

**PROPOSTE PER L'INNOVAZIONE E  
LA COMPETITIVITA' DEL SISTEMA PAESE**

**Audizione presso la Camera dei deputati  
IX Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni**

*3 Maggio 2005*

**INDICE DEGLI ARGOMENTI:**

<b>1. Correlazione tra innovazione e competitività</b>	<b>3</b>
<b>2. Le proposte e i progetti in corso nel nostro Paese</b>	<b>5</b>
2.1. LA PA digitale: un cammino innovativo tra luci ed ombre	5
2.2. I cittadini digitali: azioni efficaci	5
2.3. L'impresa digitale: un capitolo carente	6
<b>3. I principali vincoli del mercato italiano</b>	<b>7</b>
3.1. Le imprese private	7
3.2. Le pubbliche amministrazioni	7
<b>4. Le proposte Assinform</b>	<b>9</b>
4.1. Prima proposta: l'Impresa aggregata e digitale	10
4.2. Seconda proposta: l'Amministrazione aggregata e digitale	11
4.3. Terza proposta: un'Offerta ICT aggregata e competitiva	13

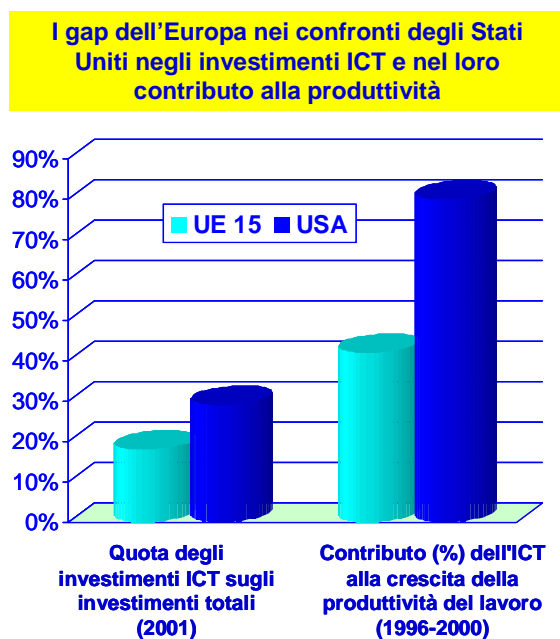
## 1. Correlazione tra innovazione e competitività

Le ormai numerose analisi retrospettive sui cicli di sviluppo delle economie dei maggiori Paesi, negli ultimi 15 anni, sono giunte concordemente alla conclusione che l'ICT ha avuto un ruolo fondamentale nel determinare un impulso alla crescita e alla competitività dei Paesi ad elevata intensità di penetrazione e utilizzo di tecnologie.

In conseguenza di ciò si può affermare che il digital divide tra Paesi spieghi anche i differenziali di competitività e crescita sul medio e lungo periodo.

Questa correlazione risulta molto evidente se si confrontano gli indicatori di penetrazione e utilizzo di ICT e la crescita della produttività lavoro, negli Stati Uniti e in Europa (fig.1).

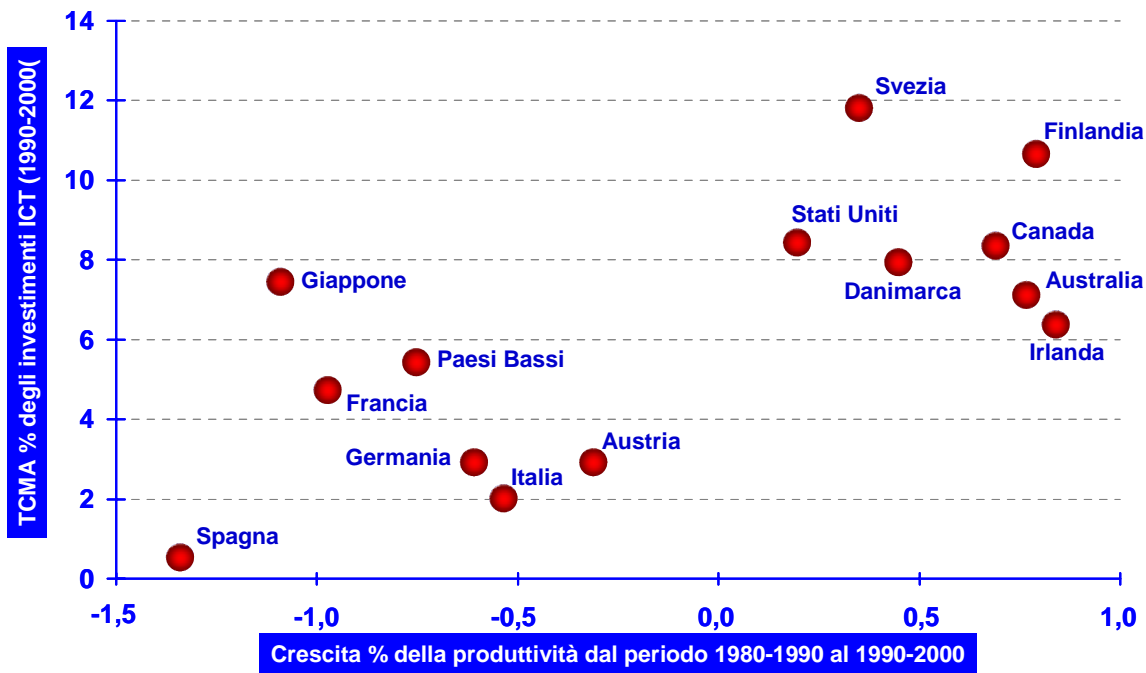
**Fig. 1 Contributo dell'ICT alla crescita dei Paesi e trend di sviluppo**



Fonte: Unione Europea

La stessa correlazione è rilevabile a livello Paese: la misurazione effettuata dall'Oecd (Ocse) su 2 sottoperiodi (1980-90 e 1990-2000) evidenzia chiaramente come esistano 2 gruppi di Paesi nell'ambito dei quali il differenziale di crescita della produttività è correlato alla crescita degli investimenti ICT (fig.2).

Fig. 2 Crescita degli investimenti ICT e della produttività nei maggiori Paesi (1980 -2000)



Fonte: OECD, *ICT and economic growth* (2003)

## 2. Le proposte e i progetti in corso nel nostro Paese

E' soprattutto a partire dalla fine degli anni Novanta che i Governi italiani hanno iniziato a dedicare attenzione al tema dell'innovazione, anche sulla spinta dei primi piani europei, in materia.

Di particolare rilevanza è stata l'opera del ministro Bassanini, tesa all'innovazione di processo all'interno della Pubblica Amministrazione, che ha coinvolto le tecnologie come fattore abilitante del rinnovamento delle procedure interne al settore pubblico. In quel momento storico, a cavallo del secolo, è arrivato in Italia il termine *eGovernment*.

La creazione nel 2001 della figura del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie ha rappresentato per il settore ICT un segnale di significativa importanza. Attorno al ministro Lucio Stanca, manager internazionale ben noto agli operatori del settore, si è creata una grande aspettativa. Le "linee guida" che il ministro ha promosso nel 2002 sono state accolte come un piano di lavoro molto promettente, su più livelli di intervento.

Di fatto, la sua azione, su indicazione del Governo, si è poi concentrata prevalentemente in due ambiti: la Pubblica Amministrazione e i Cittadini.

### 2.1. LA PA digitale: un cammino innovativo tra luci ed ombre

Sul fronte della **Pubblica Amministrazione digitale**, l'iniziativa più rilevante è stato certamente il piano di eGovernment.

Il Piano si basa su un concetto "forte" che è quello di considerare, da parte dei cittadini e delle imprese, le diverse PA (centrali e locali) come un soggetto unico, con interfacce unitarie e capace di fornire telematicamente una pluralità di servizi.

Ciò naturalmente implica sia un'evoluzione culturale della PA verso una logica di servizio a cittadini ed imprese, sia un'evoluzione tecnologica verso una completa interconnessione di tutte le PA ed una capacità di "cooperazione applicativa".

Il cammino sino ad ora intrapreso si è sicuramente mosso positivamente in quest'ottica, ma molti sono ancora i passi da compiere ed i problemi da risolvere per arrivare ad avere una PA realmente digitale.

Il Piano eGovernment ha avuto certamente il merito di stimolare l'attenzione e l'investimento nella PA locale, fino ad allora poco coinvolta nei progetti nazionali. Il primo avviso di eGovernment ha prodotto oltre 400 progetti, ideati e presentati da Regioni ed Enti locali, di cui 134 finanziati, per un valore complessivo di lavori attivati superiore a 500 milioni di Euro, con un co-finanziamento governativo pari a 120 milioni di Euro. Nel suo complesso, il piano eGovernment nella PA centrale e locale, tra il primo avviso e la seconda fase, attualmente in corso, ha visto lo stanziamento di circa un miliardo di Euro, e l'attivazione – attraverso il meccanismo del co-finanziamento – di nuovi, importanti investimenti degli Enti locali e dei partner privati.

Altre iniziative sviluppate, nell'ottica di una Pubblica Amministrazione digitale ed interconnessa, sono a creazione del Sistema Pubblico di Connettività (SPC), destinato a superare i progetti di infrastruttura digitale varati nel corso degli anni Novanta e ormai obsoleti (la RUPA e le RUPAR), nonché il Codice dell'Amministrazione digitale, nato dalla raccolta di tutte le norme varate nel corso degli ultimi cinque anni, per spingere la PA all'utilizzo delle tecnologie, al suo interno e nel rapporto con i cittadini e con le imprese. Correlati a questi provvedimenti è importante ricordare le norme relative a: la firma digitale, il protocollo informatico, la carta d'identità elettronica (ancora da ampliare) e il processo di dematerializzazione dei documenti.

Sempre all'interno del settore pubblico, un investimento particolare è stato dedicato al mondo della scuola. Il Ministero dell'Istruzione ha investito per migliorare la dotazione tecnologica delle scuole, in termini di collegamento in banda larga, di dotazione dei computer per gli studenti/i docenti, oltre che di formazione dei docenti.

### 2.2. I cittadini digitali: azioni efficaci

Le iniziative nei confronti dei cittadini sono state molteplici. Anzitutto il programma "Vola con Internet", che ha concesso uno sconto di 175 Euro ai 16enni che acquistano un PC. Simili progetti sono stati portati avanti con "PC alle Famiglie", destinato a concedere incentivi all'acquisto di computer agli individui a basso reddito, e più di recente con "PC ai Dipendenti pubblici" e "PC ai Docenti", basati su un marketplace gestito da Consip che consente ai lavoratori dei due settori di acquistare un PC a condizioni favorevoli, pur senza un contributo governativo.

Particolare attenzione è stata volta al sociale. La "legge Stanca" sull'accessibilità porta l'Italia all'avanguardia per quanto riguarda la fruizione delle tecnologie e di Internet da parte dei diversamente abili. Per recuperare il digital divide

interno al Paese, il Ministro per l'Innovazione ha dato spazio anche alle tecnologie più prossime al cittadino non informatizzato, come il bando tGovernment per la tecnologia digitale terrestre, diffusa anche grazie ai contributi concessi dal Ministero delle Comunicazioni.

Un capitolo rilevante è stato l'investimento nel Mezzogiorno. La diffusione della rete a banda larga, grazie soprattutto all'opera del Ministero delle Comunicazioni, e delle tecnologie nei "distretti digitali", grazie soprattutto al Ministro per l'Innovazione, può portare alla nascita di nuovi poli d'eccellenza. La nascita di due società di scopo con Sviluppo Italia, ovvero Innovazione Italia per il MIT e Infratel per il Ministero delle Comunicazioni, ha segnato la volontà concreta di realizzare i progetti per i quali il CIPE ha stanziato centinaia di milioni di Euro.

Il Ministero delle Comunicazioni, oltre allo sviluppo della Banda Larga su rete fissa, ha operato positivamente per lo sviluppo delle reti mobili di ultima generazione (UMTS) e per le prime, promettenti sperimentazioni del Digitale Terrestre.

### *2.3. L'impresa digitale: un capitolo carente*

Si registra tuttavia una minore attenzione nei confronti dell'innovazione delle imprese. Disattenzione che ha caratterizzato sia l'attuale Governo che quelli che lo hanno preceduto. Il Ministro per l'Innovazione ed il Ministro delle Attività produttive hanno lavorato su alcune leve d'incentivo, tra cui il "bando eCommerce" e il "Piano per l'innovazione nelle imprese". Più di recente si sono attivati strumenti per facilitare l'accesso al credito, tra cui la "Sabatini per l'innovazione". Provvedimenti che indicano la via da percorrere, ma non possono essere giudicati esaustivi, anche alla luce della difficoltà di accesso agli strumenti della finanza agevolata da parte delle piccole imprese. La mancanza di incentivi semplici e tangibili, infatti, non ha aiutato le PMI italiane, che in questi anni hanno aggravato la loro tendenza recente alla riduzione di investimenti in innovazione.

Inoltre, si è sentita la mancanza di una forte "comunicazione istituzionale" in quest'ambito. Infatti, per quanto sia vero che "*l'innovazione nelle aziende non si fa per decreto*", è altrettanto vero che un'azione comunicativa forte e sinergica tra il Governo e la rappresentanza delle imprese, potrebbe portare messaggi convincenti alle imprese, possibilmente supportati da alcuni incentivi mirati e, soprattutto, dalla diffusione di buone pratiche.

Nel contesto della scarsa attenzione alle imprese, va inserita anche la mancanza di una politica industriale a supporto del settore delle nuove tecnologie. Comparto che certamente soffre di eccessiva parcelizzazione e di carenza di grandi gruppi industriali nazionali, capaci di competere all'estero. Ma che non gode della necessaria notorietà presso il mondo politico e istituzionale, con il rischio di essere tagliati fuori, nel contesto internazionale, in uno dei settori industriali di punta per l'economia mondiale.

### 3. I principali vincoli del mercato italiano

#### 3.1. Le imprese private

Le carenze sono particolarmente critiche nelle realtà di minori dimensioni, quelle che stanno investendo poco in innovazione, ma coinvolge gran parte del settore industriale italiano, fatto di medie e piccole imprese. Le principali evidenze in quest'ambito riguardano:

- la difficoltà ad analizzare, conoscere e **valutare il ruolo** che l'innovazione tecnologica può svolgere per il miglioramento dei processi interni e nei confronti degli interlocutori esterni, unitamente alla difficoltà di valutare il relativo aumento di produttività e competitività;
- una scarsa e/o **insufficiente conoscenza degli strumenti e dei relativi finanziamenti pubblici** disponibili, per la difficoltà a formulare le domande di finanziamento, sia in termini sostanziali (incapacità ad individuare progetti adeguati e sostenibili), sia in termini formali (modulistica, tempistica, adempimenti formali);
- l'**assenza di una fase di monitoraggio e valutazione** degli investimenti nella fase di "cantiere" e nella fase di "gestione";
- sul fronte della "**conoscenza**": una bassa capacità di reperimento degli skill necessari, una scarsa propensione alla ricerca e sviluppo, così come alla formazione continua, oltre che una bassa disponibilità alla collaborazione con altre imprese, con il mondo accademico e con i centri di competenza;
- una crisi diffusa delle filiere e delle aggregazioni di imprese: il **difficile passaggio dal distretto tradizionale al distretto digitale**.

#### 3.2. Le pubbliche amministrazioni

Come indicato nel presente documento, il Governo attuale - e anche quello precedente - hanno operato positivamente per portare innovazione ed efficienza nella Pubblica Amministrazione italiana, ma ancora molti sono i passi da compiere ed i problemi da risolvere.

Le PA, infatti, considerano abitualmente l'innovazione, soprattutto quella derivante dal settore ICT, come un mezzo per accelerare e migliorare certi processi interni, ma quasi mai come leva strategica per modificare/incidere sulla propria efficienza e sui propri servizi.

Ciò trova riscontro in una serie di evidenze strutturali:

- Organizzativamente, il settore ICT dentro la PA non è, quasi mai, visto come un settore integrato e connesso, ma le **competenze IT e TLC sono spesso divise** e, queste ultime (TLC) sono "affogate" in un complesso di altre competenze di tipo "commodities" (servizi di manutenzione, approvvigionamenti vari, ecc).
- Le competenze IT, laddove facciano riferimento a specifiche unità organizzative, sono spesso avulse dal contesto generale e dal "core business" dell'Amministrazione, hanno **risorse insufficienti e scarso peso decisionale**.
- Quasi sempre si tende ad **applicare l'innovazione alle sole procedure** esistenti (sarebbe più corretto parlare di "automazione"), senza incidere sui processi organizzativi e funzionali.
- Anche nei casi di utilizzo diffuso delle nuove tecnologie che spesso producono forti livelli di automazione interna, ciò si traduce con **difficoltà nella capacità di fornire servizi** di eccellenza a cittadini ed imprese (insufficiente rapporto costo/prestazioni).
- **Gli investimenti in formazione sono estremamente ridotti** (secondo il rapporto Annuale del CNIPA, la spesa per la formazione degli addetti ICT della PAC è diminuita complessivamente, dal 2002 al 2003, del 16% circa, passando dai 4,6 milioni di euro a 3,4 milioni, pari all'0,002 del totale di spesa IT).

Che si assommano alle difficoltà nel dialogo/nella cooperazione tra sistemi informativi (centrali e locali):

- il **livello di automazione è ancora estremamente diversificato** tra le varie Amministrazioni (Centrali e Locali): accanto a situazioni di ampia diffusione delle tecnologie digitali e notevole disponibilità dei servizi erogati, vi sono Amministrazioni che, viceversa, sono ancora indietro rispetto alle esigenze proprie e dell'utenza;
- è ancora scarsa la **cooperazione applicativa tra le amministrazioni**, il che, in parte, vanifica anche i livelli di eccellenza presenti: infatti, laddove un servizio richiede il concorso di più Amministrazioni per essere erogato (caso molto frequente) è necessario che tutte le Amministrazioni coinvolte abbiano lo stesso livello di

automazione e possano interagire informaticamente tra di loro, pena la distribuzione di un servizio di bassa qualità;

- presso le PA esiste un **patrimonio informativo** enorme ma certamente poco utilizzato, soprattutto nell'ottica di aggregazione ed interscambio dei dati;
- la **cultura informatica** ed il livello di formazione "digitale" del personale delle PA sono ancora estremamente bassi e scarsi risultano gli investimenti previsti a riguardo;
- il **complesso normativo** esistente che regola le varie funzioni della PA (non ultime le norme che disciplinano le forniture da parte delle imprese) è ancora estremamente complesso e farraginoso, tale da rendere problematico ogni processo di innovazione e cambiamento.

Per quanto riguarda la PAL si deve inoltre osservare:

- una dimensione ancora limitata della spesa informatica;
- lo squilibrio fra grandi e piccole amministrazioni per l'informatica e fra Nord e Sud;
- una diffusione della connettività in rete buona negli Enti di medie e grandi dimensioni, ma ancora molto carente nei piccoli Comuni e Comunità Montane;
- un utilizzo delle applicazioni ancora prevalentemente centrato sulle esigenze interne, più che sui servizi ai cittadini e alle imprese.



#### 4. Le proposte Assinform

Considerati i punti di cui sopra e la situazione in cui si trova il nostro Paese, soprattutto in ambito di investimenti ICT da parte delle imprese, pubbliche e private - cuore del sistema economico e quindi della competitività italiana - l'Associazione intende formulare le sue proposte, di breve e medio termine, basandole sui seguenti 3 "slogan":

- ❑ **Attrazione** (di investimenti)
- ❑ **Aggregazione** (di imprese, della domanda e dell'offerta)
- ❑ **Internazionalizzazione** (del sistema, sia domanda che offerta)

Questi 3 elementi di base, sono declinati nelle proposte che Assinform vuole portare alle istituzioni e al mercato, per tradurle in iniziative, azioni e investimenti.

La logica entro la quale l'Associazione intende muoversi è quella della Legislatura, sia perché sta per concludersi quella in corso, sia perché le proposte puntano a recuperare il ritardo del nostro Paese in un arco temporale di almeno 5 anni, attraverso progetti di ampio respiro.

4.1. Prima proposta: l'Impresa aggregata e digitale

<b>Premessa</b>	Le imprese italiane, soprattutto quelle più esposte alla concorrenza internazionale, soffrono la crescente competitività dei paesi emergenti e necessitano di essere supportate, in una logica di aggregazione (per filiere produttive) e di export (Made in Italy), attraverso un uso più intensivo e strategico delle nuove tecnologie
<b>Proposta</b>	<p>Identificare alcuni grandi progetti paese, per settori verticali (per esempio: il turismo, il tessile, il mobile, i trasporti, la sanità) che siano oggetto di iniziative miste, pubblico-private (<i>project financing</i>), finalizzate a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adottare le nuove tecnologie e i progetti/servizi ad esse correlate, come paradigma del rilancio economico e competitivo di quei settori.</li> <li>▪ Convogliare le opportune risorse economiche da parte del Governo, supportate da co-finanziamenti da parte: delle imprese della filiera interessate/disponibili; delle imprese ICT che vogliono partecipare ai progetti; degli istituti bancari disponibili.</li> <li>▪ Finalizzare i progetti ad un potenziamento delle filiere produttive coinvolte (aggregazione, produttività, competitività), operando contestualmente perché cresca la capacità di esportazione dei prodotti della filiera, anche in una logica di delocalizzazione "mirata".</li> </ul>
<b>Soggetti coinvolti</b>	<p>a) Il Governo e le parti sociali</p> <p>b) Le imprese/rappresentanze delle filiere individuate</p> <p>c) Le imprese/rappresentanze del sistema dell'offerta</p> <p>d) Gli istituti bancari e le sue rappresentanze</p>

#### 4.2. Seconda proposta: l'Amministrazione aggregata e digitale

<p><b>Premessa</b></p>	<p>La Pubblica Amministrazione italiana, oltre a soffrire dei noti problemi di gigantismo e di burocrazia, fatica ad adottare un modello "in rete", sia per problemi connessi alla mancanza di investimenti adeguati e di cultura dell'innovazione, sia per difficoltà a trovare strumenti di "dialogo applicativo" tra i diversi sistemi informativi.</p> <p>La PA deve operare come una struttura "unica" con unitarietà di interfaccia verso cittadini ed imprese e con procedure semplificate e trasparenti.</p> <p>Diventa quindi necessario, in mancanza degli opportuni investimenti pubblici, sia coinvolgere investimenti privati, che concentrare l'attenzione sulla cooperazione tra Amministrazioni, in modo da favorire l'accelerazione e la qualità dei servizi ai cittadini e, soprattutto, alle imprese.</p>
<p><b>Proposte</b></p>	<p><u>La realizzazione di una Amministrazione aggregata e digitale</u> si basa su alcuni punti che possono essere oggetto di specifiche proposte operative:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Realizzazione di un "Piano strategico unitario per la PA digitale" attraverso il prosieguo e l'evoluzione del Piano E_Government, in una logica di interazione PA Centrali- PA Locali.</li> <li>▪ Incrementare e sviluppare il processo di Cooperazione applicativa tra amministrazioni, avviato con la creazione del Sistema Pubblico di Connettività (SPC), che, solo con il suo completamento, anche applicativo, potrà dare i benefici attesi.</li> <li>▪ Valorizzazione e sfruttamento del grande patrimonio informativo pubblico, attraverso l'identificazione di alcuni grandi progetti paese, connessi alle banche dati pubbliche disponibili, che siano oggetto di iniziative miste, pubblico-private (<i>project financing</i>), finalizzate a convogliare idee e investimenti da parte delle pubbliche amministrazioni, delle imprese ICT e degli istituti di credito interessati/disponibili. Ciò al fine di fornire servizi efficienti, soprattutto a favore delle imprese, ma anche di categorie ed ordini professionali, nonché di cittadini, in modo da consentire una remunerazione/un ritorno degli investimenti effettuati.</li> <li>▪ Impostare ed attuare un completo e concreto piano di formazione informatica per la PA, centrale e locale, che possa realmente contribuire al superamento dell'attuale carenza di skills adeguate.</li> </ul>
<p><b>Conseguenze e considerazioni</b></p>	<p>Esempi virtuosi del nostro sistema (il fisco online), presi come modello in altri paesi, dimostrano che una pubblica amministrazione più aggregata e più efficiente favorisce un utilizzo più spinto delle nuove tecnologie, convincendo sia professionisti (in questo caso i commercialisti), sia le imprese, sia gli stessi cittadini, ad adottare i servizi digitali, disponibili anche a sostenere i costi relativi, pur di ottenere un servizio utile per la propria attività.</p> <p>In questo caso, quindi, i 3 elementi di base indicati in premessa alle proposte, possono essere così declinati:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Attrazione</b> di investimenti (il credito, sia nazionale che internazionale, oltre alle imprese ICT, anche internazionali, disponibili a condividere il rischio d'impresa connesso ai progetti individuati)</li> <li>▪ <b>Aggregazione</b> della pubblica amministrazione, per agevolare la qualità e la diffusione dei servizi</li> <li>▪ L'<b>internazionalizzazione</b> del sistema Italia, adeguatamente supportato da una pubblica amministrazione più efficiente e più vicina alle esigenze delle imprese</li> </ul>

<b>Soggetti coinvolti</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>a) Il Governo e le parti sociali</li><li>b) Le imprese/rappresentanze della Pubblica Amministrazione</li><li>c) Le imprese/rappresentanze del sistema dell'offerta ICT</li><li>d) Gli istituti bancari e le sue rappresentanze</li></ul>
---------------------------	--

4.3. Terza proposta: un'Offerta ICT aggregata e competitiva

<b>Premessa</b>	Una diretta conseguenza delle proposte relative ai grandi comparti della domanda, di cui sopra (filiera industriali e pubblica amministrazione), sarebbe certamente l'aggregazione dell'offerta e la sua qualificazione. Sia perché la crescita degli investimenti agevolerebbe un rilancio del settore, sia perché un coinvolgimento negli investimenti, forzerebbe una selezione degli operatori più solidi, agevolando, allo stesso tempo, i fornitori più qualificati e specializzati (filiera settoriali e PA).
<b>Proposta</b>	Fermo restando quanto sopra, si propone di introdurre un meccanismo agevolativo per le aziende ICT che: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evidenziano la volontà di operare in modo aggregato e sinergico con altre imprese del settore.</li> <li>2. Propongono progetti/soluzioni che possono essere esportati.</li> </ol>
<b>Conseguenze e considerazioni</b>	Poter avere una norma/delle agevolazioni a supporto delle imprese del comparto ICT, disponibili ad aggregarsi e ad affrontare i mercati internazionali, porterebbe a 3 conseguenze positive: <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Metterebbe al centro del confronto politico-istituzionale il settore ICT, strategico per tutta l'economia, ma spesso poco considerato dalla politica e dalle istituzioni italiane.</li> <li>b) Consentirebbe al nostro Paese di poter valorizzare le molte "buone pratiche" esistenti e di considerare seriamente la grande galassia dell'"hitech" italiano, dato per finito o in declino e ricco invece di tante realtà dinamiche. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aiuterebbe un ritorno degli investimenti, anche industriali, delle multinazionali ICT.</li> </ul> </li> </ol>
<b>Soggetti coinvolti</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>a) Il Governo e le parti sociali</li> <li>b) Le imprese/rappresentanze del sistema dell'offerta ICT</li> <li>c) Gli istituti bancari e le sue rappresentanze</li> </ol>