli sulle dichiarazioni sostitutive presentate. *Ex post* vengono sempre eseguiti controlli su un campione pari almeno al 6% delle istanze presentate. I controlli *ex ante* vengono eseguiti nei casi di ragionevole dubbio, per determinare i quali, secondo le strutture, gioca un ruolo fondamentale l'esperienza maturata dal personale addetto all'istruttoria, che è in grado di rilevare eventuali lacune o incongruità nelle dichiarazioni. Non sembra, invece, trovare applicazione sistematica il criterio dei controlli proporzionali al rischio e all'entità dei benefici, enunciato all'art. 71 del dPR n. 445/2000. In assenza di una regolamentazione adottata centralmente, le strutture seguono approcci diversificati sia sotto il profilo dell'ampiezza dei controlli effettuati – per cui si va dal livello minimo del 6% delle dichiarazioni totali ai controlli a tappeto - sia sotto quello delle modalità e dei criteri per l'effettuazione dei controlli. Ad esempio, in alcune strutture è stato valutato opportuno un allargamento dei controlli nei casi in cui si utilizzano programmi gestionali poco affidabili.

L'acquisizione d'ufficio di atti e documenti

La Direzione generale, sottolineando che la responsabilità sul rispetto dell'obbligo di acquisizione ovvero accertamento d'ufficio incombe sul responsabile del procedimento, ha comunicato che il monitoraggio effettuato periodicamente dal Direttore generale ai sensi dell'art. 1/quarter, comma 1,

della l.p. n. 17/1993⁴ non è stato esteso a queste fattispecie. Di conseguenza, non è possibile esprimersi sui risultati raggiunti nel complesso né sulle difficoltà di attuazione.

Per l'accesso a dati e informazioni detenuti da altre amministrazioni pubbliche sono state stipulate convenzioni o accordi quadro con il Consorzio dei comuni e il Comune di Bolzano per l'accesso alle banche dati anagrafiche, con i comuni di Merano e Bressanone per l'accesso al sistema informativo scolastico per l'iscrizione ai servizi di ristorazione scolastica, con Infocamere per la consultazione automatizzata della banca dati INI-PEC. La Provincia ha poi stipulato una convenzione con l'Azienda sanitaria per garantire l'accesso ai dati detenuti dalla Ripartizione Lavoro e ha approvato il testo di una convenzione quadro, volta a disciplinare le condizioni di accesso ai dati personali delle persone in possesso dell'attestato di bilinguismo e/o trilinguismo, detenuti dalla Ripartizione Presidenza e relazioni estere, da parte di altri enti.

Le convenzioni e gli accordi quadro, essendo piuttosto datati,⁵ non sono conformi alla Linea di indirizzo sull'interoperabilità tecnica delle Pubbliche Amministrazioni, emanata dall'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) in allegato alla circolare n. 1 del 9 settembre 2020. Comunque, a detta della Direzione generale, le banche dati a cui gli accordi e le convenzioni fanno riferimento sono in fase di adeguamento tecnologico.

Si è poi chiesto alla Direzione generale di spiegare quali valutazioni legate a profili di efficienza ed efficacia abbiano portato la Provincia, in qualità di amministrazione certificante, a non individuare un unico ufficio responsabile per tutte le attività volte a gestire, garantire e verificare la trasmissione dei dati o l'accesso diretto agli stessi da parte delle amministrazioni procedenti, considerato che il legislatore statale prevede questa soluzione per garantire l'interoperabilità tra banche dati di amministrazioni diverse.⁶ Nella pagina web "Amministrazione trasparente" alla voce "Attività e procedimenti" è scritto, infatti, che "Le attività volte a gestire, garantire e verificare la trasmissione dei dati o l'accesso diretto degli stessi da parte dell'amministrazione procedente all'acquisizione d'ufficio dei dati e lo svolgimento dei controlli sulle dichiarazioni sostitutive rientrano nella competenza delle singole strutture organizzative della Provincia". Sul punto la Direzione generale ha risposto che le singole strutture organizzative competenti detengono propri patrimoni informativi e propri archivi informatici e che, in ragione della specificità dei singoli trattamenti, sanno come reperire i relativi dati. In un'ottica di economicità e speditezza dell'attività amministrativa, non è stata, quindi, ravvisata l'opportunità di istituire un altro apposito ufficio. La verifica eseguita presso le strutture ha fatto emergere, in realtà, pochi casi in cui la Provincia agisce come amministrazione certificante; in questi casi limitati, le amministrazioni interessate hanno fatto richieste puntuali alle unità organizzative e non c'è stato bisogno di regolamentare l'accesso a banche dati gestite dalla Provincia.

Le strutture hanno segnalato di avere possibilità di accesso anche ad altre banche dati, oltre a quelle già indicate dalla Direzione generale (fra le più rilevanti Siatel/PuntoFisco dell'Agenzia delle entrate, ISEE dell'INPS, Telemaco della Camera di commercio, PRA), ma non sono state in grado di specificare quale fosse l'atto autorizzativo a monte. Le strutture hanno anche evidenziato che l'accesso alle banche dati può avvenire solo puntualmente per singole posizioni sia nel caso in cui siano loro ad accedere ai dati detenuti da altre amministrazioni sia che si tratti di far accedere altri enti a banche dati gestite da loro. Il punto nodale, che è difficile gestire a livello informatico, è rappresentato dal rispetto del principio di minimizzazione nell'uso dei dati personali, che impone l'utilizzo ovvero il trattamento dei soli dati pertinenti e limitati a quanto necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali. La soluzione complessiva e definitiva a queste problematiche potrà arrivare, secondo le informazioni della Ripartizione Informatica, dalla PDND, a

⁴ Il comma così recita: "Il direttore generale della Provincia effettua periodicamente l'analisi e il monitoraggio dei costi per l'amministrazione di tutti i procedimenti, dei loro tempi di svolgimento, dei costi di carattere economico e degli oneri burocratici a carico dei cittadini e delle imprese, avvalendosi anche della collaborazione dei partner sociali."

⁵ La maggior parte di essi risale al biennio 2014-2015 e, comunque, non ne sono stati stipulati dopo il 2019.

⁶ Cfr. art. 72 del DPR n. 445/2000.

cui gli enti responsabili statali stanno lavorando in accordo con tutto il mondo delle pubbliche amministrazioni italiane. La PDND è pensata come “orchestratore” delle banche dati di interesse nazionale⁷ e ne garantirà l'interoperabilità, sostenendola anche attraverso l'emanazione di nuove linee guida da parte di AgID e schemi-tipo di accordi quadro o convenzioni. Una volta che la piattaforma sarà operativa, anche la Provincia potrà fruire direttamente dei dati, attraverso una gestione automatizzata e standardizzata delle richieste di accesso. Ciò consentirà di avere a disposizione tutta una serie di informazioni oggetto di autocertificazione già verificate e, dunque, raggiungere un reale abbattimento dei tempi di gestione dei procedimenti. L'interoperabilità presenta anche un altro vantaggio: favorendo la concentrazione dei dati in un numero ridotto di banche dati, permette una più facile tutela degli stessi ai sensi della normativa in materia di *privacy*. Al momento c'è però una situazione di stallo, perché sono state sollevate obiezioni piuttosto pesanti dal Garante della *privacy* e la conclusione del progetto, originariamente prevista per fine 2020, è stata spostata alla fine del 2021. Date le circostanze, la Ripartizione Informatica sta comunque lavorando in parallelo a livello provinciale, perché, in assenza di uno sblocco della situazione in tempi brevi, si sarà costretti a una soluzione locale che, peraltro, risulterebbe anche molto onerosa, comportando la replicazione delle misure tecniche già implementate con successo a livello nazionale.

Il procedimento amministrativo telematico

L'art. 1, comma 1/quarter, della l.p. n. 17/1993 stabilisce le incombenze a carico della Provincia per rendere più efficace e trasparente l'attività amministrativa e per garantire i diritti digitali a cittadine e cittadini nonché alle imprese.

Nella risposta della Direzione generale sono indicate varie iniziative che l'Amministrazione provinciale ha finora adottato a livello centrale al fine di perseguire tali obiettivi.

La nomina del Responsabile per la transizione digitale nel 2018,⁸ ai sensi dell'articolo 17 del CAD, persegue anche l'obiettivo di promuovere e rendere possibile un'amministrazione aperta e digitale, che fornisca servizi di facile utilizzo e di buona qualità, garantendo così una maggiore efficienza, qualità ed economicità dei servizi.

L'amministrazione provinciale da anni è impegnata a implementare e ottimizzare i servizi di *e-government*, informazione, comunicazione e transazione tra le amministrazioni pubbliche, ma soprattutto tra queste ultime e la cittadinanza, attraverso l'uso della tecnologia dell'informazione e della comunicazione.

Per mettere le basi e garantire una trasformazione digitale efficace dell'amministrazione è stato costituito recentemente, sotto la guida del Direttore generale, il gruppo di lavoro denominato “Ottimizzazione dei processi attraverso la digitalizzazione”, composto dai e dalle dirigenti della Ripartizione Informatica, dell'Ufficio Organizzazione, dell'Ufficio Sviluppo personale, della Ripartizione Finanze e di Informatica Alto Adige. Il gruppo di lavoro dovrà supportare la realizzazione del progetto #PABGoesDigital, avente le seguenti finalità:

- semplificare e standardizzare i procedimenti amministrativi;
- supportare i procedimenti semplificati/standardizzati con una soluzione tecnologica integrata e *best practice*;
- evitare i rischi di inadempimenti nello svolgimento dei procedimenti;
- innovare processi e servizi in un'ottica “*citizen-centric*” per migliorare l'efficienza operativa e la

⁷ In fase di prima applicazione la piattaforma assicurerà prioritariamente l'interoperabilità con ANPR, il sistema informativo dell'ISEE (indicatore della situazione economica equivalente) e le banche dati dell'Agenzia delle entrate individuate dal Direttore della stessa Agenzia.

⁸ Cfr. delibera della Giunta provinciale n. 85/2018.

soddisfazione dell'utenza:

- avviare un processo di trasformazione "agile" che supporti l'evoluzione della cultura dell'organizzazione.

Il progetto ha identificato un percorso di digitalizzazione dei procedimenti amministrativi sulla base di criteri e priorità, elaborati con il coinvolgimento dei dirigenti dell'amministrazione. Successivamente è stato approvato il progetto per la definizione della *roadmap* di digitalizzazione. Questa è stata ottenuta tenendo conto delle evidenze emerse dall'analisi di circa 1200 procedimenti amministrativi, la cui priorità di digitalizzazione è stata definita in virtù dei seguenti criteri:

- il volume dei procedimenti;
- la tipologia degli utenti;
- la complessità dei procedimenti;
- l'evoluzione tecnologica.

In questo quadro è stato realizzato un progetto pilota di digitalizzazione *end to end* di quattro procedimenti di gestione di contribuiti, allo scopo di verificarne l'approccio metodologico e le soluzioni tecnologiche. In seguito alla conclusione del progetto pilota, i cui risultati si sono rivelati positivi, è stato possibile configurare e realizzare l'impianto che sarà utilizzato per tutti i procedimenti di contributo. L'idea che sta alla base dell'intero progetto è che la standardizzazione dei procedimenti costituisca la premessa indispensabile per la digitalizzazione sia per evitare di ripartire ogni volta da zero nella descrizione di ciascun procedimento sia per poter garantire la conformità alla normativa comune tramite l'utilizzo dei *building block*.⁹ Questa standardizzazione consentirà anche di correggere errori commessi in passato nella definizione dei procedimenti: ad esempio, molte strutture hanno scisso in maniera artificiosa i procedimenti, creandone due separati per la fase istruttoria e per la fase di liquidazione, nella convinzione che quest'ultima ricadesse sotto la responsabilità della Ripartizione Finanze.

Attualmente è in corso la digitalizzazione massiva di ulteriori procedimenti amministrativi. Nel biennio 2020-2021 sono stati individuati 34 progetti, che comprendono 103 procedimenti da digitalizzare, di cui 67 contributivi. A dicembre 2020, 4 progetti risultavano terminati, 7 in corso, 21 programmati e 2 da verificare.

Per il biennio 2022-2023 si stanno definendo i progetti di digitalizzazione focalizzandosi sui procedimenti di contributo che utilizzano soluzioni tecnologiche obsolete (non *web-based*, ossia non accessibili tramite *browser*), sui procedimenti autorizzativi con un significativo numero di istanze e, infine, sui procedimenti né di contributo né autorizzativi con un alto potenziale di innovazione e semplificazione.

Per utilizzare i servizi on-line della pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese devono creare una propria identità digitale che permetta loro di accedere (tramite *login*) alle piattaforme d'erogazione dei servizi *on-line*. Per fare ciò è possibile richiedere lo SPID, attivare la propria Carta nazionale dei servizi (CNS) oppure registrare un *eGov-account*.

Tra le azioni più importanti degli ultimi anni la Direzione generale cita lo *switch off* effettuato nel 2018 delle identità digitali su SPID e CNS e, a partire da febbraio 2021, su CIE. Per garantire una maggiore diffusione dello SPID in Provincia, pur essendo l'Alto Adige la provincia con il maggior numero di credenziali SPID attivate in rapporto alla popolazione (128.318 identità SPID attive in Alto Adige, pari al 32% della popolazione avente diritto rispetto al 10% della media nazionale, dato del 30.09.2020), la Provincia Autonoma di Bolzano ha stipulato una convenzione con Lepida per emettere le credenziali SPID presso ogni comune del territorio, in modo da garantire un supporto capillare e bilingue alla popolazione locale. Pertanto, ad oggi tutti i servizi (ad eccezione di due che

⁹ Per *building block* si intende una componente standard dei procedimenti che, funzionando in maniera automatizzata, garantisce a priori la correttezza di quel determinato sotto-processo.

sono attualmente in fase di *refactoring* per migrarli su tecnologia più attuale) sono accessibili mediante identità digitale SPID e CNS, mentre per la Carta d'identità elettronica, che è stata attivata solo di recente e che oltretutto non è ancora molto diffusa sul nostro territorio, alcuni servizi sono già fruibili mentre gli altri lo saranno entro breve.

La Provincia è anche una delle poche amministrazioni italiane ad aver aderito al nodo eIDAS, che consente l'interoperabilità transfrontaliera delle identità digitali. In questo modo per un cittadino dell'Unione europea è possibile accedere con la propria identità digitale, rilasciata dal Paese di appartenenza, a myCivis.

Le strutture interpellate hanno evidenziato, peraltro, un utilizzo limitato dello SPID, fatta eccezione per i procedimenti già digitalizzati gestiti dalla Ripartizione Economia. Mano a mano che si diffonde l'utilizzo delle piattaforme *on-line* tramite SPID, le strutture hanno potuto constatare una facilitazione nella verifica dell'identità del richiedente.

L'attivazione del sistema PagoPa ha reso immediatamente disponibile all'utente finale uno strumento di pagamento elettronico innovativo e di facile utilizzo.

Con il d.l. n. 76/2020 è stata disposta la proroga del termine dal 30 giugno 2020 al 28 febbraio 2021, a decorrere dal quale i pagamenti alle pubbliche amministrazioni devono essere effettuati esclusivamente attraverso la piattaforma nazionale dei pagamenti elettronici PagoPA. Al fine di rispettare questa scadenza per tutte le tipologie di entrate, l'Amministrazione provinciale, in collaborazione con la Ripartizione Informatica e Alto Adige Riscossioni SpA, quale intermediario tecnologico degli enti pubblici della provincia, ha proceduto all'integrazione delle funzionalità PagoPA nel sistema informatico SAP: da metà gennaio i diversi uffici dispongono dello strumento per gestire in maniera decentrata le posizioni debitorie e attivare il sistema di pagamento. La Provincia ha organizzato, inoltre, delle sessioni formative obbligatorie per i collaboratori incaricati con funzioni di gestione delle entrate di competenza di ciascuna struttura organizzativa.

Nella circolare del Direttore generale n. 4 del 17.02.2021 si è rammentato a tutti gli uffici dell'amministrazione provinciale che sono tenuti ad indicare esclusivamente tale modalità negli avvisi di pagamento, fatta eccezione per le poche ulteriori modalità di pagamento elencate nelle Linee guida PagoPA di AgID.

PagoPA consente all'utente di pagare scegliendo tra i diversi Prestatori di Servizi di Pagamento (PSP): sportelli (anche automatici), banche, Poste, punti Sisal-Pay e Lottomatica, ATM, applicazioni di *home banking* e *mobile payment*, nonché attraverso il servizio Pagamenti con codice PagoPA sul portale ePays. L'utilizzatore finale, laddove non vi sia una richiesta da parte dell'ente creditore, può anche effettuare in autonomia sul portale ePays un pagamento. L'assistenza ai cittadini per i pagamenti sulla piattaforma PagoPA è garantita dal call center attivato da Alto Adige Riscossioni.

Per quanto riguarda l'integrazione con l'app IO, già a partire dal 2018 la Provincia si è proposta per partecipare al progetto pilota portato avanti dal Team per la trasformazione digitale e AgID. A giugno 2020 è stato comunicato formalmente all'allora Ministra per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione l'interesse della Provincia a interfacciarsi con la suddetta applicazione. Ad oggi sono state eseguite tutte le traduzioni in lingua tedesca e si è in attesa di ricevere il *placet* per poter avviare le attività necessarie a completare l'"aggancio" delle notifiche dei servizi fruibili tramite myCivis all'app IO. Successivamente si procederà con i servizi di pagamento.

Per quanto riguarda il nuovo comma d/bis) dell'articolo 14 della l.p. n. 17/93, per cui nella comunicazione di avvio del procedimento si devono prevedere "le modalità telematiche con le quali è possibile prendere visione degli atti, accedere al fascicolo informatico ed esercitare in via telematica i diritti previsti dalla presente legge, nel rispetto della normativa vigente in materia di amministrazione digitale", una prima comunicazione alle strutture è stata fatta con la circolare del Direttore generale n. 5/2020. Si intende comunque integrare debitamente il decreto del Presidente della Provincia 13 gennaio 2020, n. 4 recante "Regolamento sull'esercizio del diritto di accesso nonché dei diritti derivanti dagli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni delle

pubbliche amministrazioni”. La verifica presso le strutture ha consentito di appurare che solo la Ripartizione Economia comunica l'avvio del procedimento, utilizzando modalità automatizzate che hanno comportato una riduzione consistente dei tempi e dei costi connessi all'espletamento di questo adempimento.

Stando alle informazioni ricevute dall'Ufficio Organizzazione, l'accesso telematico agli atti sarà possibile su piattaforma Opentext solo quando sarà a regime il nuovo sistema di gestione documentale.

Con lo “sportello digitale unico” (*Single Digital Gateway*) si punta a uniformare a livello europeo l'accesso ai servizi attraverso informazioni di qualità e canali di assistenza effettiva per tutti i cittadini dell'Unione (quindi anche transfrontalieri). In particolare, si punta su 21 servizi individuati dal Regolamento UE 2018/1724, le cui procedure dovranno poter essere interamente eseguite on-line in tutti i paesi UE entro i prossimi anni. La Direzione generale riferisce in proposito che la Provincia partecipa al tavolo di lavoro nazionale istituito da AgID, con la quale la Ripartizione Informatica è costantemente in contatto anche per altri progetti tramite una figura professionale ad hoc nominata “referente Agid”. Quest'ultimo referente partecipa ai tavoli tecnici e di coordinamento, collabora in maniera attiva alla stesura di alcune linee guida generali e si preoccupa di coinvolgere ulteriori figure presenti in Provincia a seconda dei temi trattati nelle varie riunioni. Nel corso dell'intervista si è potuto appurare che il progetto attualmente è in una fase di stallo. Finora la Commissione europea ha realizzato solo un portale informativo (“la tua Europa”), sul quale sono pubblicate informazioni sulle modalità di attuazione dei diritti fondamentali sanciti dal diritto europeo nei singoli Stati. La prospettiva a medio termine rimane comunque quella di rendere fruibili in maniera integrata i principali servizi resi ai diversi livelli istituzionali.

La piattaforma Civis e i formulari on-line

Il portale Civis (www.civis.bz.it) è un piattaforma *web* che raccoglie informazioni, documenti, moduli e contenuti riferiti a circa 1.000 servizi dell'amministrazione provinciale, dei comuni, delle comunità comprensoriali e dell'Azienda sanitaria. Il portale costituisce lo spazio virtuale in cui i privati possono cercare tutte le informazioni che la pubblica amministrazione locale mette a disposizione *on-line*. La piattaforma contiene anche un'area riservata – denominata myCIVIS -, in cui gli utenti possono accedere a più di cento servizi delle Pubbliche Amministrazioni operanti sul territorio in via telematica, gestendo comodamente da remoto tutta la comunicazione con gli uffici.

La Direzione generale afferma che già da tempo la Provincia sta cercando di mettere *on-line*, ove possibile, moduli con elementi compilabili direttamente a video. Infatti, accanto a vere e proprie applicazioni *web* utilizzabili per le istanze, in molti casi le strutture pubblicano la propria modulistica in formato PDF. Non si tratta però di una semplice conversione di un modulo Word/Libreoffice verso PDF, in quanto i moduli sono creati in modo da poter:

- recuperare le informazioni messe a disposizione da eventuali basi di dati provinciali/nazionali o anche da informazioni recuperabili dall'identità digitale con cui la cittadina e il cittadino ovvero l'impresa ha eseguito l'accesso (paradigma *una tantum* o *once only*);¹⁰
- essere compilati a video (per gli eventuali dati mancanti) direttamente dall'utente;

¹⁰ Si tratta di un principio enucleato nel Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020 (COM(2016) 179 final), in base al quale “le pubbliche amministrazioni dovrebbero evitare di chiedere ai cittadini e alle imprese informazioni già fornite. Nei casi in cui sia consentito, gli uffici della pubblica amministrazione dovrebbero adoperarsi per riutilizzare internamente tali informazioni, nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati, in modo che sui cittadini e sulle imprese non ricadano oneri aggiuntivi”.

– effettuare dei controlli più o meno sofisticati per limitare il più possibile errori di compilazione.

In questo modo gli utenti possono interagire con la Provincia attraverso diversi canali ai fini della presentazione di domande o richieste di varia natura (contributi, permessi, ecc.). La fruizione dei moduli è resa disponibile attraverso myCivis e l'aspetto grafico è disciplinato dal manuale redazionale riportato al link <http://demo.siaq.it/mycivis/>.

Per l'implementazione e il monitoraggio delle attività trasversali ai vari enti pubblici della provincia esiste una cabina di regia ("*IT steering committee*"), che ha il compito di seguire da vicino tematiche specifiche che di volta in volta vengono poste alla sua attenzione, in modo da gestirle in maniera coordinata e, se necessario, sottoporle anche al *Governance Board* (comitato di indirizzo cui spettano le indicazioni politico-strategiche e le decisioni in merito agli investimenti nel settore IT).¹¹

Allo stato attuale si sta procedendo anche alla digitalizzazione massiva dei procedimenti con standardizzazione dei moduli informatici dei diversi enti che utilizzano il portale Civis.

Un esempio particolarmente rilevante, che è stato messo in campo in tempi recenti, è rappresentato dai sussidi a sostegno delle piccole imprese, deliberati dalla Giunta provinciale per fronteggiare la crisi causata dal Covid-19. La volontà era quella di offrire nel più breve tempo possibile un servizio *on-line* a cui accedere tramite SPID, per riuscire a scremare già dal principio le domande degli aventi diritto. Era altresì essenziale disporre di una soluzione IT a supporto per la gestione dell'elevato numero di istanze (circa 18.000), così da poter liquidare il sussidio in tempi brevi.

In quest'ottica è stato fondamentale che la Provincia già disponesse di una infrastruttura IT per realizzare servizi *on-line* integrati con SPID nel portale dei servizi Civis e che l'infrastruttura fosse integrata con il sistema di protocollo informatico. Sfruttando i diversi *building block* dell'infrastruttura IT, già disponibili e in corso di perfezionamento, si è riusciti a realizzare e configurare una soluzione *on-line*, integrata con la piattaforma standard per la gestione delle istanze di contributo, in tempi brevissimi (20 giorni circa). La soluzione consente la gestione dell'impegno, l'integrazione con RNA (Registro nazionale degli aiuti) e la liquidazione, con una significativa riduzione, in termini generali, dei tempi del procedimento. Basti pensare, a tal proposito, che la Ripartizione Economia è riuscita a gestire la grossa mole di nuove domande di contributo senza necessità di incrementare il numero di addetti alle istruttorie. Dopo l'invio della domanda l'impresa ha modo di visualizzare nella propria area riservata di MyCivis sia la domanda sia la comunicazione di avvio del procedimento firmata digitalmente dal responsabile. La Direzione generale valuta che criteri di concessione semplificati e una infrastruttura IT di base strutturata a servizi e *building block* siano stati gli elementi vincenti che hanno permesso di raggiungere in tempi brevi i risultati attesi. Il ricorso ai *building block* presenta un notevole vantaggio per le strutture di merito: essi riescono, infatti, ad assicurare il rispetto delle disposizioni di legge che toccano trasversalmente i vari settori e che, a volte, non sono ben conosciute dalle strutture come, ad esempio, la normativa in materia di trasparenza, di accesso ai documenti, di privacy. In maniera speculare anche l'utente vede garantiti tutti i propri diritti di interazione digitale con l'amministrazione.

La verifica presso le strutture ha permesso di rilevare una situazione abbastanza variegata per quanto concerne il volume delle istanze telematiche rispetto al totale: si va da procedimenti per cui la domanda può essere presentata solo in via telematica ad altri per cui la domanda è presentata solo in forma cartacea. In questi ultimi casi la motivazione può essere ricondotta alla mancata digitalizzazione del procedimento, ma spesso anche alla preferenza dell'utente verso la forma più tradizionale di istanza.

In generale, le strutture hanno comunque rilevato negli ultimi tempi un aumento della percentuale di domande digitali, a parere loro però non legato direttamente all'emergenza da Covid-19, bensì

¹¹ Questi comitati direttivi sono stati previsti dalla deliberazione della Giunta provinciale n. 808/2015, che ha approvato la strategia per una *governance* del settore IT nelle amministrazioni pubbliche dell'Alto Adige.

piuttosto all'entrata in funzione delle piattaforme digitali.

Si è potuto constatare sia un massiccio supporto agli utenti da parte degli addetti nella compilazione delle istanze telematiche sia un'apertura dell'amministrazione ad accettare documentazione inviata in modalità non canoniche (es. via Whatsapp da chi non ha un indirizzo e-mail oppure di posta certificata).

I tempi di conclusione del procedimento amministrativo

La misura dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi è stata qualificata dal d.l. n. 76/2020, poi convertito nella legge n. 120/2020, quale livello essenziale delle prestazioni. Di conseguenza, anche la l.p. n. 17/1993 è stata recentemente modificata, introducendo la previsione che "i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese vengono misurati e monitorati periodicamente e sono pubblicati sul sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente" (art. 1/quarter, comma 1).

Alla domanda in ordine alle modalità e ai criteri per l'individuazione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto, la Direzione generale ha risposto che, in considerazione del fatto che l'attività dell'Amministrazione provinciale si estrinseca precipuamente nell'erogazione di agevolazioni economiche, tali procedimenti rappresentano quelli di maggiore impatto sulla cittadinanza e sulle imprese.

La Provincia ha in mente di organizzare la misurazione e il monitoraggio dei tempi effettivi di conclusione attraverso l'applicativo informatico GZoom¹² che, partendo dalla digitalizzazione dei procedimenti, permetterà anche di eliminare altri applicativi non basati su tecnologie web. Della raccolta dei relativi dati verrà presumibilmente incaricata la Direzione generale.

L'obbligo di pubblicare nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale l'esito delle rilevazioni circa i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti potrà essere reso effettivo solo a digitalizzazione avvenuta, dato che questa consentirà un tracciamento automatico delle diverse fasi.

Allo stato attuale si sta provvedendo ad aggiornare e pubblicare la delibera, con la quale la Giunta provinciale approva la tabella, debitamente compilata dalle strutture organizzative della Provincia e degli enti strumentali, indicante i procedimenti amministrativi che per comprovati motivi non possono essere conclusi nel termine di 30 giorni e per i quali un termine diverso non è già stato previsto da disposizioni normative. Questo nel rispetto del dettato di cui all'articolo 4, comma 4, della l.p. n. 17/1993.

A distanza di qualche anno dalla prima applicazione, con la recente circolare n. 5 del 2.3.2021 del Direttore generale, le strutture organizzative sono state invitate a rivedere i loro procedimenti nell'ottica di una semplificazione e di una conseguente riduzione dei termini.

La Direzione generale ritiene che la riduzione dei termini procedurali costituisca uno dei capisaldi della semplificazione amministrativa, che, a sua volta, rappresenta uno dei fattori principali in grado di incidere sulla qualità della regolazione pubblica, contribuendo al miglioramento dei servizi resi dall'amministrazione alla cittadinanza. Un nuovo impulso verso una maggiore riduzione dei termini, di cui è da tenere conto nella programmazione dell'attività, potrà arrivare anche dal predetto programma di digitalizzazione.

A parere della Direzione generale, il preavviso di rigetto dell'istanza, previsto dall'articolo 11/bis della l.p. n. 17/1993, consente un'ampia applicazione del principio del contraddittorio, con una presumibile riduzione del contenzioso concernente provvedimenti sfavorevoli. La riformulazione introdotta con la

¹² Finora questo applicativo è stato utilizzato in Provincia per la redazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e il relativo monitoraggio.

L.p. n. 9/2016 ha apportato un'importante modifica, per la quale la predetta comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza trova applicazione anche per l'amministrazione provinciale e per tutti gli enti che rientrano nell'ambito di applicazione della legge e non più solamente per i Comuni e le Comunità comprensoriali. A tutela degli istanti è stata aggiunta la previsione secondo la quale non possono essere adottati, tra i motivi che ostano all'accoglimento della domanda, inadempienze o ritardi attribuibili all'amministrazione. Nell'ottica dell'accelerazione della conclusione dei procedimenti, con il nuovo comma 3 sono state previste una serie di eccezioni, per le quali si può prescindere dalla comunicazione dei motivi ostativi: si tratta di procedimenti in materia previdenziale e assistenziale, di procedimenti concorsuali, di procedimenti di natura agevolativa nei quali si realizza una concorrenza tra le domande. Stessa previsione vale per i procedimenti che si concludono con provvedimenti di natura vincolata, per i quali il contenuto del provvedimento è già stabilito da norme giuridiche, in presenza di determinati requisiti, e dunque non è data alcuna discrezionalità amministrativa.

Con la l.p. n. 1/2021 sono state apportate ulteriori modifiche all'articolo 11/bis. Ora la comunicazione ai richiedenti delle motivazioni che ostano all'accoglimento della domanda, con cui viene loro concessa anche la possibilità di prendere posizione, sospende e non interrompe i termini di conclusione del procedimento. Il termine è sospeso e non più interrotto anche in caso di audizione. Inoltre, viene specificato che l'Amministrazione, in caso di rigetto delle osservazioni degli istanti, indica i soli motivi ostativi ulteriori risultanti dalle osservazioni o dall'audizione.

V. Conclusioni e raccomandazioni

L'*audit* ha confermato, come prevedibile, che nel periodo segnato dalla pandemia da Covid-19 un utilizzo più diffuso degli strumenti digitali ha permesso di imprimere una spinta alla semplificazione e accelerazione dei procedimenti dell'amministrazione provinciale.

Gli ostacoli che si sono frapposti ad un utilizzo ancor più massiccio delle ICT sono di due ordini: da un lato, le resistenze opposte dall'utenza e, dall'altro, i limiti strutturali nella capacità di offrire servizi digitali.

Sul primo fronte, alcune strutture provinciali hanno rilevato l'iniziale contrarietà di cittadine e cittadini nonché delle imprese a fruire dei canali telematici per l'accesso ai servizi. L'esperienza ha insegnato, peraltro, che nella maggior parte dei casi queste resistenze erano dovute principalmente ad abitudini ben radicate, ma che, una volta superata la diffidenza iniziale, anche l'utenza ha potuto apprezzare i vantaggi derivanti dalle nuove tecnologie. Dato che le amministrazioni hanno un ruolo chiave nel tentare di colmare il divario digitale tra cittadini,¹³ si ritiene che l'amministrazione debba continuare a insistere su questa strada, offrendo un forte supporto, attraverso gli addetti al ricevimento delle istanze, agli utenti in difficoltà nell'utilizzo delle applicazioni web.

Sull'altro fronte, è evidente che la reingegnerizzazione dei processi e la digitalizzazione dei procedimenti analogici non sono ancora state completate nell'amministrazione e si sta procedendo per gradi, focalizzandosi anzitutto sui processi maggiormente rilevanti in termini numerici. Ciò comporta che anche procedimenti semplici, la cui digitalizzazione non comporterebbe un grande impegno, devono ancora essere svolti manualmente. Nel complesso, si sono potuti apprezzare passi in avanti significativi in questa direzione, ma resta il fatto che in più casi i tempi impiegati per la digitalizzazione sono apparsi molto dilatati. Particolarmente preziosa potrà risultare da questo punto

¹³ Sul punto vedasi, ad esempio, S. D'Ancona, P. Provenzano: Gli strumenti della Carta della cittadinanza digitale, in R. Cavallo Perin, D.-U. Galetta (a cura di): Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale, Giappichelli editore, 2020, pp. 226 ss.

di vista l'attività del gruppo di lavoro multidisciplinare recentemente costituito per l'ottimizzazione dei processi, che potrà guidare - auspicabilmente sulla base di un documento programmatico formalmente approvato e portato a conoscenza delle strutture provinciali - una digitalizzazione più spedita attraverso una preventiva standardizzazione.

Esistono, peraltro, anche situazioni¹⁴ in cui il numero di domande è elevato, ma non si è proceduto alla digitalizzazione perché dovrebbe essere prossima la migrazione dagli attuali programmi gestionali ad un nuovo modulo della suite SAP (SAP grantor management) che, a regime, dovrebbe coprire l'intero ventaglio delle agevolazioni e dei sussidi erogati dalla Provincia e dagli enti dipendenti. Nel corso dell'effettuazione dell'*audit* è stato possibile appurare che si è conclusa positivamente la sperimentazione di tale piattaforma con la Ripartizione Economia, grazie alla quale è stato possibile gestire ca. 18.000 domande di sovvenzione in un arco di tempo molto limitato. Particolarmente vantaggiosa si è rivelata, in questo contesto, l'interazione tra imprese e amministrazione attraverso l'area riservata del portale Civis (myCivis), supportata dal modulo SAP Cloud Platform. Alla luce dei risultati positivi raggiunti in termini di semplificazione e speditezza nella concessione dei sussidi, si ritiene che sia ora necessario procedere con l'estensione di questa piattaforma unica alla gestione di tutti i procedimenti contributivi.

Dall'*audit* è emerso che il principio "*una tantum*" (o *once only*) è stato applicato solo in modo limitato all'interno dell'amministrazione provinciale. In coerenza con i più rilevanti documenti di programmazione di livello nazionale – in primis Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2020-2022 e il recente PNRR – bisognerà accelerare nella realizzazione della piena interoperabilità tra basi informative della Provincia ma anche degli altri enti pubblici. Per garantire i migliori risultati sarà necessario continuare ad assicurare il coinvolgimento attivo della Provincia ai tavoli nazionali che si occupano della definizione degli standard tecnici comuni di interoperabilità, a guida del Ministero per l'Innovazione digitale.

Nella stessa direzione sarebbe opportuno andare anche per quanto riguarda lo scambio di dati finalizzato all'effettuazione dei controlli. Su questo punto si ritiene di condividere, come esempio significativo, l'auspicio espresso dall'ASSE di creare una banca dati unica per il sistema DURP,¹⁵ al quale tutte le strutture provinciali che ne hanno necessità possano attingere. Con questo strumento si potrebbe, infatti, consentire una semplificazione e un efficientamento dell'attività di controllo, basati sulla condivisione degli esiti dei controlli eseguiti dalle diverse strutture.

Con riferimento ai criteri e alle modalità di effettuazione dei controlli sulle dichiarazioni sostitutive, si è constatato un esercizio frequente di controlli su tutte le dichiarazioni rese, sollevando il dubbio che tali operazioni possano comportare un aggravio ingiustificato del procedimento. Per far fronte a queste situazioni e favorire, più in generale, un esercizio omogeneo e corretto dei controlli da parte delle strutture di merito, sarebbe auspicabile l'adozione di una regolamentazione specifica a livello centrale per disciplinarne criteri e modalità di svolgimento.

Per quanto concerne la misurazione dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi, alla luce della rilevanza attribuita quale livello essenziale delle prestazioni, si esprime la raccomandazione di attivarsi in tempi rapidi per garantire la rilevazione e la pubblicazione ai fini sia di trasparenza sia di certezza dei tempi.

All'atto pratico si è potuto verificare che non sono stati fissati criteri per individuare i procedimenti amministrativi di maggiore impatto per la cittadinanza e le imprese, per i quali dovranno essere misurati, monitorati periodicamente e pubblicati sul sito istituzionale i tempi effettivi di conclusione. A questo proposito si ritiene di poter condividere l'idea espressa dall'Ufficio Organizzazione che il

¹⁴ Un esempio significativo è rappresentato dal contributo per la pensione complementare dei coltivatori diretti, per il quale sono state presentate negli ultimi due anni più di 4.000 domande.

¹⁵ La DURP (Dichiarazione Unificata di Reddito e Patrimonio) è una dichiarazione della situazione economica, che il cittadino deve presentare per accedere ad alcune prestazioni economiche o agevolazioni tariffarie.

discorso dovrebbe essere affrontato in un'ottica più ampia, avendo come finalità quella di adottare strumenti che consentano di valutare preventivamente ed *ex post* gli effetti di interventi normativi e amministrativi ricadenti sulle attività di cittadine e cittadini e delle imprese o sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Si potrebbe, ad esempio, prendere spunto *a contrario* dalla disciplina statale in materia di analisi e verifiche dell'impatto della regolazione, che ha stabilito i casi di esenzione al fine di concentrare l'impegno delle amministrazioni sulle analisi di maggiore impatto. Il regolamento in questione¹⁶ esplicita alcune condizioni che, congiuntamente considerate, servono a definire gli interventi a ridotto impatto.

In considerazione dell'importanza che il PNRR annette alla piena partecipazione del Paese all'iniziativa europea del Single Digital Gateway,¹⁷ per arrivare all'armonizzazione tra tutti gli Stati membri e alla completa digitalizzazione di un insieme di procedure e servizi di particolare rilevanza, si raccomanda, infine, di continuare a garantire la partecipazione attiva della Provincia al tavolo di coordinamento nazionale.

Un follow-up sulle raccomandazioni espresse verrà eseguito a distanza di un anno.

Al termine del lavoro, si desidera ringraziare sentitamente la Direzione generale e i Dirigenti interpellati per la disponibilità e lo spirito collaborativo mostrati nello svolgimento dell'audit, tanto più in concomitanza con i maggiori carichi di lavoro legati alla gestione dell'emergenza sanitaria.

Elena Eccher

¹⁶ Si tratta del Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione, approvato con DPCM 169/2017.

¹⁷ Cfr. PNRR, pag. 89.



Südtiroler Landtag
Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano
Cunsèi dla Provinzia autonoma de Bulsan

Prüfstelle
39100 Bozen | Freiheitsstraße 66
Organismo di valutazione
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismodivalutazione@consiglio-bz.org
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp