



**Politecnico
di Torino**

Politecnico di Torino

Corso di Laurea Magistrale in Ingegneria della Produzione Industriale e
dell'Innovazione Tecnologica

A.a. 2025/2026

Sessione di Laurea marzo 2026

Trasformazione digitale dei processi nella Pubblica Amministrazione

Il caso "Sistema Sportelli Unici"

Relatrice:

Prof.ssa Elisabetta Raguseo

Candidato:

Dott. Alberto Astesano

Ringraziamenti

Giunto al termine di questo percorso, sento il bisogno di fermarmi, guardarmi indietro e dare valore a chi ne ha reso possibile ogni passo. Desidero ringraziare la professoressa Elisabetta Raguseo, relatrice di questo lavoro. La sua disponibilità e la sua competenza hanno permesso di orientarmi nella giusta direzione per la produzione di questo elaborato.

Un pensiero profondo va a Intellera Consulting, la realtà in cui sto avendo l'opportunità di lavorare e crescere. Entrare in un contesto così vivo e stimolante mi ha permesso di mettermi alla prova e di misurarmi sotto diversi punti di vista. Ho incontrato persone di grande valore, progetti che mi hanno spinto oltre i miei limiti ed una cultura che realmente crede nell'innovazione e nella collaborazione. Un grazie speciale a Sara, per la professionalità, l'impegno e la cura con cui guida il nostro team. La sua capacità di unire competenza e umanità mi sprona costantemente a mettermi in discussione ed è una fonte di ispirazione quotidiana.

Alla mia famiglia devo tutto. Ai miei genitori e a mio fratello devo l'amore, la fiducia e la libertà che mi hanno sempre donato. Mi hanno insegnato a non mollare e a restare fedele ai valori in cui credo. Ai miei nonni devo il mio senso del sacrificio, la pazienza e la costanza. Ogni loro gesto è un insegnamento che custodisco con cura e che mi porto dentro ogni giorno.

Un grazie sincero ai miei amici che mi hanno accompagnato in questi anni con affetto, ironia e leggerezza. Sono stati la mia pausa, la mia energia e allo stesso tempo il motore della mia fantasia. Hanno saputo capirmi anche quando le parole non bastavano. Un pensiero speciale a Rebecca per la pazienza, la presenza e la tenerezza che la contraddistingue. Grazie per esserci stata quando il tempo sembrava non esserci.

E poi ci sono tutte le persone incontrate lungo la strada: i colleghi, i compagni, i docenti e gli amici che hanno condiviso un tratto del cammino. Ognuno di loro ha lasciato un segno nel modo che ho di osservare ciò che mi circonda ed ha contribuito, anche solo in parte, a costruire la persona che sono oggi.

Concludo questo percorso con lo stesso respiro di quando si taglia un traguardo dopo una lunga discesa. La fatica nelle gambe, il cuore che batte forte, e quella sensazione di aver dato tutto. Ogni bivio, ogni errore, ogni ripartenza mi ha insegnato qualcosa. Ci sono stati momenti in cui la salita sembrava infinita, ma è proprio lì che ho trovato la forza di continuare. Oggi guardo indietro e provo gratitudine, non solo per ciò che ho raggiunto, ma per il modo in cui ci sono arrivato. Porto con me la consapevolezza che ogni sfida affrontata, ogni caduta, è stata parte di un viaggio che mi ha reso più solido e preparato. E mentre mi lancio verso il futuro, mi piace pensare che non smetterò mai di misurarmi con queste sfide, con nuove sfide, nuove difficoltà e nuovi orizzonti.

Grazie a tutti.

Sommario

Introduzione	7
1. La trasformazione digitale nella Pubblica Amministrazione	8
1.1 Il paradigma della trasformazione digitale nella P.A.	9
1.2 I riferimenti strategici	13
1.2.1 Il quadro europeo.....	14
1.2.2 La strategia nazionale.....	19
1.3 Principi guida e strumenti della trasformazione digitale	26
1.3.1 Migrazione al cloud e infrastrutture digitali.....	28
1.3.2 Interoperabilità e basi dati nazionali.....	29
1.3.3 Identità digitale, accesso e strumenti di cittadinanza digitale	31
1.3.4 Standardizzazione dei servizi e qualità dell'esperienza utente.....	34
1.4 Gli attori e le sfide della P.A. italiana	35
2. Il ruolo delle aziende di consulenza nei processi di trasformazione pubblica	38
2.1 La consulenza come leva per la trasformazione digitale della P.A.	39
2.2 I modelli di intervento consulenziale nei progetti di trasformazione digitale della P.A.	40
2.3 L'approccio progettuale nella consulenza alla P.A.	41
3. Intellera Consulting	43
3.1 Storia e identità di Intellera Consulting.....	43
3.2 Missione e aree di intervento	45
3.3 Modello organizzativo	47
4. Studio dei processi di trasformazione digitale degli sportelli unici al cittadino (Sistema SSU)	50
4.1. Il progetto nazionale	52
4.1.1 Panorama normativo	54
4.1.2 Gli elementi del sistema SSU.....	56
4.2. Perimetro e definizione dello studio.....	63
4.3 Quadro metodologico e framework di analisi	64
4.4. Analisi dei processi AS-IS.....	66
4.4.1 Fase 0: Definizione del perimetro di intervento e impostazione metodologica.....	67

4.4.2 Fase 1: Assessment strutturale del Sistema SSU	69
4.4.3 Fase 2: Assessment organizzativo e procedimentale dell'Ente	72
4.4.4 Fase 3: Assessment applicativo e informativo	75
4.4.5 Fase 4: Assessment del livello di maturità del Sistema	78
4.4.6 Sintesi e output dell'assessment AS-IS	80
4.5. Progettazione dei processi TO-BE e definizione degli interventi di trasformazione	81
4.5.1 Principi guida e vincoli della progettazione TO-BE	83
4.5.2 Metodo di progettazione dei processi TO-BE	85
4.5.3 Progettazione dei processi TO-BE	88
4.5.4 Progettazione degli interventi di trasformazione	89
4.6. Implementazione, monitoraggio e governance	91
4.6.1 Strategia di implementazione del modello TO-BE	91
4.6.2 Piano di attuazione degli interventi	93
4.6.3 Sistema di monitoraggio e misurazione	96
4.6.4 Modello di governance della trasformazione	97
4.7. Strumenti e approcci utilizzati	98
4.7.1 Raccolta delle evidenze e costruzione della base conoscitiva	99
4.7.2 Strumenti di modellazione e valutazione	99
4.7.3 Strumenti di pianificazione, controllo e governo	100
5. Impatti, limiti del framework e sviluppi futuri	102
5.1 Impatto del framework	102
5.2 Limiti del framework	103
5.3 Sviluppi futuri	104
Conclusioni	107
Bibliografia	109

Introduzione

Il panorama globale contemporaneo è caratterizzato da una transizione digitale che non rappresenta più una mera opzione tecnologica, bensì un imperativo strategico per la competitività e la resilienza dei sistemi-paese. In questo contesto, la Pubblica Amministrazione riveste un ruolo centrale: l'efficienza dei suoi processi non influenza solo l'erogazione dei servizi ai cittadini, ma costituisce l'architettura portante su cui poggia lo sviluppo economico e l'innovazione industriale.

Tuttavia, il percorso verso una P.A. *digital-native* si scontra con la complessità di strutture burocratiche stratificate e processi storicamente analogici. La sfida ingegneristica risiede nel superare la semplice "informatizzazione" dell'esistente, intesa come trasposizione digitale di procedure inefficienti, per approdare a una vera e propria reingegnerizzazione dei processi. L'obiettivo è la creazione di un ecosistema interoperabile basato sul dato strutturato, capace di abbattere i silos informativi e garantire la trasparenza e la certezza dei tempi.

Il presente lavoro di tesi analizza i processi di trasformazione digitale all'interno della P.A. italiana, focalizzandosi sul caso studio del Sistema degli Sportelli Unici (SSU), con particolare attenzione alle dinamiche degli sportelli SUAP e SUE. Tali sportelli rappresentano il punto di contatto più critico e complesso tra l'amministrazione e le attività produttive, configurandosi come il terreno ideale per testare l'efficacia delle nuove strategie nazionali ed europee.

L'analisi è stata condotta attraverso l'esperienza maturata presso Intellera Consulting, società leader nel settore della consulenza direzionale per la P.A. Grazie alla partecipazione attiva in progetti di trasformazione digitale, è stato possibile osservare le dinamiche di implementazione delle piattaforme abilitanti e misurare lo scarto tra gli obiettivi strategici e l'operatività quotidiana degli Enti Locali.

Il lavoro si articola in quattro momenti fondamentali:

1. La trasformazione digitale nella Pubblica Amministrazione: un'analisi del contesto normativo e tecnologico europeo e nazionale (Capitolo 1).
2. Il ruolo delle aziende di consulenza nei processi di trasformazione pubblica e quello di Intellera Consulting (Capitoli 2 e 3).
3. Lo studio dei processi di trasformazione digitale del Sistema Sportelli Unici (Capitolo 4).
4. Gli Impatti, i limiti del framework e gli sviluppi futuri (Capitolo 5)

1. La trasformazione digitale nella Pubblica Amministrazione

Negli ultimi due decenni, la trasformazione digitale ha assunto un ruolo centrale nei processi di modernizzazione delle Pubbliche Amministrazioni europee.

L'evoluzione tecnologica, l'aumento delle aspettative da parte di cittadini e imprese e la crescente complessità dei bisogni collettivi hanno imposto alle amministrazioni un ripensamento profondo dei propri modelli operativi. In questo quadro, digitalizzare non significa più introdurre strumenti informatici a supporto delle attività esistenti, ma riprogettare processi, servizi e asset organizzativi in chiave *data-driven*, interoperabile e orientata all'utente.

La digitalizzazione diventa quindi un paradigma trasformativo che riguarda tanto la tecnologia quanto la cultura amministrativa, le competenze e le modalità di governance.

La definizione di questo paradigma si colloca all'interno di un articolato quadro strategico multilivello. A livello europeo, la *Digital Decade 2030* rappresenta il principale riferimento politico e programmatico: essa fissa obiettivi concreti per la digitalizzazione dei servizi pubblici, l'interoperabilità delle infrastrutture, lo sviluppo delle competenze digitali e la sicurezza dei dati, definendo al contempo sistemi di monitoraggio e meccanismi di coordinamento tra gli Stati membri. L'Italia recepisce questa visione all'interno di un impianto nazionale strutturato, fondato sul Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione e sulle iniziative di PA Digitale 2026, che definiscono priorità, architetture, standard e strumenti operativi per guidare l'attuazione territoriale delle politiche digitali.

Coerentemente con questi riferimenti strategici, la trasformazione digitale della P.A. italiana si fonda su un insieme di principi guida che orientano la progettazione dei servizi e le scelte organizzative. Tra questi, il *digital by default*, che richiede di pensare i servizi direttamente in chiave digitale; il principio *once-only*, volto a eliminare ridondanze informative e richieste ripetute ai cittadini; la centralità del design dei servizi; la sicurezza e l'interoperabilità dei dati; l'accessibilità come requisito di equità e inclusione. Questi principi non sono meri orientamenti concettuali, ma criteri operativi che trovano applicazione concreta all'interno delle politiche nazionali e degli interventi territoriali.

A supporto di tali principi si colloca un vasto insieme di strumenti e interventi orizzontali, fondamentali per garantire coerenza e scalabilità alle iniziative di innovazione. Le infrastrutture digitali e il *cloud*, la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND), le basi dati nazionali come ANPR e ANNCSU, i sistemi di identità digitale (SPID e CIE), le piattaforme di cittadinanza digitale (IO e pagoPA), e gli interventi di standardizzazione dei servizi (SUAP/SUE, avvisi pubblici, linee guida UX/UI) costituiscono la spina dorsale su cui si costruisce la modernizzazione dei servizi pubblici. Senza queste fondamenta condivise, nessun percorso di trasformazione locale può dirsi pienamente sostenibile o interoperabile.

La governance della trasformazione digitale è inoltre caratterizzata dalla presenza di una pluralità di attori che operano su livelli diversi: strutture centrali di indirizzo e coordinamento, enti tecnici con funzioni regolatorie e di standardizzazione, amministrazioni regionali e comunali responsabili

dell'attuazione locale, oltre a un ecosistema tecnologico composto da fornitori, *system integrator* e società *in-house*. Il coinvolgimento di questi soggetti in un modello multilivello rende essenziale la chiarezza dei ruoli, la definizione di responsabilità formali e la capacità di coordinare processi complessi che attraversano più amministrazioni.

Nonostante l'esistenza di un impianto strategico solido e di strumenti abilitanti avanzati, il percorso italiano presenta ancora sfide rilevanti. Persistono una forte eterogeneità delle capacità amministrative, un'elevata frammentazione dei sistemi informativi, carenze di competenze digitali, resistenze culturali al cambiamento e difficoltà nel garantire piena interoperabilità e continuità dei servizi. Queste criticità rappresentano ostacoli strutturali che rallentano la modernizzazione, rendendo evidente la necessità di un approccio di lungo periodo, integrato e gradualmente convergente.

Questo capitolo si propone dunque di delineare in modo sistematico il contesto entro cui si inserisce la trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione italiana. Attraverso l'analisi del paradigma che guida il cambiamento, dei riferimenti strategici europei e nazionali, dei principi guida, degli strumenti abilitanti, degli attori coinvolti e delle principali criticità, il capitolo intende fornire una cornice interpretativa del contesto. Solo comprendendo questa architettura complessa è possibile leggere correttamente i casi e le progettualità presentate nella parte applicativa della tesi, interpretandoli come elementi di un processo più ampio di evoluzione del sistema pubblico verso un modello più digitale, efficace e orientato al valore pubblico.

1.1 Il paradigma della trasformazione digitale nella P.A.

Sin dai primi anni Duemila, le Pubbliche Amministrazioni hanno affrontato una crescente pressione sotto i punti di vista tecnologico, sociale e normativo. Il precedente modello amministrativo ha previsto l'introduzione di alcuni strumenti digitali, in modo tale da semplificare alcune delle attività ripetitive in capo alle amministrazioni, come ad esempio la *protocollo digitale delle istanze*¹, l'utilizzo della posta elettronica certificata (PEC) per l'invio degli atti amministrativi oppure l'impiego di semplici portali statici per la gestione delle pratiche. Questo modello di digitalizzazione è diventato insufficiente, visto il forte aumento dei volumi di cittadini e imprese che, sempre più, erano in grado di utilizzare gli strumenti digitali e ne hanno richiesto implicitamente un'applicazione massiva. Questa tendenza di aumento delle richieste ha concorso insieme all'inasprirsi della complessità normativa ad un aumento dei costi di gestione ed alla necessità di aumentare il personale amministrativo.

¹La **protocollo** delle pratiche è il processo di registrazione formale di un documento all'interno di un registro ufficiale (il protocollo) per attestare la sua ricezione o spedizione. Questo processo assegna al documento un numero di protocollo univoco, una data e altre informazioni chiave, garantendo la sua tracciabilità e conservazione nel tempo.

La trasformazione digitale nasce proprio da questa situazione, come risposta necessaria ai fenomeni descritti, e difficilmente può essere vista come un'attività facoltativa, come poteva esserlo informatizzare alcune operazioni prima gestite in modalità analogica. Mentre la digitalizzazione ha rappresentato un approccio focalizzato sugli strumenti, il cambio di paradigma della trasformazione digitale ha trovato come scopo la ridefinizione dei processi amministrativi, con l'obiettivo di diminuirne la complessità, semplificarne i passaggi e uniformarli per renderli coerenti tra amministrazioni differenti.

Il ripensamento dei modelli di funzionamento ha coinvolto, e coinvolge tutt'ora, non solo i processi operativi, ma viene allargato ai modelli di governance, allo sviluppo delle competenze digitali e al cambio di direzione della cultura amministrativa, che deve vertere sulla capacità di acquisire, gestire e valorizzare i dati dei cittadini verso un nuovo modello di servizio. Il cambiamento olistico portato dalle esigenze dei cittadini ha l'obiettivo di essere sistemico e continuo, rifacendosi anche alle metodologie di *miglioramento continuo* che negli ultimi anni hanno caratterizzato il settore secondario e quello dei servizi.

Negli ultimi anni, l'obiettivo delle P.A. è stato rendere digitale e pubblicare online quanto già esisteva offline. L'avvento dell'*IoT* (Internet of Things) ha avuto un forte impatto sulle modalità di comunicazione tra i soggetti, basti vedere come l'utilizzo delle e-mail e delle PEC abbia rivoluzionato il canale di comunicazione attraverso cui due soggetti possono scambiarsi informazioni digitalmente. Un altro esempio di informatizzazione è stato introdotto dal punto di vista della modulistica, prima compilata dal cittadino in formato cartaceo e immagazzinata in archivi fisici che compromettevano la sicurezza del dato, la facilità di accesso ad esso e, soprattutto, implicavano un grande sforzo di catalogazione e custodia. L'informatizzazione ha agevolato queste attività ma, al contempo, spesso i processi amministrativi, operativi e gestionali non sono stati modernizzati o revisionati, ma solamente trasposti e applicati a strumenti differenti.

L'impatto dell'informatizzazione di un processo inefficiente, infatti, non ha sempre il risultato di produrre un processo migliore, ma quello di renderlo talvolta più veloce. Questo passaggio inoltre può creare duplicazioni, può far riproporre passaggi a basso valore aggiunto oppure richieste ridondanti all'utente. Detto questo, l'impatto maggiore di un'informatizzazione degli strumenti ha supportato la generazione di sistemi informatici verticali creati *ad-hoc* per rispondere alle esigenze specifiche, che difficilmente rispettano standard e linguaggi comuni e tra i quali spesso risulta difficile la comunicazione.

Riprogettare i processi implica un'analisi *end-to-end*² del flusso amministrativo, che riesca a mappare tutte le attività eseguite e a comprenderne la portata rispetto all'obiettivo del servizio. Una volta

²**End-to-end** (da un capo all'altro): significa un processo completo, dall'inizio alla fine, che ne coinvolge tutte le fasi

analizzato il processo nello scopo e nelle sue attività, si procede con la sua mappatura, attività che permette di individuare le attività non necessarie e quelle automatizzabili. Un'attività cardine della revisione del processo è proprio quella di rimozione degli adempimenti non necessari, ripensando a una sequenza delle attività in logica digitale. Resta però da sottolineare che spesso la complessità normativa limita questa trasformazione, e sarà quindi il legislatore a doversi attivare per uniformare e semplificare i vincoli imposti introducendo nuovi schemi e modelli normativi che rispondano alle possibilità ed alle caratteristiche degli strumenti in uso.

Nel modello di trasformazione descritto i dati prendono un ruolo fondamentale perché permettono di prendere decisioni basate sulle evidenze. I dati, infatti, se condivisi correttamente tra i diversi strumenti in uso abilitano le automazioni, la precompilazione e anche i controlli automatici oltre a consentire la personalizzazione dei servizi sui bisogni effettivi del singolo cittadino. Nonostante il ruolo centrale che i dati rivestono nel nuovo paradigma digitale, la P.A. italiana ha storicamente sofferto di una gestione frammentata delle informazioni, distribuite tra uffici diversi e spesso non coerenti tra loro. In molti casi, dati anagrafici, indirizzi o informazioni aziendali venivano registrati più volte in sistemi differenti, generando duplicazioni, incoerenze e difficoltà oggettive nel ricostruire un quadro unitario del cittadino o dell'impresa. La mancanza di standard comuni ha fatto sì che ogni amministrazione operasse secondo logiche proprie, con architetture informative non allineate e con livelli di qualità del dato spesso variabili, compromettendo la possibilità di sfruttare appieno il potenziale informativo prodotto quotidianamente.

Superare questa frammentazione richiede un cambio di approccio che ponga il dato al centro dell'azione amministrativa. Diventare *data-driven* implica utilizzare le informazioni non solo come supporto operativo, ma come base per programmare, pianificare e monitorare le attività dell'ente. In quest'ottica, l'introduzione di indicatori, strumenti di analisi e dashboard permette alle amministrazioni di comprendere meglio il funzionamento dei servizi, di cogliere tempestivamente eventuali criticità e di orientare le decisioni sulla base di evidenze concrete. Il dato, quindi, non è più una risorsa gestita dai singoli uffici, ma un patrimonio condiviso che sostiene l'intera Pubblica Amministrazione.

È proprio in questo senso che il dato può essere considerato una vera e propria infrastruttura, un elemento portante che permette al sistema di funzionare in modo coerente e continuo. La disponibilità di basi dati affidabili e riconosciute a livello istituzionale, infatti, rappresenta una condizione essenziale per garantire la linearità dei flussi informativi e per costruire servizi capaci di interagire tra loro in modo naturale. Senza questa infrastruttura, ogni tentativo di digitalizzazione resta frammentato e difficilmente scalabile.

Il tema dell'interoperabilità emerge come naturale conseguenza della centralità attribuita al dato. Affinché le informazioni possano realmente circolare tra i diversi sistemi, è necessario che le piattaforme siano in grado di scambiarsi dati in modo automatico, sicuro e coerente.

L'interoperabilità non riguarda solo la dimensione tecnica, legata allo scambio dei flussi, ma comprende anche quella semantica, cioè la condivisione del significato dei dati, e quella organizzativa, che implica una revisione coordinata dei processi e delle responsabilità.

La Pubblica Amministrazione italiana, da questo punto di vista, sconta un'eredità complessa: enti diversi hanno adottato soluzioni differenti per gestire servizi simili, spesso sviluppate da fornitori differenti e sulla base di specifiche locali. Questo scenario ha generato una forte frammentazione, che rende difficile integrare i sistemi e costruire un ecosistema digitale realmente unificato.

L'interoperabilità rappresenta quindi un prerequisito imprescindibile per la modernizzazione. Consente di applicare il principio *once-only*, evitando che cittadini e imprese debbano fornire più volte le stesse informazioni; riduce gli errori legati all'inserimento manuale dei dati, permette di automatizzare controlli e verifiche che prima richiedevano interventi manuali; abilita servizi che coinvolgono più enti, con un impatto diretto sulla riduzione dei tempi di istruttoria e sulla qualità delle decisioni. Solo garantendo un flusso informativo continuo e affidabile diventa possibile costruire servizi realmente integrati.

Parallelamente agli aspetti infrastrutturali e organizzativi, la trasformazione digitale richiede un ripensamento dell'esperienza utente. I cittadini, ormai abituati a interagire quotidianamente con servizi digitali immediati e intuitivi forniti dal settore privato, si aspettano che anche la Pubblica Amministrazione offra strumenti altrettanto comprensibili ed efficaci. La qualità percepita dei servizi pubblici passa quindi in misura crescente dalla semplicità e dalla fluidità dell'esperienza digitale offerta. In questo scenario, progettare un servizio digitale significa partire dai bisogni delle persone, individuando i punti di frizione che possono ostacolare l'utilizzo delle piattaforme e intervenendo per semplificare i passaggi. Ciò comporta l'utilizzo di un linguaggio chiaro, la riduzione delle richieste superflue e la costruzione di percorsi lineari e comprensibili. Pubblicare un servizio online, infatti, non garantisce la sua effettiva usabilità: coerenza grafica, navigazione intuitiva e chiarezza informativa sono elementi fondamentali per favorire l'adozione dei servizi digitali.

Accanto all'usabilità emerge in modo significativo il tema dell'accessibilità, che deve garantire la fruizione dei servizi pubblici da parte di tutte le persone, indipendentemente dalle condizioni fisiche, cognitive o sociali. La necessità di rispettare standard tecnici e di progettare soluzioni inclusive rappresenta un obbligo per la P.A., che deve anche tenere conto del permanere di un *digital divide* che rischia di lasciare ai margini una parte dei cittadini.

La semplificazione diventa un asse portante, perché solo riducendo la complessità interna è possibile costruire servizi più lineari e facilmente fruibili. Trasparenza e tracciabilità rendono inoltre il percorso amministrativo più comprensibile, rafforzando la fiducia dei cittadini e riducendo l'opacità dei procedimenti. A ciò si affianca il tema della sicurezza, che assume un ruolo centrale nella protezione dei dati e delle identità digitali, e il tema dell'accessibilità, che riconosce ai servizi digitali una funzione pubblica che deve essere garantita universalmente.

La capacità di gestire il cambiamento assume un ruolo decisivo, poiché le tecnologie possono essere implementate solo se accompagnate da una cultura amministrativa capace di comprenderle e utilizzarle in modo efficace. Le resistenze interne, spesso legate a timori o alla mancanza di competenze, rappresentano un ostacolo che deve essere affrontato attraverso iniziative di formazione, comunicazione interna e definizione chiara dei ruoli. Una governance strutturata, capace di guidare e monitorare il percorso di innovazione, risulta quindi essenziale per sostenere la trasformazione nel lungo periodo.

Il paradigma della trasformazione digitale rappresenta un'evoluzione sistemica che integra processi, dati, tecnologie, competenze e governance in un modello unitario. Questa cornice concettuale costituisce il punto di partenza per comprendere le logiche, le scelte e le traiettorie che caratterizzano le iniziative di modernizzazione della Pubblica Amministrazione, offrendo la chiave interpretativa con cui leggere i capitoli successivi.

1.2 I riferimenti strategici

La trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione si configura come un processo evolutivo che affonda le proprie radici in una crescente richiesta proveniente da cittadini e imprese, ma che, negli ultimi anni, è stata guidata in modo sempre più strutturato da una volontà politica chiara e condivisa. Tale volontà non riguarda esclusivamente il contesto nazionale, ma si inserisce all'interno di una strategia più ampia che coinvolge l'intero settore pubblico europeo, nel quale la digitalizzazione è stata progressivamente riconosciuta come una priorità strategica. In questo scenario, la trasformazione digitale della P.A. non è più interpretabile come un insieme di iniziative settoriali o sperimentali, ma come una leva strutturale di modernizzazione dello Stato e dei suoi apparati amministrativi.

L'elevazione della digitalizzazione a obiettivo sovranazionale trova fondamento nella consapevolezza che la competitività dei Paesi dipende in misura crescente dall'efficienza e dalla qualità delle proprie amministrazioni pubbliche. In un contesto caratterizzato dalla globalizzazione dei mercati e dall'aumento della mobilità di persone, beni e servizi, le Pubbliche Amministrazioni assumono un ruolo centrale nel facilitare o, al contrario, nel rallentare i processi economici e sociali. Cittadini e imprese manifestano infatti un'esigenza sempre più marcata di poter interagire con il settore pubblico attraverso servizi semplici, rapidi e concreti, indipendentemente dal contesto territoriale o nazionale di riferimento. Ne deriva la necessità di garantire un livello minimo di omogeneità e interoperabilità dei servizi pubblici all'interno dell'Unione Europea.

In questo quadro, la gestione dei dati, delle identità digitali e delle infrastrutture tecnologiche ha assunto una rilevanza strategica che va oltre la dimensione puramente tecnica, configurandosi come una vera e propria questione di sovranità digitale. La capacità degli Stati di governare in modo sicuro,

interoperabile e trasparente i propri sistemi informativi rappresenta oggi un elemento determinante per assicurare continuità operativa, tutela dei diritti dei cittadini e autonomia decisionale rispetto a soggetti esterni al perimetro europeo. La trasformazione digitale della P.A. diventa quindi uno strumento fondamentale non solo per migliorare l'efficienza amministrativa, ma anche per rafforzare la resilienza e l'affidabilità del sistema pubblico nel suo complesso.

Una Pubblica Amministrazione caratterizzata da elevati livelli di frammentazione, sia dal punto di vista organizzativo che tecnologico, costituisce un ostacolo significativo allo sviluppo degli scambi e dei servizi transfrontalieri. La presenza di sistemi non interoperabili, procedure eterogenee e modelli di servizio incoerenti compromette infatti la fluidità delle interazioni tra amministrazioni di Paesi diversi, incidendo negativamente sul funzionamento del mercato unico. Per questo motivo, l'Unione Europea ha progressivamente orientato le proprie politiche verso la trasformazione e la semplificazione dei processi amministrativi, con l'obiettivo di ridurre le barriere interne e di favorire un contesto più favorevole alla produttività e alla crescita economica.

Le strategie europee e quelle nazionali si collocano dunque all'interno di questo disegno complessivo e perseguono una pluralità di obiettivi convergenti. Da un lato, mirano a fissare principi comuni e condivisi, capaci di orientare le scelte progettuali delle amministrazioni; dall'altro, definiscono obiettivi misurabili e tempistiche precise, individuando al contempo le priorità di intervento. A questi elementi si affianca la definizione di standard tecnici e architetture, indispensabili per garantire interoperabilità e coerenza, nonché la predisposizione di meccanismi di monitoraggio e responsabilità finalizzati a valutare l'effettivo avanzamento dei processi di trasformazione.

La Pubblica Amministrazione si inserisce all'interno di una traiettoria strategica chiaramente delineata, nella quale ogni intervento, anche a livello locale, è chiamato ad allinearsi a un quadro di riferimento più ampio. Le azioni introdotte dalle amministrazioni territoriali non possono quindi essere concepite come iniziative isolate, ma devono contribuire in modo coerente al raggiungimento degli obiettivi strategici definiti a livello europeo e nazionale, rafforzando l'idea di una trasformazione digitale come processo coordinato, sistemico e orientato al lungo periodo.

1.2.1 Il quadro europeo

L'intervento dell'Unione Europea nel campo della trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione nasce dalla consapevolezza che la digitalizzazione rappresenta oggi uno dei principali pilastri della competitività economica e della coesione sociale del continente. In un contesto caratterizzato da un'elevata interdipendenza tra Stati membri, la qualità e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche incidono direttamente sulla capacità dell'Unione di garantire il corretto funzionamento del mercato unico e di sostenere la mobilità di cittadini e imprese. Le Pubbliche Amministrazioni sono infatti considerate vere e proprie infrastrutture abilitanti: laddove risultino lente, frammentate o tecnologicamente obsolete, esse producono effetti di

rallentamento non solo a livello nazionale, ma anche sulle transazioni transfrontaliere, sulla circolazione delle persone e sulla competitività complessiva del sistema europeo.

A partire dal 2010 l'Unione Europea ha progressivamente spostato il proprio approccio dalla promozione di iniziative di modernizzazione isolate verso una logica di armonizzazione strategica, orientata alla definizione di obiettivi comuni e alla riduzione delle disuguaglianze digitali tra gli Stati membri. La trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione viene così collegata direttamente a una serie di dimensioni ritenute centrali per il progetto europeo, tra cui la mobilità dei cittadini all'interno dell'Unione, l'interoperabilità amministrativa tra enti appartenenti a Paesi diversi, la sicurezza collettiva dei dati e delle infrastrutture informative, nonché la riduzione dei costi economici e organizzativi derivanti da inefficienze burocratiche locali. In questo quadro, l'U.E. ha assunto un ruolo attivo nel definire una strategia unitaria, volta a evitare che ciascun Paese sviluppi sistemi chiusi, incompatibili o incapaci di dialogare con quelli degli altri Stati membri.

Il principale strumento attraverso cui questa visione si è concretizzata è rappresentato dalla *Digital Decade 2030* (Fig. 1), la cornice politica decennale con cui la Commissione Europea indirizza in modo organico la trasformazione digitale del continente. La *Digital Decade* non si configura come un documento programmatico astratto, ma come un insieme strutturato di obiettivi quantitativi, indicatori di performance, milestone temporali, responsabilità istituzionali e meccanismi di controllo. Essa segna un passaggio rilevante nel modo in cui la digitalizzazione viene concepita a livello europeo, trasformandola da iniziativa prevalentemente "soft", basata su raccomandazioni e linee guida, a vera e propria politica pubblica vincolante, soggetta a monitoraggio continuo.



Figura 1: "2030 Digital Decade", <https://digital-skills-jobs.europa.eu>

L'introduzione della *Digital Decade* risponde alla constatazione che le precedenti strategie europee, come l'*Agenda Digitale 2010–2020*, non erano riuscite a produrre una reale convergenza tra gli Stati membri. Persistono infatti forti disallineamenti in termini di competenze digitali della popolazione, qualità delle infrastrutture tecnologiche e livello di digitalizzazione dei servizi pubblici. A ciò si aggiunge la crescente esigenza, da parte dell'Unione, di ridurre la dipendenza tecnologica da fornitori extraeuropei e di rafforzare la propria sovranità digitale e amministrativa, soprattutto in relazione alla gestione dei dati, delle identità digitali e delle infrastrutture critiche.

La *Digital Decade* si articola attorno a quattro pilastri strategici (Fig. 2), che trovano una diretta applicazione anche nell'ambito della Pubblica Amministrazione:

- **Skills**: Il primo pilastro riguarda le competenze digitali, riconoscendo come il livello di alfabetizzazione digitale della popolazione influisca in modo determinante sulla capacità dei cittadini di utilizzare i servizi pubblici digitali. In assenza di competenze adeguate, infatti, la digitalizzazione rischia di non produrre i benefici attesi, accentuando forme di esclusione e disuguaglianza. Ne deriva la necessità, per le amministrazioni, di progettare servizi comprensibili e accessibili anche per le fasce di popolazione più fragili, in coerenza con l'obiettivo europeo di garantire a tutti i cittadini l'accesso a competenze digitali di base.
- **Infrastructures**: Il secondo pilastro concerne le infrastrutture digitali sicure e resilienti. L'Unione Europea riconosce che senza reti stabili, veloci e affidabili i servizi digitali non possono funzionare in modo efficace. Per questo motivo, agli Stati membri viene richiesto di garantire una copertura diffusa di connettività ad alta velocità, di investire in infrastrutture *cloud* europee e di rafforzare la protezione delle reti da minacce informatiche, considerate un rischio sistemico. Tali indicazioni incidono direttamente sulla Pubblica Amministrazione, introducendo requisiti minimi di sicurezza, limitando l'adozione di tecnologie non conformi e vincolando progressivamente le amministrazioni all'utilizzo di nuove architetture *cloud*.
- **Business**: Il terzo pilastro riguarda la trasformazione digitale del tessuto produttivo. Sebbene rivolto principalmente alle imprese, esso presenta riflessi significativi sulla Pubblica Amministrazione, chiamata a offrire servizi digitali coerenti con i processi digitali adottati dal mondo produttivo, come nel caso dei procedimenti autorizzativi, dei bandi pubblici o dei servizi di sportello alle imprese. In questa prospettiva, la P.A. diventa parte integrante dell'ecosistema produttivo digitale, contribuendo a facilitarne il funzionamento attraverso servizi efficienti e interoperabili.
- **Public services**: Il quarto pilastro, di particolare rilevanza per il presente lavoro, riguarda i servizi pubblici digitali moderni, interoperabili e accessibili. L'Unione Europea richiede che entro il 2030 tutti i servizi pubblici essenziali siano completamente digitalizzati secondo

logiche end-to-end, rispettino standard minimi di usabilità e accessibilità, siano interoperabili tra Stati membri e utilizzino basi dati integrate e non duplicative. Tali servizi devono inoltre aderire ai principi *digital by default* e *once-only*, ponendo le basi per un'interazione più semplice e coerente tra cittadini, imprese e amministrazioni.

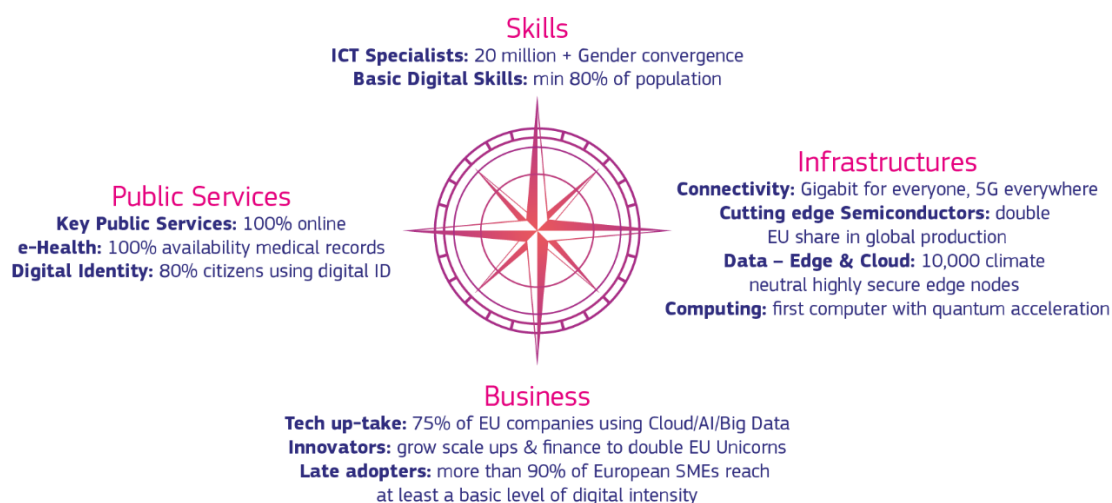


Figura 2: “4 Pillars - Digital Decade”, <https://digital-strategy.ec.europa.eu>

Un elemento centrale a supporto di questa visione è rappresentato dall'identità digitale europea, disciplinata dal regolamento eIDAS, che costituisce il fondamento dell'interoperabilità dei servizi pubblici a livello transfrontaliero. Nessun servizio digitale può essere erogato senza un sistema di identificazione certo e affidabile, e l'U.E. ha definito un modello federato volto a garantire che i cittadini possano autenticarsi e accedere ai servizi pubblici in qualsiasi Stato membro. Per la Pubblica Amministrazione italiana ciò comporta l'obbligo di accettare identità digitali europee e di adeguare le proprie piattaforme affinché siano in grado di riconoscere credenziali rilasciate da altri Paesi, richiedendo un progressivo aggiornamento tecnico dei sistemi esistenti.

A rafforzare ulteriormente il carattere vincolante della strategia europea intervengono strumenti di monitoraggio e responsabilità quali il *Work Programme of the Digital Europe Programme* (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/work-programme-2025-2027-digital-europe-programme-digital>) e il rapporto annuale sullo stato della *Digital Decade* (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/state-digital-decade-2025-report>). Il *Work Programme of the Digital Europe Programme* funge da mappa operativa, traducendo gli obiettivi strategici in indicatori misurabili, come la percentuale di popolazione dotata di identità digitale, il livello di

digitalizzazione dei servizi pubblici o il grado di interoperabilità delle amministrazioni. Lo *State of the Digital Decade*, invece, consente di valutare periodicamente i progressi dei singoli Stati membri, confrontandoli tra loro e individuando ritardi, criticità e aree di miglioramento. Questi strumenti introducono una logica di monitoraggio continuo e riducono lo spazio per approcci frammentati, rendendo pubbliche le performance degli Stati e rafforzando la coerenza tra strategia e attuazione.

Dal quadro europeo discendono infine una serie di obblighi concreti per gli Stati membri, che riguardano sia l'allineamento normativo sia quello tecnico e organizzativo. Sul piano normativo, gli Stati sono chiamati a adeguare le proprie legislazioni agli standard europei in materia di interoperabilità, protezione dei dati, cybersicurezza, identità digitale transfrontaliera e riuso dei dati pubblici. Sul piano tecnico, è richiesta l'adozione di standard comuni per le *API*³, la semantica dei dati, le architetture *cloud* e i protocolli di sicurezza, con un progressivo orientamento verso infrastrutture europee o comunque conformi ai requisiti U.E. Tali obblighi producono anche impatti organizzativi rilevanti, imponendo la definizione di ruoli chiari di governance, coordinamento e monitoraggio e la necessità di garantire un livello minimo di uniformità territoriale, evitando nuove forme di disparità digitali.

Le conseguenze per la Pubblica Amministrazione italiana sono dunque profonde e strutturali. I modelli di servizio devono essere ripensati in chiave nativamente digitale, accessibile e interoperabile, integrando identità digitale, sistemi di pagamento e notifiche coerenti con il quadro europeo. Parallelamente, si rende necessaria una revisione complessiva dell'architettura del sistema informativo pubblico, che coinvolge basi dati, livelli di interoperabilità, modalità di scambio delle informazioni e superamento dei sistemi legacy frammentati, con una spinta decisa verso la transizione al *cloud*. A ciò si aggiungono nuovi requisiti in materia di sicurezza, definiti anche attraverso normative come la Direttiva NIS2 (EU 2022/2555), che impongono standard elevati di protezione e piani di continuità operativa e resilienza cyber. Infine, emerge con forza l'esigenza di una governance multilivello efficace, basata su un coordinamento costante tra Stato, Regioni e Comuni e sul rafforzamento di ruoli specifici, come quello del *Responsabile per la Transizione Digitale (RTD)*, in linea con gli standard europei.

Nel suo complesso, il quadro europeo non può quindi essere interpretato come un riferimento generico o meramente ispirazionale, ma come un insieme strutturato di obiettivi, indicatori e obblighi che condizionano in modo diretto il percorso di trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione italiana. La *Digital Decade* rappresenta la visione di lungo periodo, gli strumenti

³ Il termine **API** (Application Programming Interface) indica un insieme di regole e specifiche che consentono a sistemi informatici diversi di comunicare tra loro in modo automatico e strutturato. In termini concettuali, un'API può essere intesa come un'interfaccia che permette a un sistema di rendere disponibili dati o funzionalità ad altri sistemi.

europei ne definiscono le modalità di attuazione e i meccanismi di monitoraggio ne garantiscono la convergenza effettiva tra gli Stati membri. In questo contesto, ogni scelta tecnica e organizzativa della P.A. italiana discende necessariamente da tale cornice strategica.

1.2.2 La strategia nazionale

La strategia nazionale per la trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione rappresenta il livello attraverso cui gli indirizzi e gli obiettivi definiti a livello europeo vengono tradotti in politiche pubbliche coerenti con le caratteristiche istituzionali, organizzative e normative del contesto italiano. Tale strategia nasce dalla consapevolezza che il sistema amministrativo nazionale è storicamente caratterizzato da una forte frammentazione territoriale, da livelli eterogenei di maturità digitale e da una pluralità di soluzioni tecnologiche sviluppatesi nel tempo in modo poco coordinato. In assenza di un disegno unitario, la digitalizzazione della P.A. avrebbe rischiato di accentuare tali disomogeneità, producendo iniziative isolate, difficilmente interoperabili e scarsamente sostenibili nel lungo periodo.

In questo quadro, lo Stato assume progressivamente un ruolo centrale di indirizzo e coordinamento, superando un approccio basato prevalentemente su sperimentazioni locali non sempre coerenti tra loro. Se da un lato tali iniziative hanno contribuito ad avviare percorsi di innovazione in specifici contesti, dall'altro hanno spesso generato sistemi verticali, soluzioni proprietarie e architetture chiuse, con evidenti difficoltà di integrazione e riuso. La strategia nazionale mira quindi a ricondurre la pluralità delle azioni di digitalizzazione all'interno di una traiettoria comune, rafforzando la capacità di definire standard condivisi, garantire interoperabilità e orientare le scelte tecnologiche delle amministrazioni, senza tuttavia annullarne l'autonomia organizzativa. Questo equilibrio si traduce in un modello di centralizzazione selettiva, nel quale gli elementi strutturali del sistema quali:

- Architetture di riferimento
- Piattaforme comuni
- Standard tecnici

vengono definiti a livello centrale, mentre agli enti territoriali resta la responsabilità dell'organizzazione interna e dell'attuazione operativa degli interventi.

Il principale strumento attraverso cui questa strategia viene formalizzata è il Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (Fig. 3), che a partire dalla Legge di Stabilità del 2016 è divenuto il riferimento centrale nella pianificazione delle azioni di digitalizzazione della P.A. L'istituzionalizzazione del Piano Triennale segna un passaggio fondamentale nel percorso di modernizzazione del settore pubblico italiano, inserendosi in un contesto caratterizzato da una crescente esigenza di razionalizzazione e standardizzazione delle infrastrutture e delle

piattaforme digitali comuni. Il Piano non si limita a fornire indirizzi tecnologici, ma si configura come una vera e propria roadmap strategica e operativa, volta a guidare l'evoluzione del sistema informativo pubblico nel medio periodo.



*Figura 3: “Piano Triennale per l’informatica nella Pubblica Amministrazione”,
<https://pianotriennale-ict.italia.it>*

Nel corso del tempo, il Piano Triennale ha conosciuto un’evoluzione significativa, che riflette la progressiva maturazione della strategia nazionale. La prima edizione, relativa al triennio 2017–2019, ha posto l’accento sull’introduzione del Modello strategico dell’informatica nella Pubblica Amministrazione, delineando per la prima volta una visione organica e indirizzi generali per la trasformazione digitale del settore pubblico. La successiva edizione 2019–2021 ha approfondito gli aspetti operativi del modello, fornendo indicazioni più puntuali sulle modalità di implementazione e avviando una fase di maggiore concretezza nell’attuazione delle linee strategiche.

Gli aggiornamenti successivi hanno progressivamente spostato il focus dalla definizione del quadro concettuale alla dimensione implementativa, con una crescente attenzione alle azioni previste, alla loro misurabilità e al monitoraggio dei risultati. In particolare, l’aggiornamento 2022–2024 ha attribuito uno spazio sempre più rilevante al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, integrando in modo strutturale gli obiettivi e le scadenze del PNRR all’interno della pianificazione ordinaria della digitalizzazione della P.A.

Il Piano Triennale 2024–2026, attualmente in vigore, si inserisce pienamente nel più ampio contesto strategico definito dal programma europeo del *Digital Decade 2030*, istituito con la

Decisione 2022/2481 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022. In coerenza con tale quadro, il Piano recepisce e declina a livello nazionale le quattro dimensioni fondamentali della strategia europea:

- competenze digitali
- servizi pubblici digitali
- digitalizzazione delle imprese
- infrastrutture digitali sicure e sostenibili

rafforzando l'allineamento tra politiche nazionali e obiettivi sovranazionali. Gli aggiornamenti intervenuti nel 2025 e nel 2026 testimoniano inoltre il carattere dinamico del Piano, concepito come documento in costante evoluzione, capace di adeguarsi a un contesto tecnologico e normativo in rapido mutamento.

Tra le principali novità introdotte negli aggiornamenti più recenti figurano l'inserimento di nuovi ambiti strategici, quali l'IT Wallet, la qualità del dato, l'intelligenza artificiale e la dematerializzazione documentale, nonché l'introduzione di una sezione dedicata agli "Strumenti", pensata per supportare operativamente le amministrazioni attraverso vademecum, modelli e buone pratiche. A ciò si affianca l'avvio di specifiche attività di monitoraggio, come quelle relative alla gestione documentale, che rafforzano ulteriormente la dimensione di controllo e valutazione dell'attuazione della strategia.

In una logica di miglioramento continuo, il modello strategico (Fig. 4) delineato dal Piano Triennale propone un'architettura organizzativa e tecnologica che mira a fornire una visione complessiva della Pubblica Amministrazione digitale. Tale visione parte dal sistema informativo del singolo ente e si estende alle relazioni con i servizi, le piattaforme e le infrastrutture nazionali erogate a livello centrale.

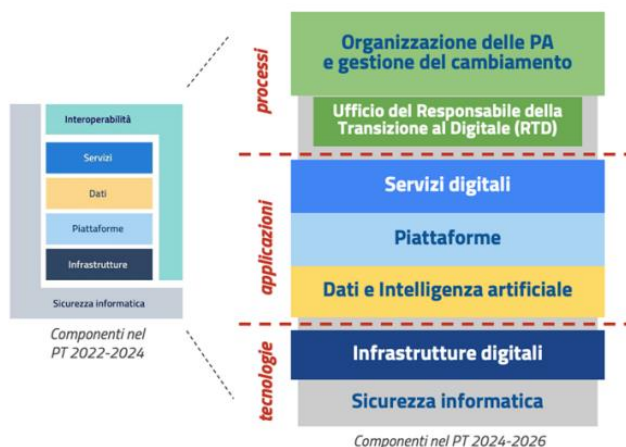


Figura 4: "Modello strategico del Piano triennale 2024-2026", <https://pianotriennale-ictitalia.it>

La parte destra della figura 4 rappresenta il modello strategico adottato dal Piano Triennale 2024-2026, evidenziando in modo chiaro il passaggio da una visione prevalentemente tecnologica a un'impostazione sistemica e multilivello della trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione. All'interno di questo modello, le sfide della trasformazione digitale vengono ricondotte a tre macroaree fondamentali:

- **Processi**: introduce in modo esplicito la dimensione del governo della trasformazione. Qui trovano spazio l'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, la gestione del cambiamento e il ruolo dell'*Ufficio del Responsabile per la Transizione Digitale*. Questo livello sottolinea come la trasformazione digitale non sia soltanto un percorso tecnologico, ma un cambiamento organizzativo profondo, che richiede responsabilità chiare, competenze adeguate e una funzione di coordinamento stabile. La presenza del RTD come elemento strutturale del modello segnala la volontà di istituzionalizzare la governance della trasformazione, rendendola continua e non episodica.
- **Applicazioni**: include dati e intelligenza artificiale, piattaforme e servizi digitali. In questa dimensione si colloca il cuore operativo della trasformazione: i dati vengono riconosciuti come asset strategico, le piattaforme come strumenti di integrazione e interoperabilità, e i servizi digitali come punto di contatto diretto tra amministrazione, cittadini e imprese. Il modello evidenzia come questi elementi non possano essere progettati in modo isolato, ma debbano essere pensati in maniera coerente, affinché la qualità del servizio dipenda direttamente dalla qualità del dato e dall'efficacia delle integrazioni applicative.
- **Tecnologie**: comprende le infrastrutture digitali e la sicurezza informatica. Questo livello rappresenta il fondamento abilitante dell'intero sistema: senza infrastrutture affidabili, scalabili e sicure, non è possibile garantire la continuità operativa dei servizi né la protezione dei dati trattati. La sicurezza informatica assume qui un ruolo strutturale e trasversale, non più relegato a funzione accessoria, ma riconosciuto come prerequisito essenziale per qualsiasi iniziativa di digitalizzazione.

Queste macroaree costituiscono una chiave di lettura unitaria per orientare le scelte progettuali delle amministrazioni e garantire coerenza tra i diversi livelli del sistema pubblico.

A rafforzare ulteriormente l'efficacia e la capacità attuativa della strategia nazionale interviene il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) (Fig. 5), che rappresenta il principale strumento attraverso cui l'Italia utilizza le risorse messe a disposizione dall'Unione Europea nell'ambito del programma Next Generation EU. Il PNRR nasce come risposta strutturata agli effetti economici e sociali generati dalla pandemia da COVID-19, con l'obiettivo non solo di sostenere la ripresa nel breve periodo, ma di avviare un processo di trasformazione profonda del Paese, orientato alla modernizzazione del sistema produttivo, alla sostenibilità ambientale e al rafforzamento della coesione sociale e territoriale.



Figura 5: “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)”, <https://www.governo.it>

A differenza di precedenti programmi di finanziamento, il PNRR non si limita a sostenere investimenti puntuali, ma combina in modo sistematico riforme strutturali e investimenti, riconoscendo che la crescita e la resilienza del sistema Paese dipendono dalla capacità di intervenire simultaneamente su regole, processi e infrastrutture. In questo senso, il Piano assume una valenza strategica di lungo periodo, ponendosi l’obiettivo di lasciare un’eredità duratura in termini di capacità amministrativa, qualità dei servizi pubblici e competitività complessiva del Paese.

Dal punto di vista finanziario, il PNRR mobilita una dotazione complessiva superiore ai 220 miliardi di euro (Fig. 6), composta da risorse europee e da cofinanziamenti nazionali. Tale ammontare rappresenta un impegno senza precedenti per l’Italia e rende il Piano uno dei principali vettori di politica pubblica del periodo 2021-2026. L’accesso a queste risorse è tuttavia condizionato al rispetto di un sistema stringente di milestone e target, che vincola l’erogazione dei fondi al raggiungimento di risultati verificabili, introducendo un meccanismo di responsabilizzazione e monitoraggio continuo dell’attuazione.

COMPOSIZIONE DEL PNRR PER MISSIONI E COMPONENTI (MILIARDI DI EURO)				
	PNRR (a)	Fondo complementare (b)	Totale (c)=(a)+(b)	React EU (d)
M1. DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ E CULTURA				
M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA	9,75	1,20	10,95	0,00
M1C2 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ NEL SISTEMA PRODUTTIVO	24,30	5,88	30,18	0,80
M1C3 - TURISMO E CULTURA 4.0	6,68	1,46	8,13	0,00
Totale Missione 1	40,73	8,54	49,27	0,80
M2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA				
M2C1 - AGRICOLTURA SOSTENIBILE ED ECONOMIA CIRCOLARE	5,27	1,20	6,47	0,50
M2C2 - TRANSIZIONE ENERGETICA E MOBILITÀ SOSTENIBILE	23,78	1,40	25,18	0,18
M2C3 - EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI	15,22	6,72	21,94	0,32
M2C4 - TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA	15,06	0,00	15,06	0,31
Totale Missione 2	59,33	9,32	68,65	1,31
M3. INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE				
M3C1 - RETE FERROVIARIA AD ALTA VELOCITÀ/CAPACITÀ	24,77	3,53	28,30	0,00
M3C2 - INTERMODALITÀ E LOGISTICA INTEGRATA	0,36	2,80	3,16	0,00
Totale Missione 3	25,13	6,33	31,46	0,00
M4. ISTRUZIONE E RICERCA				
M4C1 - POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DEI SERVIZI DI ISTRUZIONE: DAGLI ASILI NIDO ALLE UNIVERSITÀ	19,44	0,00	19,44	1,45
M4C2 - DALLA RICERCA ALL'IMPRESA	11,44	1,00	12,44	0,48
Totale Missione 4	30,88	1,00	31,88	1,93
M5. INCLUSIONE E COESIONE				
M5C1 - POLITICHE PER IL LAVORO	6,66	0,00	6,66	5,97
M5C2 - INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE	11,17	0,13	11,30	1,28
M5C3 - INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE	1,98	2,43	4,41	0,00
Totale Missione 5	19,81	2,56	22,37	7,25
M6. SALUTE				
M6C1 - RETI DI PROSSIMITÀ, STRUTTURE E TELEMEDICINA PER L'ASSISTENZA SANITARIA TERRITORIALE	7,00	0,50	7,50	1,50
M6C2 - INNOVAZIONE, RICERCA E DIGITALIZZAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	8,63	2,39	11,01	0,21
Totale Missione 6	15,63	2,89	18,51	1,71
TOTALE	191,5	30,6	222,1	13,0

Figura 6: “Dotazione PNRR per Missioni e Componenti”, <https://www.governo.it>

Il Piano è articolato in sei Missioni, che individuano le principali aree di intervento ritenute strategiche per la crescita e la trasformazione del Paese:

- **Missione 1:** dedicata a Digitalizzazione, Innovazione, Competitività e Cultura, assume un ruolo centrale per la Pubblica Amministrazione, poiché include gli interventi volti alla modernizzazione dei processi amministrativi, alla digitalizzazione dei servizi pubblici e al rafforzamento delle competenze digitali.
- **Missione 2:** affronta la Rivoluzione Verde e la Transizione Ecologica, promuovendo investimenti in energie rinnovabili, gestione sostenibile delle risorse e riduzione dell'impatto ambientale.
- **Missione 3:** è dedicata alle Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile, con particolare attenzione al potenziamento dei collegamenti e alla riduzione dei divari territoriali.
- **Missione 4:** focalizzata su Istruzione e Ricerca, mira a rafforzare il sistema formativo e il trasferimento di competenze
- **Missione 5:** incentrata su Inclusione e Coesione, interviene su lavoro, politiche sociali e riequilibrio territoriale, con un'attenzione specifica al Mezzogiorno e alle politiche di genere.
- **Missione 6:** dedicata alla Salute, promuove la digitalizzazione e l'ammodernamento del sistema sanitario, rafforzando l'integrazione tra servizi e territori.

Trasversalmente alle singole missioni, il PNRR persegue alcuni obiettivi strategici comuni, tra cui la transizione ecologica, la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e dei servizi, e il rafforzamento dell'equità sociale e territoriale. In particolare, la digitalizzazione viene riconosciuta come fattore abilitante per il successo dell'intero Piano, in quanto condizione necessaria per migliorare l'efficienza dell'azione pubblica, ridurre i tempi amministrativi e garantire un utilizzo efficace delle risorse investite. In questo quadro, la Pubblica Amministrazione non è soltanto destinataria degli interventi, ma assume il ruolo di infrastruttura abilitante per l'attuazione complessiva del PNRR.

L'orizzonte temporale del Piano è definito dal periodo 2021-2026, entro il quale tutti gli interventi devono essere completati e rendicontati. Questa scansione temporale stringente ha un impatto diretto sull'organizzazione e sulla capacità di pianificazione delle amministrazioni, che sono chiamate a rispettare tempistiche precise e a coordinare un elevato numero di progetti in parallelo. In questo senso, il PNRR introduce una forte discontinuità rispetto al passato, imponendo una gestione più strutturata dei programmi, una maggiore attenzione ai risultati e un rafforzamento dei meccanismi di governance e controllo.

All'interno di questo impianto, il programma PA Digitale 2026 (Fig. 7) assume un ruolo centrale nella strategia nazionale di trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione, configurandosi come il principale strumento di attuazione operativa degli indirizzi delineati dal Piano Triennale e finanziati attraverso il PNRR. PA Digitale 2026 non rappresenta infatti un'iniziativa autonoma o parallela, ma costituisce il punto di convergenza tra visione strategica, risorse economiche e capacità di implementazione, traducendo gli obiettivi di medio-lungo periodo in interventi concreti, misurabili e temporalmente vincolati.

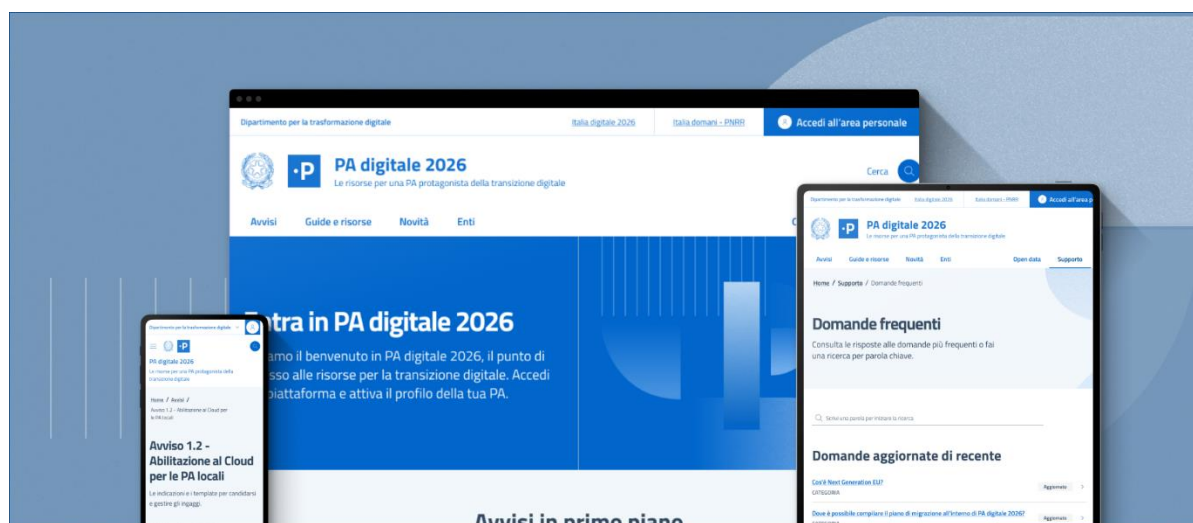


Figura 7: “Programma PA Digitale 2026”, <https://www.padigitale2026.gov.it>

Il programma si distingue per una forte focalizzazione sull'esecuzione, introducendo un modello di intervento che supera le tradizionali logiche di finanziamento a progetto e orienta le amministrazioni verso risultati verificabili. Attraverso bandi strutturati per ambiti di intervento omogenei, la piattaforma incentiva l'adozione di soluzioni standardizzate, coerenti con le architetture di riferimento nazionali e con i principi di interoperabilità, sicurezza e riuso definiti dal Piano Triennale. In questo modo, il programma contribuisce a ridurre la frammentazione storica delle soluzioni digitali, orientando le scelte degli enti verso modelli condivisi e sostenibili. Un elemento qualificante di PA Digitale 2026 è rappresentato dal sistema di milestone e target, che lega l'erogazione delle risorse al raggiungimento di specifici obiettivi intermedi e finali. Questo meccanismo introduce una logica di responsabilizzazione diffusa, spingendo le amministrazioni a pianificare con maggiore accuratezza gli interventi, a rispettare le tempistiche previste e a dotarsi di strumenti di monitoraggio adeguati.

PA Digitale 2026 svolge inoltre una funzione di rafforzamento della capacità amministrativa, in quanto richiede agli enti di confrontarsi con modelli di gestione più maturi, di coordinare competenze interne ed esterne e di allineare le proprie scelte organizzative alle priorità strategiche nazionali. In questo senso, il programma non incide esclusivamente sulla componente tecnologica, ma agisce anche sui processi decisionali e sui modelli di governance, contribuendo a diffondere una cultura orientata alla programmazione, alla standardizzazione e al miglioramento continuo.

1.3 Principi guida e strumenti della trasformazione digitale

La strategia nazionale di trasformazione digitale delineata nel capitolo precedente trova concreta attuazione attraverso un insieme articolato di principi guida e strumenti abilitanti che consentono di tradurre gli indirizzi strategici in capacità operative effettive per la Pubblica Amministrazione. Se i riferimenti strategici definiscono la visione complessiva, le priorità di intervento e le risorse disponibili, è attraverso questi elementi che la trasformazione digitale diventa concretamente implementabile all'interno dei contesti amministrativi, incidendo in modo diretto sull'organizzazione, sui processi e sulla qualità dei servizi erogati.

I principi guida individuati dal Piano Triennale rappresentano il quadro di riferimento culturale e operativo entro cui devono collocarsi tutte le iniziative di digitalizzazione della P.A. Essi non costituiscono un insieme di regole astratte, ma criteri progettuali che orientano le scelte tecnologiche, organizzative e di servizio, garantendo coerenza, interoperabilità e sostenibilità nel tempo. In questa prospettiva, la trasformazione digitale non viene intesa come una semplice introduzione di nuove tecnologie, ma come un processo strutturato che deve essere concepito fin dall'origine secondo le seguenti logiche digitali:

- Il principio **digital & mobile first** stabilisce che i servizi pubblici debbano essere progettati prioritariamente in forma digitale, considerando il canale mobile come modalità di accesso privilegiata. Ciò implica un superamento della logica di adattamento del cartaceo al digitale e richiede una riprogettazione dei servizi orientata all'utilizzo effettivo da parte di cittadini e imprese.
- In modo complementare, il principio **cloud first** orienta le amministrazioni a considerare il *cloud* come opzione primaria per lo sviluppo e l'erogazione dei servizi, riconoscendone il ruolo abilitante in termini di scalabilità, sicurezza, resilienza e razionalizzazione delle infrastrutture. Il termine *cloud* indica infatti un modello di erogazione delle risorse informatiche nel quale infrastrutture, piattaforme e applicazioni non sono più ospitate localmente presso il singolo ente, ma fornite come servizio attraverso infrastrutture centralizzate, accessibili tramite rete. Questo modello consente alle amministrazioni di superare la gestione diretta di data center e sistemi hardware, spesso obsoleti e costosi, affidando tali componenti a infrastrutture progettate per garantire elevati livelli di affidabilità, sicurezza e continuità operativa.
- Il principio **API-first** introduce una logica di **interoperabilità by design e by default**, secondo cui i sistemi informativi pubblici devono essere concepiti per dialogare tra loro fin dalla fase di progettazione. L'adozione di interfacce standardizzate consente di superare i silos informativi, facilitare lo scambio dei dati e abilitare la cooperazione applicativa tra amministrazioni diverse, rendendo possibile la costruzione di servizi integrati e processi amministrativi semplificati.
- Un ruolo centrale è attribuito al principio **digital identity only**, che prevede l'accesso ai servizi pubblici esclusivamente attraverso sistemi di identità digitale. Questo principio rafforza la sicurezza, semplifica l'esperienza utente e costituisce la base per l'erogazione di servizi end-to-end, nei quali autenticazione, autorizzazione e tracciabilità dei procedimenti sono garantite in modo uniforme.
- La centralità dell'utente è esplicitata nel principio **user-centric**, che orienta la progettazione dei servizi verso criteri di inclusività, accessibilità e semplicità d'uso. In questo approccio, la qualità del servizio non è valutata solo in termini di conformità normativa o completezza funzionale, ma in relazione alla capacità di rispondere ai bisogni reali dell'utenza, riducendo la complessità dei percorsi e il rischio di errore.
- La gestione dei dati è guidata dai principi **open data by design e by default** e **data protection by design e by default**, che riconoscono i dati pubblici come bene comune da valorizzare, garantendo al contempo la sicurezza e la protezione dei dati personali. Questi principi introducono una visione equilibrata, nella quale apertura e tutela non sono elementi contrapposti, ma componenti complementari di una governance del dato matura e responsabile.
- Il principio **once-only**, concepito anche in una prospettiva transfrontaliera, mira a ridurre gli oneri amministrativi per cittadini e imprese, evitando la richiesta ripetuta di informazioni già

in possesso della Pubblica Amministrazione. La sua applicazione richiede un elevato livello di interoperabilità e una gestione coordinata delle basi dati, rafforzando ulteriormente la necessità di un ecosistema informativo integrato.

- Il principio di **openness** promuove l'apertura come opzione predefinita, incentivando il riuso delle soluzioni, la collaborazione tra amministrazioni e la trasparenza dell'azione pubblica. A esso si affianca il principio di **sostenibilità digitale**, che richiama la necessità di adottare soluzioni proporzionate, appropriate e coerenti con il contesto organizzativo, evitando interventi sovradimensionati o non sostenibili nel lungo periodo. In questo senso, la digitalizzazione deve rispettare criteri di sussidiarietà e proporzionalità, adattandosi alle reali capacità e necessità delle amministrazioni.

Accanto a questi principi guida, il programma PA Digitale 2026 assume un ruolo centrale, configurandosi come il principale meccanismo di implementazione della strategia nazionale di digitalizzazione. Attraverso misure specifiche, finanziate e soggette a criteri di ammissibilità e monitoraggio, PA Digitale 2026 consente di rendere operativi i principi del Piano Triennale, riducendo il rischio di iniziative frammentate e favorendo l'adozione di soluzioni comuni e interoperabili. In tal modo, la digitalizzazione della P.A. viene ricondotta entro un perimetro di azione chiaro, nel quale le scelte tecnologiche e organizzative delle singole amministrazioni si inseriscono in una traiettoria condivisa.

I paragrafi successivi approfondiranno ciascuno di questi strumenti, evidenziandone il ruolo specifico e il contributo all'attuazione dei principi guida, con l'obiettivo di chiarire come la strategia nazionale di trasformazione digitale si traduca in interventi operativi coerenti, sostenibili e orientati al miglioramento dei servizi pubblici.

1.3.1 Migrazione al cloud e infrastrutture digitali

La migrazione al *cloud* rappresenta uno degli assi portanti della strategia di trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione e costituisce una delle principali leve operative attraverso cui il Piano Triennale e il programma PA Digitale 2026 orientano l'evoluzione delle infrastrutture pubbliche. Tale intervento nasce dalla consapevolezza che il modello tradizionale, basato su data center locali e soluzioni infrastrutturali eterogenee, non è più in grado di sostenere in modo efficace l'erogazione di servizi digitali moderni, sicuri e scalabili.

Nel corso degli anni, la gestione autonoma delle infrastrutture informatiche da parte dei singoli enti ha prodotto un sistema fortemente frammentato, caratterizzato da livelli variabili di affidabilità, elevati costi di manutenzione e difficoltà nel garantire adeguati standard di sicurezza. La migrazione al *cloud* viene concepita come un processo strutturale di razionalizzazione,

finalizzato a superare l'obsolescenza infrastrutturale e a creare le condizioni abilitanti per l'interoperabilità, la standardizzazione e l'integrazione dei servizi digitali.

Il principio *cloud first*, introdotto e rafforzato dal Piano Triennale, trova una concreta attuazione attraverso le misure di PA Digitale 2026 dedicate alla migrazione dei servizi digitali verso ambienti *cloud* qualificati. Tali misure assumono una valenza strategica anche in relazione all'adozione delle piattaforme nazionali, molte delle quali sono progettate per operare nativamente in ambienti *cloud* e richiedono livelli infrastrutturali adeguati in termini di affidabilità, sicurezza e continuità operativa. In assenza di una migrazione infrastrutturale coerente, l'integrazione con tali piattaforme risulterebbe infatti complessa o non sostenibile.

La modernizzazione delle infrastrutture digitali costituisce inoltre un prerequisito essenziale per il rafforzamento della sicurezza informatica. Ambienti *cloud* standardizzati consentono di adottare controlli di sicurezza avanzati, di migliorare le capacità di monitoraggio e di garantire una maggiore resilienza rispetto a incidenti e minacce cyber. In questo senso, la migrazione al *cloud* non rappresenta un obiettivo isolato, ma il fondamento su cui si costruisce l'intero ecosistema della P.A. digitale e su cui si innestano gli ulteriori strumenti di trasformazione previsti dalla strategia nazionale.

1.3.2 Interoperabilità e basi dati nazionali

L'interoperabilità rappresenta uno degli elementi qualificanti della trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione e uno degli obiettivi centrali perseguiti dal Piano Triennale e dal programma PA Digitale 2026. Essa risponde alla necessità di superare la frammentazione informativa che ha storicamente caratterizzato il sistema pubblico italiano, consentendo ai diversi sistemi informativi di scambiarsi dati in modo automatico, coerente e sicuro.

Per lungo tempo, le amministrazioni hanno sviluppato soluzioni applicative autonome, spesso progettate per rispondere a esigenze specifiche di singoli procedimenti o settori. Questo approccio ha generato sistemi verticali difficilmente comunicanti, con conseguenti duplicazioni di informazioni, incoerenze nei dati e un significativo aggravio degli oneri amministrativi per cittadini e imprese. In tale contesto, l'interoperabilità non può essere considerata una funzionalità accessoria, ma un principio strutturale che orienta la progettazione dei sistemi pubblici.

Il Piano Triennale promuove un modello di *interoperabilità by design*, fondato sull'utilizzo di basi dati nazionali riconosciute come fonti istituzionali e su meccanismi standard di cooperazione applicativa. In questo quadro, piattaforme come l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) (Fig. 8) e l'Archivio Nazionale dello Stato Civile (ANSC) assumono un ruolo

centrale nel garantire l'unicità e la qualità delle informazioni, riducendo la duplicazione dei dati e rendendo effettivo il principio del *once-only*.

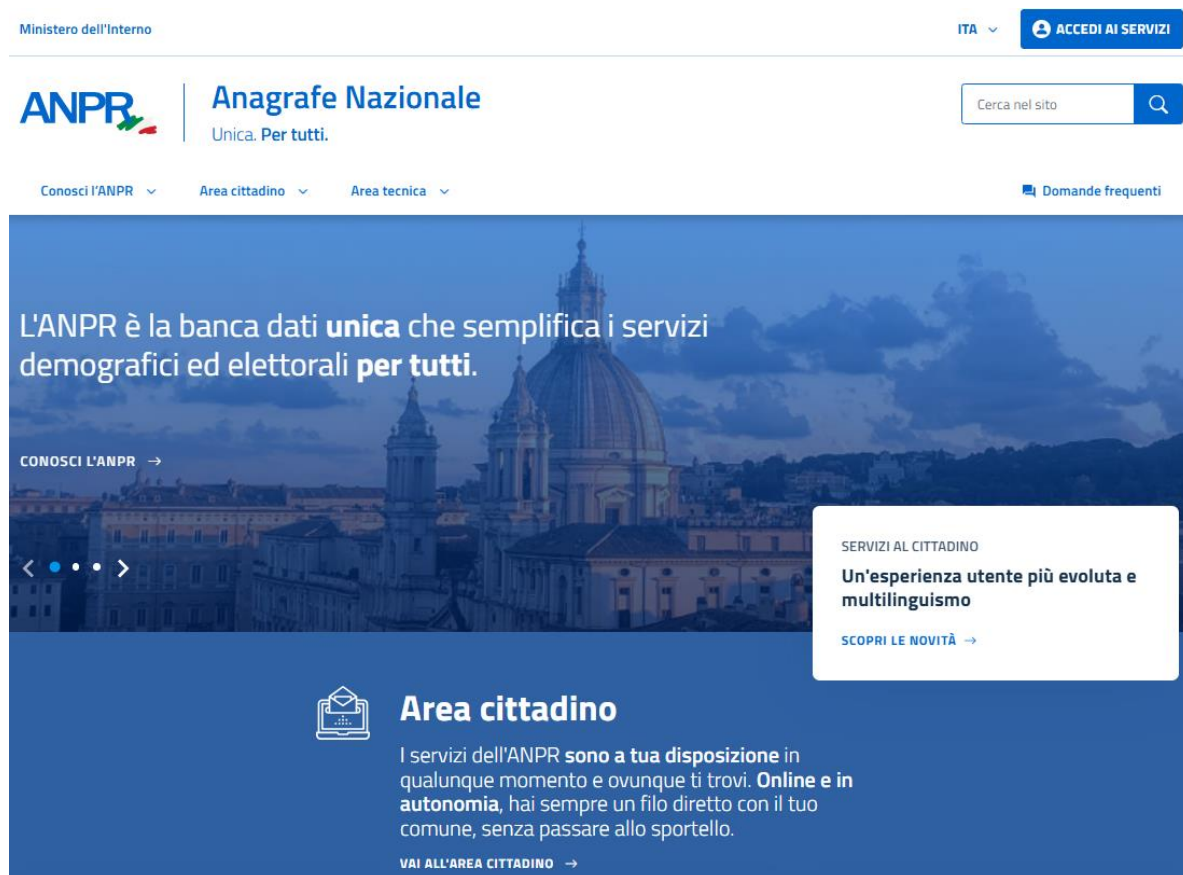


Figura 8: "Portale istituzionale ANPR", <https://www.anagrafenazionale.interno.it>

PA Digitale 2026 rafforza ulteriormente questo impianto introducendo misure che incentivano e, in alcuni casi, vincolano l'adozione di soluzioni interoperabili come condizione per l'accesso ai finanziamenti. In questo modo, l'interoperabilità diventa un elemento operativo e misurabile della trasformazione digitale, orientando le amministrazioni verso modelli di integrazione più maturi e sostenibili. Gli effetti di tale approccio si riflettono direttamente sull'efficienza dei procedimenti amministrativi, consentendo di ridurre i tempi di istruttoria, limitare i controlli manuali e migliorare la qualità complessiva dei servizi erogati.

1.3.3 Identità digitale, accesso e strumenti di cittadinanza digitale

L'identità digitale costituisce uno degli elementi strutturali della trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione, in quanto rappresenta la condizione necessaria per l'accesso sicuro, tracciabile e unificato ai servizi pubblici digitali. In assenza di un sistema di identificazione certo e condiviso, infatti, non è possibile garantire né l'affidabilità delle interazioni digitali né l'erogazione di servizi end-to-end che sostituiscano effettivamente i procedimenti tradizionali.

In questo quadro si collocano i sistemi di identità digitale SPID (Fig. 9) e Carta d'Identità Elettronica (CIE), introdotti con l'obiettivo di superare la frammentazione delle credenziali locali e di offrire ai cittadini un meccanismo unico di autenticazione per l'accesso ai servizi della Pubblica Amministrazione. SPID e CIE non rappresentano semplicemente strumenti tecnologici, ma costituiscono l'infrastruttura di fiducia su cui si fonda l'intero ecosistema dei servizi digitali pubblici. Attraverso l'identità digitale, l'amministrazione può riconoscere in modo univoco l'utente, garantire la sicurezza delle operazioni e abilitare la gestione digitale dei procedimenti lungo tutto il loro ciclo di vita.



Figura 9: “Sistema di identità digitale SPID”, <https://www.spid.gov.it>

L'identità digitale si integra con una serie di strumenti di cittadinanza digitale che hanno l'obiettivo di rendere il rapporto tra cittadini e Pubblica Amministrazione più semplice, coerente e standardizzato. Tra questi, l'App IO (Fig. 10) svolge il ruolo di canale unico di relazione tra l'utente e l'ecosistema dei servizi pubblici, consentendo di ricevere comunicazioni, avvisi e aggiornamenti relativi a servizi erogati da amministrazioni diverse all'interno di un'interfaccia comune. App IO contribuisce così a superare la frammentazione dei canali di comunicazione, riducendo la necessità per il cittadino di interagire con portali e sistemi differenti.

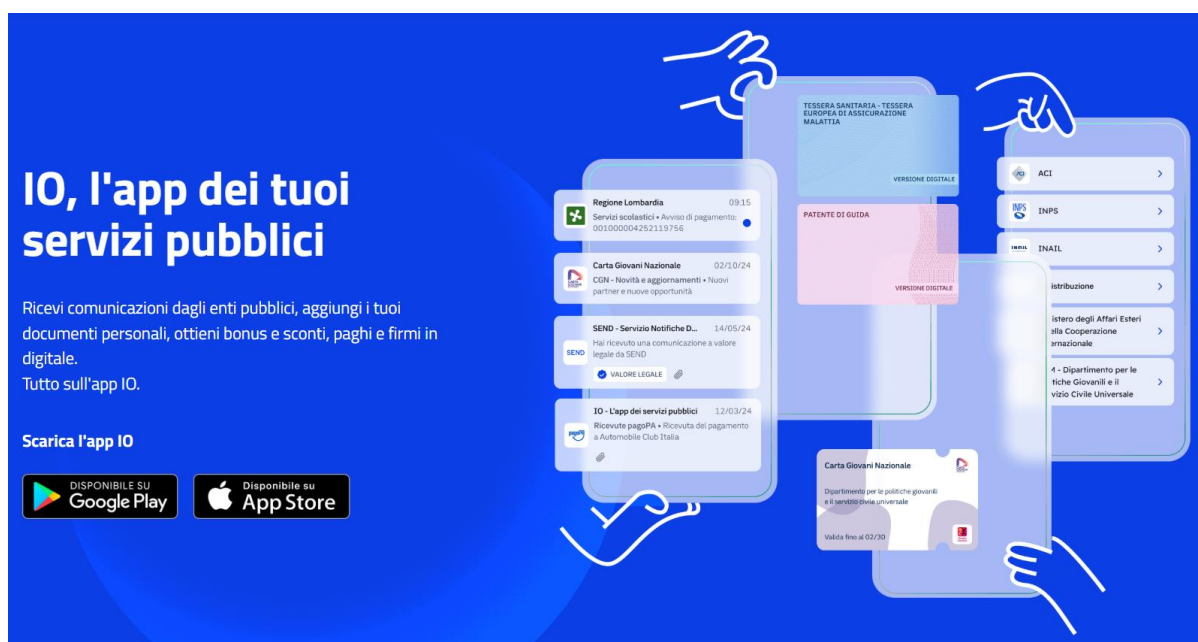


Figura 10: "IO, l'app dei servizi pubblici", <https://ioapp.it>

Un ruolo analogo di standardizzazione è svolto dalla piattaforma pagoPA (Fig. 11), che definisce un modello unico per l'esecuzione dei pagamenti verso la Pubblica Amministrazione. Attraverso PagoPA, i pagamenti vengono ricondotti a un processo standard, trasparente e tracciabile, superando la molteplicità di modalità di incasso storicamente adottate dai singoli enti. La diffusione di PagoPA consente non solo di semplificare l'esperienza dell'utente, ma anche di migliorare l'efficienza interna delle amministrazioni, favorendo l'automazione dei flussi contabili e la riconciliazione dei pagamenti.

Accanto agli strumenti di accesso e pagamento, la Piattaforma Notifiche Digitali (SEND) introduce un canale ufficiale e standardizzato per l'invio di comunicazioni a valore legale da parte della Pubblica Amministrazione. SEND consente di superare l'eterogeneità delle modalità di notifica tradizionali, garantendo certezza giuridica, tracciabilità e uniformità nel recapito delle

comunicazioni. In questo modo, la notifica digitale diventa parte integrante del procedimento amministrativo digitale, riducendo i tempi e i costi associati alle comunicazioni cartacee.

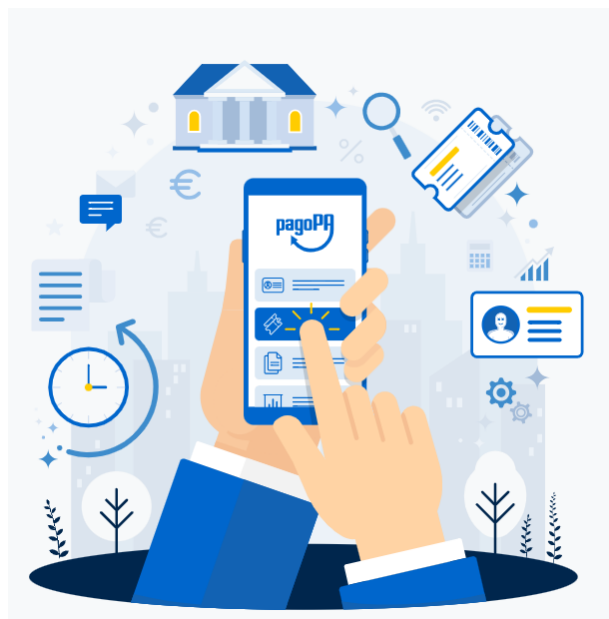


Figura 11: “PagoPA, la piattaforma nazionale per i pagamenti elettronici verso la Pubblica Amministrazione”, <https://www.pagopa.gov.it>

Nel quadro evolutivo degli strumenti di cittadinanza digitale si inserisce infine l’IT Wallet, concepito come strumento di gestione unificata delle credenziali e delle attestazioni digitali del cittadino. L’IT Wallet mira a rafforzare ulteriormente il paradigma dell’identità digitale, consentendo all’utente di disporre in modo centralizzato di documenti e informazioni digitali certificate, utilizzabili nei rapporti con la Pubblica Amministrazione e, progressivamente, anche in contesti transfrontalieri. Tale strumento si colloca in continuità con le evoluzioni europee in materia di identità digitale e contribuisce a rafforzare la sovranità digitale e l’autonomia del cittadino nella gestione dei propri dati.

Nel loro insieme, questi strumenti configurano un ecosistema integrato di cittadinanza digitale, nel quale l’identità, l’accesso ai servizi, i pagamenti, le comunicazioni e la gestione delle informazioni personali vengono ricondotti a piattaforme comuni e standardizzate. Attraverso PA Digitale 2026, tali strumenti diventano elementi strutturali della trasformazione digitale, riducendo la frammentazione, rafforzando la coerenza del sistema pubblico e ponendo il cittadino al centro di un modello di servizio più semplice, sicuro e accessibile.

1.3.4 Standardizzazione dei servizi e qualità dell'esperienza utente

La standardizzazione dei servizi digitali e l'attenzione alla qualità dell'esperienza utente rappresentano una componente essenziale della trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione, in quanto incidono direttamente sull'efficacia dei servizi erogati e sulla percezione che cittadini e imprese hanno dell'azione amministrativa. La semplice disponibilità di un servizio in formato digitale non garantisce infatti, di per sé, un miglioramento dei processi né una riduzione degli oneri amministrativi. In assenza di modelli condivisi e di una progettazione orientata all'utente, la digitalizzazione rischia di tradursi in una mera trasposizione online di procedure complesse e poco comprensibili.

La standardizzazione assume una valenza strategica, in quanto consente di ridurre la variabilità delle soluzioni adottate dalle singole amministrazioni e di garantire una maggiore coerenza nell'erogazione dei servizi su tutto il territorio nazionale. Attraverso modelli comuni di progettazione, interfacce uniformi e percorsi di servizio omogenei, la Pubblica Amministrazione può offrire servizi più prevedibili e facilmente utilizzabili, riducendo la necessità di apprendimento da parte degli utenti e limitando il rischio di errore. La standardizzazione, pertanto, non deve essere interpretata come una limitazione dell'autonomia degli enti, ma come una condizione necessaria per assicurare qualità e sostenibilità nel lungo periodo.

La qualità dell'esperienza utente diventa così un indicatore concreto dell'efficacia della trasformazione digitale. Un servizio digitale ben progettato riduce il numero di interazioni non necessarie, limita il ricorso allo sportello fisico e diminuisce il carico operativo sugli uffici. Al contrario, servizi poco chiari o incoerenti generano richieste di supporto, rallentamenti nei procedimenti e insoddisfazione dell'utenza, vanificando in parte i benefici attesi dalla digitalizzazione.

Le piattaforme nazionali promosse nell'ambito di PA Digitale 2026 svolgono un ruolo determinante nel favorire la standardizzazione dei servizi e il miglioramento dell'esperienza utente. Strumenti come App IO, pagoPA, SEND etc. introducono modalità uniformi di interazione tra cittadini e Pubblica Amministrazione, riducendo la frammentazione dei canali e offrendo interfacce riconoscibili e coerenti. Attraverso tali piattaforme, il cittadino può accedere a servizi diversi utilizzando strumenti comuni, indipendentemente dall'ente erogatore, rafforzando la percezione di un'amministrazione unitaria e integrata.

La standardizzazione dei servizi non riguarda esclusivamente l'interfaccia utente, ma coinvolge l'intero ciclo di vita del servizio digitale, dalla progettazione alla gestione operativa. Il ricorso a piattaforme condivise consente di evitare la proliferazione di soluzioni personalizzate difficilmente riutilizzabili, riducendo il rischio di generare nuovo debito tecnologico e favorendo una maggiore sostenibilità nel tempo. Inoltre, l'utilizzo di strumenti comuni facilita l'adozione di

buone pratiche e modelli consolidati, contribuendo a innalzare il livello medio di qualità dei servizi digitali pubblici.

1.4 Gli attori e le sfide della P.A. italiana

La trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione si configura come un processo ad alta complessità sistemica, determinata non soltanto dall'ampiezza e dalla pervasività degli interventi tecnologici richiesti, ma soprattutto dalla pluralità di attori istituzionali, organizzativi e industriali coinvolti lungo l'intero ciclo di definizione, attuazione e monitoraggio delle politiche di innovazione. A differenza di contesti caratterizzati da strutture decisionali fortemente centralizzate, il sistema pubblico italiano opera secondo un modello multilivello, nel quale competenze, responsabilità e poteri decisionali sono distribuiti tra soggetti diversi, spesso dotati di obiettivi, vincoli normativi e capacità operative eterogenee.

La digitalizzazione non può essere interpretata come un processo lineare o esclusivamente tecnico, ma come il risultato di interazioni complesse tra livelli di governo differenti, amministrazioni con gradi variabili di autonomia e un ecosistema tecnologico articolato. La riuscita delle politiche di trasformazione digitale dipende quindi in larga misura dalla capacità di coordinare tali attori, di definire ruoli chiari e di governare le interdipendenze che emergono tra strategia, attuazione e controllo.

Il livello centrale della Pubblica Amministrazione svolge una funzione primaria di indirizzo, regolazione e coordinamento strategico. In tale ambito si collocano soggetti istituzionali come i Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in materia di trasformazione digitale, i ministeri con funzioni di indirizzo settoriale e le agenzie tecniche incaricate di definire standard, architetture di riferimento e linee guida operative. A questi attori compete la traduzione degli obiettivi europei in strategie nazionali, nonché la definizione delle priorità di intervento e dei criteri di conformità cui le amministrazioni sono chiamate a adeguarsi.

Attraverso strumenti quali il Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione e il programma PA Digitale 2026, il livello centrale orienta le scelte tecnologiche e organizzative degli enti, fissando tempistiche, vincoli architetture e modalità di attuazione. Il rafforzamento di questo ruolo di regia risponde all'esigenza di superare l'approccio frammentato che ha caratterizzato le prime fasi della digitalizzazione della P.A., nelle quali singole amministrazioni hanno avviato progetti autonomi, spesso scollegati da una visione complessiva e difficilmente interoperabili.

Il ruolo del livello centrale si estende inoltre alla funzione di monitoraggio e controllo, in particolare in relazione agli impegni assunti nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Milestone, target e meccanismi di rendicontazione introducono vincoli temporali stringenti, trasformando la trasformazione digitale in un processo scandito da scadenze definite e verificabili. Questo aspetto

accentua ulteriormente la complessità del coordinamento, poiché richiede alle amministrazioni di conciliare i tempi della progettazione e dell'implementazione con quelli, spesso rigidi, della programmazione finanziaria.

Accanto al livello centrale, il livello territoriale rappresenta l'ambito in cui la strategia nazionale si traduce in interventi concreti. Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni e altri enti territoriali sono chiamati ad attuare le politiche di digitalizzazione, incidendo direttamente sull'organizzazione dei processi interni e sull'erogazione dei servizi a cittadini e imprese. In questo livello si manifestano in modo particolarmente evidente le sfide operative della trasformazione digitale.

Il sistema amministrativo italiano è infatti caratterizzato da una forte eterogeneità tra enti territoriali, che si riflette nelle dimensioni organizzative, nella disponibilità di risorse economiche e umane, nel livello di competenze digitali e nella maturità dei sistemi informativi. Questa variabilità incide profondamente sulla capacità di attuazione delle politiche di digitalizzazione, generando differenze significative nei tempi di realizzazione, nella qualità dei servizi e nel grado di integrazione con le piattaforme nazionali. Ne deriva una trasformazione digitale non uniforme, nella quale gli stessi indirizzi strategici producono effetti differenti a seconda del contesto amministrativo di riferimento.

Nonostante l'autonomia organizzativa di cui godono gli enti territoriali, la strategia nazionale introduce vincoli sempre più stringenti, in particolare attraverso l'adozione obbligatoria o incentivata di piattaforme, standard e modelli comuni. Questo equilibrio tra autonomia locale e coordinamento centrale rappresenta una delle principali sfide di governance della trasformazione digitale, poiché richiede un costante allineamento tra livelli istituzionali per evitare disallineamenti, duplicazioni e inefficienze.

Un ulteriore elemento di complessità è rappresentato dall'ecosistema tecnologico e industriale che supporta la trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione. Le amministrazioni, infatti, si affidano in larga misura a società *in-house*, fornitori tecnologici e *system integrator* per lo sviluppo, l'implementazione e la gestione dei sistemi informativi. Questo modello ha storicamente favorito la proliferazione di soluzioni verticali e proprietarie, spesso progettate per rispondere a esigenze specifiche di singoli enti o procedimenti, ma difficilmente interoperabili e riutilizzabili in altri contesti.

In molti casi, tale approccio ha generato architetture chiuse e un elevato debito tecnologico, limitando la capacità delle amministrazioni di evolvere i propri sistemi in modo flessibile e coerente con le strategie nazionali. La dipendenza da specifici fornitori ha inoltre inciso sulla capacità di governo delle scelte tecnologiche, rendendo più complessa l'adozione di soluzioni standardizzate e interoperabili. La strategia nazionale mira quindi a riorientare il ruolo dell'ecosistema tecnologico, promuovendo l'adozione di soluzioni conformi a standard comuni e compatibili con le piattaforme nazionali, al fine di ridurre il rischio di nuove frammentazioni e migliorare la sostenibilità degli investimenti nel lungo periodo.

La presenza di una pluralità di attori rende infine centrale il tema della governance della trasformazione digitale. In assenza di ruoli chiaramente definiti e di meccanismi di coordinamento efficaci, i progetti di digitalizzazione rischiano di rimanere confinati a iniziative isolate, prive di continuità e difficilmente scalabili. In questo quadro si inserisce la figura del Responsabile per la Transizione Digitale, chiamato a presidiare i processi di innovazione e a fungere da punto di raccordo tra le diverse strutture interne e il livello centrale. Tuttavia, l'efficacia di tale ruolo dipende dalla reale attribuzione di poteri decisionali e dalla capacità dell'organizzazione di riconoscere la trasformazione digitale come una priorità strategica e trasversale.

Le principali sfide che caratterizzano questi progetti riguardano quindi la governance complessiva del processo, il coordinamento tra attori con ruoli e responsabilità differenti e la gestione dei tempi di attuazione, spesso condizionati da vincoli normativi e finanziari. La trasformazione digitale assume così la forma di un processo incrementale e adattivo, nel quale le soluzioni vengono progressivamente affinate sulla base delle condizioni operative e dei feedback derivanti dall'implementazione.

Questo quadro interpretativo consente di leggere i progetti di trasformazione digitale non come interventi isolati, ma come espressione concreta delle dinamiche organizzative e istituzionali che caratterizzano il sistema pubblico. Nei capitoli successivi, tale prospettiva verrà utilizzata per analizzare casi applicativi specifici, evidenziando come il coordinamento tra attori centrali e territoriali, la gestione delle tempistiche e le scelte di governance influenzino in modo determinante gli esiti dei processi di innovazione.

2. Il ruolo delle aziende di consulenza nei processi di trasformazione pubblica

La complessità che caratterizza i processi di trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione rende evidente come l'evoluzione dei sistemi pubblici non possa essere ricondotta a un insieme di interventi tecnologici isolati, né affrontata esclusivamente attraverso le strutture interne delle amministrazioni. Come emerso nel capitolo precedente, la trasformazione digitale della P.A. si sviluppa all'interno di un ecosistema articolato, nel quale interagiscono livelli istituzionali differenti, vincoli normativi stringenti, strumenti nazionali standardizzati e una pluralità di attori con ruoli e responsabilità eterogenee. In tale contesto, la capacità di governare la complessità organizzativa e di coordinare i diversi soggetti coinvolti assume un'importanza almeno pari a quella delle scelte tecnologiche adottate.

È proprio all'interno di questo scenario che si colloca il ruolo delle aziende di consulenza, le quali operano come attori abilitanti nei processi di trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione. Il ricorso al supporto consulenziale non risponde soltanto a esigenze contingenti di rafforzamento delle competenze tecniche, ma si inserisce in una dinamica più ampia, legata alla necessità di accompagnare le amministrazioni nella traduzione degli indirizzi strategici in interventi operativi coerenti e sostenibili. In particolare, la crescente complessità dei programmi di trasformazione digitale, accentuata dall'introduzione di vincoli temporali e finanziari connessi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ha reso sempre più rilevante il contributo di soggetti in grado di supportare la pianificazione, il coordinamento e il monitoraggio delle iniziative.

Le aziende di consulenza intervengono quindi in un contesto nel quale le amministrazioni sono chiamate a coniugare autonomia organizzativa e conformità a standard e piattaforme nazionali, gestendo al contempo relazioni con fornitori tecnologici, enti sovraordinati e altri soggetti istituzionali. In questo quadro, la consulenza assume un ruolo di cerniera tra strategia e attuazione, contribuendo a ridurre il rischio di frammentazione e a favorire l'allineamento tra obiettivi di policy, vincoli operativi e soluzioni progettuali. Il valore del supporto consulenziale risiede dunque nella capacità di integrare competenze multidisciplinari, metodologie strutturate e una visione sistemica dei processi di trasformazione digitale.

Il presente capitolo analizza il ruolo delle aziende di consulenza nei processi di trasformazione pubblica, con l'obiettivo di chiarire le ragioni del loro coinvolgimento, i modelli di intervento adottati e gli approcci progettuali impiegati nei progetti di trasformazione digitale della P.A. In particolare, verrà approfondito il contributo della consulenza come leva abilitante della trasformazione digitale, il posizionamento delle società di consulenza all'interno dell'ecosistema degli attori pubblici e privati e le principali caratteristiche dell'approccio metodologico adottato nei contesti amministrativi. Tale analisi fornisce la cornice interpretativa necessaria per comprendere i casi applicativi che verranno esaminati nei capitoli successivi, nei quali il ruolo della consulenza emerge in modo concreto all'interno di progetti di trasformazione digitale complessi e multilivello.

2.1 La consulenza come leva per la trasformazione digitale della P.A.

All'interno dei processi di trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione, la consulenza assume un ruolo operativo e strategico che si colloca tra la definizione delle politiche pubbliche e la loro concreta attuazione. Il valore della consulenza non risiede nell'introduzione di soluzioni tecnologiche in senso stretto, bensì nella capacità di tradurre indirizzi strategici, spesso complessi e multilivello, in interventi progettuali coerenti con il contesto organizzativo delle amministrazioni.

Uno dei principali ambiti in cui la consulenza agisce come leva della trasformazione digitale riguarda il governo della complessità. I progetti di trasformazione pubblica sono caratterizzati da una pluralità di vincoli normativi, organizzativi, tecnologici e temporali che rendono difficile una gestione lineare delle iniziative. Le società di consulenza intervengono in questo contesto supportando le amministrazioni nella strutturazione dei percorsi di trasformazione, contribuendo a chiarire obiettivi, perimetri di intervento e priorità operative. Tale funzione è particolarmente rilevante nei progetti che coinvolgono più uffici o più enti, nei quali il rischio di disallineamento decisionale e di frammentazione delle responsabilità risulta elevato.

Un secondo ambito di intervento riguarda la traduzione operativa delle strategie nazionali. Strumenti come il Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione e il programma PA Digitale 2026 definiscono principi, standard e obiettivi comuni, ma non forniscono indicazioni puntuali sulle modalità di implementazione nei singoli contesti amministrativi. La consulenza svolge qui una funzione di raccordo, supportando gli enti nell'interpretazione delle linee guida nazionali e nell'adattamento di tali indirizzi alle specificità organizzative, procedurali e tecnologiche locali. In questo senso, la consulenza contribuisce a ridurre la distanza tra strategia e attuazione, trasformando vincoli e requisiti in scelte progettuali.

Un ulteriore contributo rilevante è rappresentato dal supporto alla progettazione dei processi e dei servizi digitali. La trasformazione digitale implica la revisione dei procedimenti amministrativi esistenti, spesso caratterizzati da stratificazioni normative e operative. Le società di consulenza affiancano le amministrazioni nell'analisi dei processi, nella mappatura delle attività e nell'individuazione delle opportunità di semplificazione e standardizzazione. Questo intervento consente di evitare approcci meramente tecnologici, nei quali strumenti digitali vengono applicati a processi inefficaci, e favorisce invece una riprogettazione coerente con i principi guida della trasformazione (Cap. 1.3).

La consulenza svolge inoltre un ruolo chiave nel coordinamento degli attori coinvolti nei progetti di trasformazione. I progetti pubblici vedono spesso la partecipazione di amministrazioni centrali e territoriali, fornitori tecnologici, società *in-house* e soggetti regolatori. In tale contesto, la consulenza può operare come elemento di mediazione e facilitazione, supportando la definizione di ruoli, responsabilità e modalità di interazione tra i diversi attori. Questa funzione risulta particolarmente

rilevante nei progetti finanziati dal PNRR, nei quali il rispetto delle tempistiche e degli obiettivi di rendicontazione richiede un elevato livello di coordinamento interistituzionale.

La consulenza contribuisce al rafforzamento della capacità amministrativa delle organizzazioni pubbliche attraverso attività di affiancamento, trasferimento di competenze e supporto metodologico; infatti, le società di consulenza favoriscono la diffusione di pratiche di project management, monitoraggio e gestione del cambiamento. In questo senso, la consulenza non si limita a supportare il singolo progetto, ma incide sulla maturità complessiva dell'amministrazione, creando le condizioni per una gestione più strutturata e consapevole dei futuri interventi di trasformazione digitale.

2.2 I modelli di intervento consulenziale nei progetti di trasformazione digitale della P.A.

I progetti di trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione richiedono modalità di intervento consulenziale differenti rispetto ai contesti privati, sia per la natura degli obiettivi perseguiti sia per i vincoli normativi e organizzativi che caratterizzano il settore pubblico. Di conseguenza, nel tempo si sono consolidati specifici modelli di intervento consulenziale, progettati per rispondere alla complessità strutturale dei progetti pubblici e per supportare le amministrazioni lungo l'intero ciclo di vita della trasformazione.

Un primo modello di intervento è rappresentato dalla consulenza strategica e di indirizzo, che opera prevalentemente nelle fasi iniziali dei programmi di trasformazione. In questo ambito, il contributo consulenziale si concentra sulla definizione del perimetro degli interventi, sull'analisi del contesto organizzativo e tecnologico esistente e sull'allineamento con le strategie nazionali ed europee. L'obiettivo non è quello di definire soluzioni tecniche puntuali, ma di supportare le amministrazioni nella costruzione di una visione coerente della trasformazione digitale, individuando priorità, criticità e dipendenze tra i diversi ambiti di intervento.

Un secondo modello riguarda la consulenza di tipo operativo e progettuale, che si sviluppa nelle fasi di progettazione e implementazione degli interventi. In questo caso, la consulenza affianca le amministrazioni nella traduzione degli indirizzi strategici in soluzioni concrete, supportando attività quali la mappatura dei processi, la definizione dei requisiti funzionali e non funzionali, la progettazione dei flussi operativi e l'integrazione con le piattaforme e le infrastrutture nazionali. Questo modello di intervento risulta particolarmente rilevante nei progetti finanziati dal PNRR, nei quali la necessità di rispettare scadenze e requisiti stringenti impone una gestione strutturata e metodologica delle attività.

Un ulteriore modello è rappresentato dalla consulenza di supporto alla governance e al coordinamento, che assume un ruolo centrale nei progetti caratterizzati dal coinvolgimento di una

pluralità di attori. In questi contesti, la consulenza contribuisce a definire assetti di governance chiari, supportando la distribuzione delle responsabilità, la gestione delle interdipendenze e il coordinamento tra amministrazioni, fornitori tecnologici e soggetti istituzionali. Tale funzione è particolarmente rilevante nei progetti inter-ente o multilivello, nei quali l'assenza di un coordinamento efficace può tradursi in ritardi, duplicazioni e inefficienze.

Accanto a questi modelli principali, si colloca infine la consulenza di accompagnamento e rafforzamento della capacità amministrativa, che si manifesta attraverso attività di affiancamento operativo, trasferimento di competenze e supporto metodologico. Questo tipo di intervento mira a ridurre la dipendenza delle amministrazioni da supporti esterni nel medio-lungo periodo, favorendo la diffusione di competenze interne in ambiti quali la gestione dei progetti, il monitoraggio degli avanzamenti e la gestione del cambiamento organizzativo.

Nel loro insieme, questi modelli di intervento non si configurano come approcci rigidi o mutuamente esclusivi, ma come modalità complementari che possono coesistere all'interno dello stesso progetto. La loro combinazione consente di adattare il supporto consulenziale alle diverse fasi della trasformazione digitale e alle specificità dei contesti amministrativi coinvolti.

2.3 L'approccio progettuale nella consulenza alla P.A.

L'efficacia del supporto consulenziale nei progetti di trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione dipende in larga misura dall'adozione di un approccio progettuale adeguato alle caratteristiche del contesto pubblico. A differenza di quanto avviene in ambito privato, i progetti pubblici sono fortemente influenzati da vincoli normativi, procedure formalizzate e processi decisionali distribuiti, che richiedono un'elevata capacità di adattamento metodologico.

Un primo elemento distintivo dell'approccio progettuale nella consulenza alla P.A. riguarda la centralità dell'analisi del contesto. Prima di definire soluzioni operative, è necessario comprendere in modo approfondito l'organizzazione dell'ente, i processi esistenti, le competenze disponibili e le relazioni con gli altri attori istituzionali. Questa fase di analisi consente di evitare soluzioni standardizzate non coerenti con il contesto e di individuare percorsi di trasformazione realistici e sostenibili.

Un secondo aspetto fondamentale è rappresentato dall'adozione di una logica incrementale e adattiva. La trasformazione digitale della P.A. difficilmente può essere affrontata attraverso interventi radicali e immediati; al contrario, essa si sviluppa spesso attraverso fasi successive, nelle quali le soluzioni vengono progressivamente affinate sulla base dei risultati ottenuti e dei feedback provenienti dall'attuazione. La consulenza supporta questo approccio favorendo una pianificazione per fasi, la definizione di obiettivi intermedi e il monitoraggio continuo degli avanzamenti.

L'approccio progettuale si caratterizza inoltre per una forte attenzione alla gestione delle interdipendenze. I progetti di trasformazione digitale coinvolgono frequentemente più ambiti organizzativi e tecnologici, rendendo necessario un coordinamento costante tra attività parallele. La consulenza contribuisce a rendere esplicite tali interdipendenze, supportando la pianificazione delle attività e la gestione dei rischi associati a ritardi o modifiche di contesto.

Un ulteriore elemento qualificante è la integrazione tra dimensione tecnica e dimensione organizzativa. L'approccio progettuale nella consulenza alla P.A. evita di separare la progettazione delle soluzioni tecnologiche dalla revisione dei processi e dei modelli organizzativi. Al contrario, le due dimensioni vengono trattate in modo integrato, riconoscendo che il successo della trasformazione digitale dipende dalla coerenza tra tecnologia, processi e persone.

Infine, l'approccio progettuale si fonda su una forte attenzione alla documentazione e alla tracciabilità delle decisioni. In ambito pubblico, la necessità di garantire trasparenza, accountability e continuità amministrativa rende essenziale la produzione di documentazione strutturata che consenta di ricostruire le scelte effettuate e di supportare le fasi successive del progetto. La consulenza svolge un ruolo chiave nel supportare le amministrazioni in questa attività, contribuendo a rendere i progetti più robusti e replicabili.

Nel loro complesso, questi elementi definiscono un approccio progettuale specifico per la trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione, nel quale la consulenza opera come fattore abilitante della pianificazione, dell'esecuzione e della sostenibilità degli interventi. Questo quadro concettuale costituisce la base per l'analisi dei casi applicativi che verranno presentati nei capitoli successivi, nei quali tali approcci troveranno una declinazione concreta nella pratica operativa.

3. Intellera Consulting

3.1 Storia e identità di Intellera Consulting

Intellera Consulting (Fig. 12) è una società di consulenza nata nel 2021 a seguito della scissione della business unit Public Sector & Healthcare di PwC⁴ Italia. La società è stata costituita con tramite un'operazione di management buyout con l'obiettivo di dare vita a un'impresa indipendente, interamente focalizzata sui temi della trasformazione digitale e dell'innovazione nella Pubblica Amministrazione nel settore sanitario. L'operazione è stata sostenuta da un fondo di investimento internazionale che ha permesso ad Intellera di avviare un percorso di sviluppo autonomo, con un modello organizzativo più agile ed una forte specializzazione verticale, in contrapposizione ai grandi network della consulenza da cui la società ha avuto origine.

Intellera fin dalla sua costituzione ha avuto l'obiettivo di creare e consolidare un posizionamento distintivo nel panorama italiano della consulenza manageriale diretta al settore pubblico. L'azienda, infatti, si propone come interlocutore privilegiato per le amministrazioni centrali e locali, le aziende sanitarie e le organizzazioni pubbliche che intendono intraprendere percorsi di modernizzazione e digitalizzazione.

A distanza di pochi anni dalla fondazione, Intellera ha intrapreso un nuovo percorso di crescita entrando a far parte del gruppo Accenture, una delle principali società globali di consulenza e servizi tecnologici. L'operazione, finalizzata nel 2024, ha rappresentato un passaggio strategico per rafforzare ulteriormente le capacità operative dell'azienda, consentendole di accedere a un network internazionale di competenze, tecnologie e risorse. Pur entrando a far parte di un grande gruppo, Intellera ha mantenuto la propria identità e autonomia nel presidio del mercato della Pubblica Amministrazione e della Sanità, continuando a operare con la stessa attenzione alla qualità, all'impatto sociale e alla trasformazione dei servizi pubblici che ne avevano caratterizzato gli esordi.



Figura 12: “Logo Intellera Consulting”, <https://www.intelleraconsulting.com>

⁴**PwC**: acronimo di PricewaterhouseCoopers, è un network globale di società di servizi professionali che offre servizi di consulenza strategica, revisione contabile, consulenza legale e fiscale alle imprese. È una delle quattro società di consulenza più grandi al mondo (*Big Four*) e opera in numerosi paesi, tra cui l'Italia.

Il nome stesso, “Intellera”, sintetizza questa visione: unisce il concetto di comprensione profonda (dal latino “*intelligere*”) a quello di contemporaneità (“*era*”), esprimendo la volontà di leggere i cambiamenti del tempo e tradurli in soluzioni concrete per il bene collettivo.

L’identità aziendale si fonda su valori fortemente connessi alla missione pubblica dei clienti serviti. Tra questi emergono l’innovazione, intesa come leva per migliorare la qualità e l’efficienza dei servizi; l’impatto sociale, inteso come misura della capacità di generare valore per cittadini e comunità; la sostenibilità, che orienta le scelte interne ed esterne in coerenza con i principi ESG; e l’etica del lavoro pubblico, che guida la relazione con le istituzioni e ispira l’agire quotidiano dei professionisti che ne fanno parte. Accanto a questi valori, Intellera promuove una cultura aziendale inclusiva, attenta alla valorizzazione delle persone e allo sviluppo delle competenze, ponendo la crescita professionale come parte integrante della strategia d’impresa.

Dal punto di vista organizzativo, la società è rapidamente cresciuta sia in termini di dimensioni sia di diversificazione delle competenze. A pochi anni dalla fondazione, Intellera conta oltre 1.300 professionisti con un’età media di circa 34 anni e una distribuzione equilibrata tra le principali sedi di Roma e Milano, oltre a diversi hub territoriali in espansione. La struttura organizzativa è pensata per favorire la collaborazione tra aree di competenza differenti in modo da offrire un supporto integrato ai progetti complessi che caratterizzano la pubblica amministrazione contemporanea.

La società opera principalmente in due mercati chiave: la Pubblica Amministrazione e la Sanità. In questi ambiti, Intellera si distingue per la capacità di accompagnare i clienti in processi di trasformazione digitale, ridisegno dei modelli organizzativi e miglioramento dei servizi al cittadino. Attraverso un approccio basato sul co-design e sulla collaborazione tra pubblico e privato, l’azienda supporta enti e istituzioni nella definizione di strategie di innovazione sostenibile, nella gestione dei progetti e nella valorizzazione del patrimonio informativo pubblico.

Negli ultimi anni, la crescita di Intellera è stata significativa sia in termini di fatturato sia di riconoscimento nel mercato. La società si è rapidamente posizionata tra i principali player italiani della consulenza per la Pubblica Amministrazione, distinguendosi per la combinazione di competenze tecnologiche e conoscenza dei processi amministrativi. La capacità di coniugare visione strategica e attenzione operativa le ha consentito di acquisire un ruolo di riferimento nei grandi progetti di digitalizzazione e riorganizzazione dei servizi pubblici, contribuendo in modo concreto all’evoluzione della macchina amministrativa del Paese.

Oggi Intellera rappresenta un punto d’incontro tra l’approccio manageriale tipico della consulenza privata e la vocazione pubblica orientata al servizio della collettività. La sua identità si riflette in un modello di impresa che unisce l’efficienza e la flessibilità di una società indipendente alla solidità metodologica di una grande organizzazione internazionale come il gruppo Accenture. In questo equilibrio risiede gran parte del successo del progetto imprenditoriale, che ha saputo valorizzare l’esperienza maturata in contesti globali adattandola alle specificità del tessuto istituzionale italiano.

L'identità di Intellera è definita dalla capacità di operare come integratore di sistema tra il dominio normativo-amministrativo e quello tecnologico. L'azienda non si limita alla fornitura di soluzioni IT, ma agisce sulla leva del *Change Management*, supportando gli enti pubblici nel delicato passaggio da modelli organizzativi burocratici a modelli orientati al servizio e all'efficienza operativa.

L'identità di Intellera si fonda su tre pilastri strategici che ne caratterizzano l'approccio ai progetti di trasformazione:

1. **Competenza di dominio:** Una profonda conoscenza dei vincoli procedurali e normativi che governano la P.A., elemento essenziale per la progettazione di flussi di lavoro conformi e sostenibili.
2. **Innovazione architettuale:** L'orientamento verso infrastrutture abilitanti (Cloud, Interoperabilità, Dati strutturati) che permettono la scalabilità degli interventi su scala nazionale.
3. **Governance dei processi:** L'applicazione di metodologie strutturate di Project Management per il monitoraggio dei risultati e la mitigazione dei rischi tipici dei grandi progetti di digitalizzazione.

L'inserimento professionale all'interno di questo contesto ha permesso di osservare come la teoria della trasformazione digitale, delineata nei quadri strategici europei e nazionali, trovi applicazione pratica attraverso metodologie di analisi rigorose, finalizzate alla riduzione dei tempi di attraversamento delle pratiche e all'ottimizzazione dell'interazione tra cittadini, imprese e istituzioni.

3.2 Missione e aree di intervento

La missione di Intellera Consulting nasce dall'intento di contribuire al rinnovamento della Pubblica Amministrazione e del sistema sanitario, accompagnandoli verso modelli più digitali, sostenibili e capaci di rispondere in modo efficace ai bisogni dei cittadini. L'azienda si propone di creare valore pubblico attraverso l'innovazione, favorendo una trasformazione che non sia soltanto tecnologica, ma anche culturale e organizzativa. L'obiettivo è rendere le istituzioni più semplici, trasparenti e orientate ai risultati, sostenendo al tempo stesso una crescita consapevole e duratura.

Manifesto di Intellera Consulting: *“Ridefiniamo ogni giorno il concetto stesso di consulenza: più vicina ai cittadini, alla Pubblica Amministrazione e alle Imprese, per ripensare il modo di fare servizi”*

A supporto della propria missione, Intellera Consulting ha progressivamente strutturato la propria attività attorno a sei principali aree di mercato (Fig. 13), che riflettono la diversità degli interlocutori e la volontà di presidiare in modo capillare l'intero ecosistema pubblico e para-pubblico. Le Pubbliche Amministrazioni Centrali (PAC) costituiscono uno dei poli strategici di riferimento, in cui la società opera a fianco dei Ministeri e delle Agenzie nazionali nella definizione di programmi di riforma, digitalizzazione e rafforzamento della capacità amministrativa. Le Pubbliche Amministrazioni Locali

(PAL) sono invece suddivise in due aree territoriali, Nord e Centro-Sud, per rispondere alle specificità dei diversi contesti regionali e valorizzare la conoscenza dei territori e delle reti istituzionali.

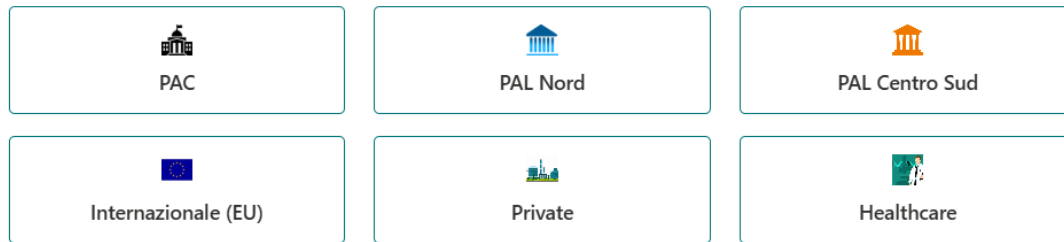


Figura 13: “I mercati di Intellera”, Portale aziendale Intellera Consulting

Accanto a questi ambiti, l'area Internazionale si concentra sui progetti promossi dalle istituzioni europee e sugli interventi di cooperazione e sviluppo, in linea con le politiche comunitarie e i programmi di finanziamento europei. La practice Private rappresenta uno spazio di dialogo con soggetti economici e imprese che collaborano con il settore pubblico, in particolare nei campi della sostenibilità, della transizione digitale e dell'innovazione organizzativa. Infine, il comparto Healthcare è dedicato alla consulenza per il sistema sanitario nazionale e regionale, con iniziative che spaziano dalla riorganizzazione dei servizi clinici alla progettazione di ecosistemi digitali per la sanità territoriale.

L'attività della società si sviluppa lungo diverse direttrici di intervento, che riflettono la complessità e l'evoluzione del settore pubblico italiano. Le principali aree di competenza riguardano la definizione di strategie e modelli di innovazione, la gestione dei processi di digitalizzazione, il project e program management, la governance dei dati e la promozione della sostenibilità. Ogni ambito è presidiato da squadre multidisciplinari che integrano competenze economiche, tecnologiche, giuridiche e di management, con l'obiettivo di offrire soluzioni concrete e adattabili ai diversi contesti istituzionali.

Nel campo della strategia e innovazione, Intellera supporta amministrazioni centrali e locali nella revisione dei processi organizzativi, nell'analisi delle performance e nella definizione di piani di miglioramento in linea con le linee guida nazionali ed europee. L'area dedicata alla trasformazione digitale comprende invece lo sviluppo di architetture tecnologiche, la progettazione di servizi digitali e l'adozione di piattaforme interoperabili per la gestione integrata dei dati. L'ambito del project management presidia la pianificazione, il monitoraggio e il controllo dei programmi complessi, garantendo trasparenza e coerenza con gli obiettivi di investimento pubblico. Infine, la data governance e la sostenibilità rappresentano dimensioni trasversali, orientate rispettivamente alla valorizzazione del patrimonio informativo e alla diffusione di modelli di gestione responsabili e attenti agli impatti ambientali e sociali.

L'approccio consulenziale adottato dall'azienda si fonda su un metodo collaborativo, che pone al centro la partecipazione dei diversi attori coinvolti. I progetti vengono costruiti insieme alle amministrazioni attraverso momenti di confronto, co-progettazione e validazione condivisa, favorendo il trasferimento di competenze e l'adozione di soluzioni realmente efficaci. Le metodologie utilizzate si ispirano ai principi del *design thinking* e dei framework agili, che permettono di sperimentare, apprendere rapidamente e adattare il percorso progettuale alle esigenze che emergono nel tempo. Particolare attenzione è dedicata anche alla misurazione dei risultati, attraverso indicatori di performance e strumenti di monitoraggio che consentono di valutare l'impatto reale delle iniziative realizzate.

Il contesto in cui Intellera opera è caratterizzato da un mercato della consulenza pubblica in rapida espansione, alimentato dalle politiche europee e nazionali di digitalizzazione e modernizzazione della macchina amministrativa. Negli ultimi anni, la Pubblica Amministrazione italiana ha avviato un profondo processo di trasformazione, spinto dall'esigenza di migliorare la qualità dei servizi e di rendere più efficiente la gestione delle risorse pubbliche. La complessità normativa, la frammentazione dei sistemi informativi e la necessità di nuove competenze digitali rappresentano alcune delle sfide che le amministrazioni si trovano oggi ad affrontare. In questo scenario, le società di consulenza specializzate assumono un ruolo cruciale nel supportare gli enti pubblici nella progettazione e nell'attuazione delle strategie di cambiamento.

Anche il settore sanitario è interessato da un'evoluzione analoga. Le tecnologie digitali stanno ridisegnando i modelli di erogazione dei servizi, introducendo strumenti di telemedicina, sistemi di gestione integrata dei dati clinici e piattaforme per la sanità territoriale. Intellera partecipa a questo percorso affiancando le aziende sanitarie nella transizione verso un modello di *digital health*, capace di coniugare innovazione e prossimità al cittadino. I progetti sviluppati in quest'ambito mirano a migliorare la continuità assistenziale, a semplificare l'accesso alle cure e a favorire un utilizzo più efficiente delle risorse.

Il posizionamento di Intellera all'interno di questo mercato è definito da una chiara specializzazione nei servizi destinati al settore pubblico. A differenza dei grandi operatori internazionali, l'azienda concentra le proprie energie su un ambito specifico, costruendo relazioni di lungo periodo con le istituzioni e investendo nella conoscenza dei processi amministrativi. Questa focalizzazione le consente di proporre soluzioni su misura e di rispondere in modo puntuale alle esigenze di ciascun ente, integrando competenze consulenziali e tecnologiche.

3.3 Modello organizzativo

Il modello organizzativo di Intellera Consulting è il risultato di una scelta: costruire una struttura abbastanza solida da sostenere grandi programmi pubblici, ma al tempo stesso abbastanza flessibile

da adattarsi alla varietà degli enti con cui lavora, dai ministeri ai comuni medio-piccoli, fino alle aziende sanitarie. L'azienda non adotta quindi uno schema puramente gerarchico, ma una configurazione a matrice, nella quale convivono linee di mercato, practice funzionali e comunità di competenza. Questa impostazione permette di mettere insieme, di volta in volta, le professionalità più adatte al progetto, senza rimanere vincolati a un organigramma rigido.

Al vertice è presente una direzione che definisce l'indirizzo strategico, le priorità di investimento, le partnership tecnologiche e le politiche di sviluppo delle persone. A questo livello vengono fissati gli obiettivi generali: sostegno alla trasformazione digitale della P.A., presidio del PNRR, crescita internazionale, rafforzamento delle competenze su dati e tecnologie emergenti. La parte esecutiva, però, è fortemente decentrata: i gruppi di progetto hanno ampi margini di autonomia nella gestione delle attività, nella relazione con il cliente e nell'organizzazione del lavoro, purché operino nel perimetro metodologico e valoriale definito a livello aziendale. È una scelta non casuale: molti progetti della P.A., specie quelli su enti locali, richiedono decisioni rapide, aggiustamenti in corso d'opera e la possibilità di interfacciarsi in modo diretto con i referenti dell'amministrazione.

Come descritto nel paragrafo precedente, l'azienda si muove su più segmenti di mercato (PAC, PAL Nord, PAL Centro-Sud, sanità, privato, internazionale). A questo livello si affianca però un secondo livello, più interno, formato dalle aree di competenza operative che forniscono metodi, strumenti e persone specializzate. È qui che si colloca la rappresentazione riportata in Figura 14, che sintetizza i principali ambiti in cui l'azienda ha sviluppato capacità distintive.



Figura 14: "Aree di competenza", Portale aziendale Intellera Consulting

Queste aree comprendono, tra le altre, Sourcing & Procurement (supporto alle gare, corretta applicazione del Codice dei contratti, digitalizzazione dei processi di acquisto), Planning & P.M.O. (pianificazione, controllo avanzamento, gestione dei rischi, reporting verso i committenti pubblici), Finance & Reporting (rendicontazione economico-finanziaria dei progetti, spesso richiesta in caso di fondi PNRR o fondi strutturali), IT Strategy & Governance (definizione dei piani ICT, allineamento ai piani nazionali di digitalizzazione, scelta delle architetture), IT Architecture & Solutions (progettazione di soluzioni applicative, integrazione con sistemi esistenti, interoperabilità), Policy Evaluations & PNRR (valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche, costruzione di indicatori, supporto alla rendicontazione verso i ministeri), Managing Funds (gestione e monitoraggio delle linee di finanziamento), Service Design (progettazione di servizi digitali centrati su cittadini e imprese) e People & Organization (ridefinizione di ruoli, competenze, organigrammi e processi interni).

Questa articolazione non è solo un elenco di servizi: è il modo con cui l'azienda scarica a terra la propria missione. Ogni area di competenza, infatti, corrisponde a una criticità tipica della P.A.: la difficoltà di fare gare complesse, il bisogno di governare programmi multipli, l'esigenza di mettere ordine nei sistemi informativi, la richiesta di rendere conto dei risultati alla politica e ai finanziatori, la necessità di ripensare i servizi partendo dall'utente. Organizzare le persone attorno a questi temi consente di portare nei progetti squadre già preparate su problemi analoghi, riducendo i tempi di avvio e aumentando la qualità delle soluzioni.

Un altro elemento centrale del modello è la collaborazione tra practice e linee di mercato. Un progetto su un grande comune del Nord, ad esempio, può essere formalmente in capo alla linea *PAL Nord*, ma per essere realizzato può richiedere l'intervento della practice di service design per ridisegnare i front-office, di quella di IT architecture per integrare il nuovo applicativo con i sistemi esistenti e del P.M.O. per governare fornitori e scadenze. Questo è un modello organizzativo che funziona solo se i meccanismi di coordinamento sono chiari e se esiste una cultura interna improntata alla condivisione.

Per garantire questo allineamento, Intellera utilizza strumenti e momenti di governance interna: riunioni periodiche di allineamento tra i responsabili delle practice, comunità tematiche aperte ai consulenti interessati a un determinato ambito, linee guida metodologiche condivise, repository documentali in cui vengono raccolti modelli, deliverable e casi d'uso riutilizzabili. In questo modo si crea un patrimonio comune di conoscenze che può essere trasferito rapidamente da un cliente all'altro, evitando di ricominciare a ogni nuovo incarico.

Un aspetto non secondario riguarda la gestione delle persone. L'azienda lavora con team giovani, spesso dislocati su più sedi e con clienti distribuiti sul territorio nazionale. Per questo adotta modalità di lavoro ibride, che combinano presenza fisica presso il cliente, lavoro in remoto e momenti di confronto in sede o online. La flessibilità non è solo un beneficio per i dipendenti, ma anche una leva organizzativa: consente di costruire squadre miste su progetti che coinvolgono, ad esempio, un

Comune del nord Italia e un'azienda sanitaria del Centro Italia, senza dover spostare continuamente le stesse persone.

Dal punto di vista operativo, molti dei progetti seguiti da Intellera richiedono una funzione di P.M.O. strutturata, perché coinvolgono più attori (ente capofila, fornitori tecnologici, altri enti pubblici, talvolta Regioni o Ministeri) e prevedono scadenze legate a bandi o milestone di finanziamento. Per questo il P.M.O. non è visto solo come controllo tempi-costi, ma come vera e propria cabina di regia del progetto: presidia il perimetro, tiene le relazioni con il cliente, assicura la coerenza documentale, controlla la qualità dei deliverable, segnala tempestivamente rischi o scostamenti.

Questo modello organizzativo è fortemente orientato al valore pubblico. Questo significa che i progetti non vengono valutati solo in termini di successo economico o di puntualità nella consegna, ma anche per il contributo che danno alla semplificazione dei procedimenti, all'accessibilità dei servizi, alla capacità dell'ente di lavorare in modo più ordinato e trasparente. Questa scelta è coerente con la natura dei clienti serviti e con l'identità aziendale descritta nei paragrafi precedenti.

Il modello organizzativo di Intellera può essere letto come un esempio di organizzazione consulenziale abilitante: non si limita a fornire professionisti, ma mette a disposizione una piattaforma di competenze, metodi e strumenti che consente di accompagnare la Pubblica Amministrazione in tutto il ciclo del cambiamento, dall'ideazione alla messa a terra. È anche per questo che l'azienda riesce a lavorare su progetti molto diversi tra loro mantenendo però una linea di fondo coerente: trasformare processi pubblici complessi in servizi più semplici, misurabili e digitali.

4. Studio dei processi di trasformazione digitale degli sportelli unici al cittadino (Sistema SSU)

Il presente capitolo costituisce il nucleo analitico centrale della tesi ed è dedicato allo studio dei processi di trasformazione digitale del Sistema degli Sportelli Unici (SSU) (Fig. 15), inteso come uno degli ambiti in cui la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione italiana manifesta in modo più evidente la propria complessità strutturale. Il Sistema SSU rappresenta infatti un punto di intersezione tra istanze di semplificazione per cittadini e imprese, vincoli normativi stringenti e assetti organizzativi fortemente eterogenei, rendendo particolarmente evidente il divario tra disegno strategico nazionale e implementazione locale.

Nel perimetro del presente lavoro, il Sistema SSU viene interpretato non come la somma dei singoli sportelli o dei singoli procedimenti amministrativi, ma come un sistema socio-tecnologico integrato, nel quale convergono procedimenti amministrativi, infrastrutture digitali, modelli di governance e responsabilità distribuite tra una pluralità di attori istituzionali. In tale prospettiva, gli sportelli SUAP

(Sportello Unico per le Attività Produttive) e SUE (Sportello Unico per l'Edilizia) non costituiscono semplici punti di erogazione di servizi, ma nodi organizzativi attraverso cui viene orchestrata l'interazione tra amministrazioni, enti terzi e utenti finali.



Figura 15: “Digitalizzazione delle procedure SUAP e SUE”, <https://www.suapsue.gov.it/>

L'obiettivo dichiarato del Sistema SSU è quello di offrire un punto di accesso unitario ai principali procedimenti amministrativi, riducendo la frammentazione che storicamente ha caratterizzato i rapporti tra Pubblica Amministrazione e utenti. Tuttavia, tale obiettivo si scontra con una realtà operativa nella quale i procedimenti sono il risultato di stratificazioni normative, competenze distribuite e prassi organizzative consolidate nel tempo. La trasformazione digitale del SSU si configura quindi come un processo che non può essere ridotto a un intervento tecnologico puntuale, ma richiede una revisione coordinata di regole, processi e modalità di collaborazione interistituzionale.

In questo senso, il Sistema SSU rappresenta un osservatorio privilegiato per analizzare come la trasformazione digitale venga effettivamente progettata e governata all'interno di contesti amministrativi reali. A differenza di ambiti più circoscritti, in cui l'innovazione può essere confinata all'interno di singole strutture organizzative, questo sistema rende esplicite le interdipendenze tra livelli di governo, amministrazioni con gradi diversi di autonomia e tra soluzioni tecnologiche sviluppate da

fornitori differenti. Tali interdipendenze costituiscono al tempo stesso il principale fattore di criticità e la principale leva di valore del progetto.

Il capitolo si colloca in continuità con il quadro teorico e istituzionale delineato nei capitoli precedenti. Dopo aver analizzato, nel capitolo 1, il contesto strategico e normativo della trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione, e aver approfondito, nel capitolo 2, il ruolo delle aziende di consulenza come attori abilitanti nei processi di innovazione pubblica, l'attenzione si sposta qui sul livello progettuale e operativo. L'obiettivo non è descrivere l'evoluzione di singoli procedimenti amministrativi, ma comprendere le modalità attraverso cui un disegno nazionale complesso viene tradotto in interventi concreti all'interno delle amministrazioni locali.

L'analisi proposta adotta pertanto una prospettiva metodologica orientata allo studio dei processi di trasformazione, più che dei risultati puntuali. Il focus è posto sulle fasi di definizione del contesto di riferimento, sull'individuazione degli elementi costitutivi del Sistema SSU, sulla costruzione di modelli di analisi dei processi esistenti e sulla progettazione degli interventi di evoluzione. Particolare attenzione è dedicata alle dinamiche di governance multilivello, al ruolo degli strumenti nazionali messi a disposizione (normativi, tecnologici e finanziari) e alla capacità organizzativa degli enti di assorbire e governare il cambiamento.

Lo studio si fonda su un'analisi empirica maturata nell'ambito di progetti di supporto alla trasformazione digitale del Sistema SSU realizzati in contesti amministrativi complessi, riconducibili a tre grandi enti locali del Nord Italia. Pur mantenendo un livello di astrazione tale da garantire l'anonimato dei casi analizzati, il capitolo riflette un punto di vista costruito a partire dall'osservazione diretta dei processi, dal confronto con i principali attori coinvolti e dall'applicazione di metodologie di analisi e progettazione utilizzate in ambito consulenziale.

I casi di studio presentati non vengono quindi assunti come esempi di "buone pratiche" in senso normativo, né come modelli replicabili in modo automatico. Essi sono invece utilizzati come strumenti di lettura critica del progetto nazionale SSU, utili per mettere in evidenza le scelte progettuali, i compromessi operativi e le tensioni che emergono quando un'iniziativa di trasformazione digitale viene calata in contesti organizzativi concreti. In questa prospettiva, il valore dell'analisi non risiede nella singolarità dei casi, ma nella capacità di far emergere pattern ricorrenti e fattori strutturali che condizionano l'efficacia della trasformazione digitale degli sportelli unici.

4.1. Il progetto nazionale

Il progetto nazionale del Sistema degli Sportelli Unici (SSU) si colloca all'interno di una stagione di riforma della Pubblica Amministrazione italiana caratterizzata da un forte impulso regolatorio e finanziario alla digitalizzazione, in larga parte riconducibile all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). In tale contesto, il Sistema SSU rappresenta uno degli interventi più

rilevanti per ampiezza dell'ecosistema coinvolto, eterogeneità dei soggetti interessati e impatto potenziale sui processi amministrativi locali.

A differenza di altre iniziative di digitalizzazione settoriale, il progetto SSU non nasce come piattaforma unica centralizzata, né come mera evoluzione tecnologica degli sportelli esistenti. Esso si configura piuttosto come un intervento sistemico di standardizzazione e interoperabilità, finalizzato a ricomporre un ambito storicamente frammentato, nel quale procedure analoghe sono state gestite per anni attraverso soluzioni applicative, modelli organizzativi e interpretazioni normative profondamente disallineate tra territori.

Il fulcro operativo del progetto è rappresentato dal Sub-investimento 2.2.3 del PNRR - "Digitalizzazione delle procedure (SUAP e SUE)", attuato nell'ambito della Missione 1, Componente 1, dedicata alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. Tale misura, finanziata attraverso risorse europee, persegue un obiettivo esplicito: garantire l'adeguamento tecnologico e procedurale degli sportelli unici alle nuove specifiche tecniche di interoperabilità, creando le condizioni per uno scambio strutturato, tracciabile e standardizzato delle informazioni tra SUAP, uffici comunali ed altri enti coinvolti nei procedimenti.

È rilevante sottolineare come il sub-investimento 2.2.3 non introduca nuovi procedimenti amministrativi, né intervenga direttamente sul merito delle competenze amministrative. Il suo impatto è invece abilitante: la misura agisce sulle infrastrutture digitali, sui modelli di interazione e sulle regole tecniche che governano il funzionamento degli sportelli, imponendo un salto di qualità nella gestione dei flussi informativi e nella responsabilizzazione degli attori coinvolti.

Il progetto nazionale SSU si fonda su una chiara distinzione tra governance centrale e attuazione decentrata. A livello istituzionale, il Dipartimento della Funzione Pubblica riveste il ruolo di amministrazione titolare del sub-investimento PNRR, con responsabilità in materia di definizione degli avvisi di finanziamento, monitoraggio dell'avanzamento e verifica del rispetto delle milestone progettuali. Parallelamente, il Ministero delle Imprese e del Made in Italy esercita una funzione di vigilanza normativa, presidiando il processo di accreditamento dei SUAP e delle componenti informatiche al Catalogo SSU e verificando la conformità alle specifiche tecniche.

Accanto a questi attori, Unioncamere, l'ente pubblico che rappresenta e coordina il sistema delle Camere di Commercio, svolge un ruolo centrale quale soggetto gestore del Catalogo del Sistema Informatico degli Sportelli Unici (Catalogo SSU), infrastruttura che costituisce la base di conoscenza condivisa dei procedimenti amministrativi, delle componenti applicative e delle regole di interoperabilità. Il Catalogo non è un semplice repertorio informativo, ma un vero e proprio dispositivo di coordinamento, attraverso cui vengono resi espliciti i procedimenti, i soggetti competenti e i flussi di comunicazione ammessi all'interno dell'ecosistema SSU.

La portata del progetto emerge con particolare evidenza se si considera la pluralità di soggetti coinvolti nell'attuazione: oltre ai Comuni titolari dei SUAP, il sistema coinvolge Regioni, Provincie, Città Metropolitane, Camere di Commercio, enti coinvolti nei procedimenti (ASL, ARPA, Vigili del Fuoco, Soprintendenze, ecc.) e un numero significativo di fornitori tecnologici, ciascuno portatore di soluzioni applicative e livelli di maturità digitale differenti. Il progetto SSU si confronta quindi con un ecosistema distribuito, nel quale la standardizzazione non può essere imposta attraverso l'uniformazione delle soluzioni, ma deve essere perseguita attraverso regole comuni di interoperabilità e responsabilità chiaramente definite.

In questo senso, il progetto nazionale SSU rende esplicita una tensione strutturale che attraversa l'intera trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione italiana: da un lato, l'esigenza di garantire omogeneità, trasparenza e semplificazione per cittadini e imprese; dall'altro, la necessità di preservare l'autonomia organizzativa e procedurale degli enti territoriali. Il sistema SSU non risolve tale tensione, ma la rende governabile, spostando il baricentro dall'uniformità delle soluzioni alla coerenza dei meccanismi di interazione.

4.1.1 Panorama normativo

La disciplina del Sistema degli Sportelli Unici si inserisce all'interno di un quadro normativo complesso e multilivello, nel quale il diritto amministrativo, la normativa europea e nazionale di settore e le fonti territoriali concorrono a definire la struttura e le modalità di svolgimento dei procedimenti amministrativi digitali. In tale contesto, il Sistema SSU non costituisce un ambito normativo autonomo, ma rappresenta una declinazione settoriale dei principi generali dell'amministrazione digitale, così come codificati nell'ordinamento italiano.

Il riferimento giuridico di base è rappresentato dal Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), che definisce il quadro generale entro cui le pubbliche amministrazioni sono chiamate a organizzare i propri procedimenti e servizi in modalità digitale. Il CAD afferma principi di carattere generale quali il diritto all'uso delle tecnologie digitali, la digitalizzazione dei procedimenti, l'interoperabilità tra sistemi e la cooperazione applicativa, che incidono direttamente sulla legittimità e sulle modalità di esercizio dell'azione amministrativa. In questa prospettiva, la digitalizzazione non è configurata come una facoltà discrezionale dell'ente, ma come una modalità ordinaria di svolgimento dell'attività amministrativa a cui devono conformarsi anche i procedimenti gestiti tramite gli sportelli unici.

All'interno di questo quadro generale, la disciplina degli sportelli unici si compone di un insieme eterogeneo di fonti: leggi statali, regolamenti governativi, atti di normazione tecnica e disposizioni territoriali. Dal punto di vista della gerarchia delle fonti, particolare rilievo assume il ruolo degli atti tecnico-amministrativi che, pur non essendo fonti primarie, producono effetti vincolanti sull'organizzazione amministrativa e sulle scelte tecnologiche degli enti. Nel Sistema

SSU, la normazione tecnica non si limita a specificare soluzioni operative, ma concorre a definire il contenuto stesso del procedimento amministrativo digitale.

Per comprendere il significato e la portata di tali prescrizioni è necessario richiamare i principi generali del procedimento amministrativo. Il procedimento costituisce la forma tipica attraverso cui l'amministrazione esercita le proprie funzioni, garantendo il rispetto dei principi di legalità, imparzialità, trasparenza e responsabilità. In questo ambito, la tipizzazione delle fasi procedurali, l'individuazione dell'amministrazione procedente e la tracciabilità delle decisioni rappresentano gli elementi essenziali per la tutela degli interessi dei destinatari dell'azione amministrativa.

Uno dei principali fattori di criticità dei procedimenti amministrativi complessi è storicamente rappresentato dalla frammentazione delle competenze tra più amministrazioni, che si traduce in una molteplicità di interlocutori e in un aggravio degli oneri per cittadini e imprese. Il principio di concentrazione procedimentale, lo sportello unico, elaborato nel diritto amministrativo come strumento di semplificazione, risponde a tale criticità attribuendo a un unico soggetto il coordinamento del procedimento, pur in presenza di competenze sostanziali distribuite. Lo sportello unico si colloca esattamente in questa logica, configurandosi come punto di sintesi tra pluralità delle competenze e unicità del rapporto con l'utente.

Un contributo determinante alla definizione di tale modello è stato fornito dal diritto dell'Unione europea, in particolare dalla Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. Direttiva Bolkestein). La direttiva, volta a garantire la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, introduce il principio del Point of Single Contact, imponendo agli Stati membri di assicurare che i prestatori di servizi possano adempiere agli obblighi amministrativi attraverso un unico punto di accesso. Il recepimento di tale principio nell'ordinamento italiano ha reso necessario un ripensamento delle modalità di gestione dei procedimenti in ambito produttivo e edilizio, rafforzando il ruolo dello sportello unico come strumento di attuazione di un diritto di matrice europea.

In questo contesto si colloca il D.P.R. del 7 settembre 2010, n. 160, che rappresenta il fondamento regolamentare del SUAP. Il decreto disciplina il SUAP come unico punto di accesso per le imprese in relazione ai procedimenti concernenti l'avvio, la modifica e la cessazione delle attività produttive, attribuendogli il ruolo di amministrazione procedente e di responsabile del coordinamento delle amministrazioni coinvolte. Il SUAP viene così istituzionalizzato come snodo procedimentale, chiamato a garantire l'unitarietà del procedimento e la semplificazione dei rapporti con l'utenza, pur senza assorbire le competenze sostanziali degli altri enti.

Il modello delineato dal D.P.R. 160/2010 presenta tuttavia un limite strutturale: esso si fonda su una concezione della digitalizzazione prevalentemente orientata alla telematizzazione delle comunicazioni, senza definire in modo puntuale le modalità di interoperabilità tra i sistemi

informativi delle amministrazioni coinvolte. È su questo aspetto che interviene l'evoluzione dell'Allegato Tecnico al decreto (cfr. A.T. al D.P.R. 160/2010), il quale assume progressivamente una funzione centrale nella regolazione del procedimento amministrativo digitale. Pur configurandosi come atto di normazione tecnica, l'Allegato Tecnico definisce in modo vincolante flussi informativi, modalità di scambio dei dati e standard operativi, incidendo direttamente sull'organizzazione amministrativa e sull'assetto dei sistemi informativi.

La svolta normativa è rappresentata dal Decreto interministeriale del 26 settembre 2023, che approva le nuove specifiche tecniche di interoperabilità e introduce formalmente il Sistema Informatico degli Sportelli Unici. Il decreto definisce un insieme coordinato di componenti, tra cui il Catalogo SSU e il sistema di accreditamento, finalizzate a garantire uniformità e coerenza nella gestione dei procedimenti SUAP sull'intero territorio nazionale. Con tale intervento, l'adeguamento alle specifiche tecniche non è più rimesso alla discrezionalità organizzativa degli enti, ma diviene un obbligo giuridico, la cui osservanza è condizione per il legittimo esercizio delle funzioni di sportello unico.

Il rafforzamento di tale obbligo è ulteriormente sancito dalla legge 16 dicembre 2024, n. 193, che interviene con fonte primaria a ribadire la necessità di conformità alle specifiche tecniche per il funzionamento dei SUAP. L'intervento legislativo chiarisce che l'adeguamento tecnologico costituisce un requisito essenziale per l'esercizio della funzione amministrativa, prevedendo, in caso di inadempienza, la possibilità di delega delle funzioni del SUAP ad altri soggetti istituzionalmente competenti. In tal modo, la conformità tecnica viene esplicitamente ricondotta nell'alveo della legalità amministrativa.

Accanto a questo impianto normativo nazionale, assumono rilievo le fonti di carattere territoriale. Le Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze, possono adottare disposizioni normative e organizzative che incidono sulla gestione dei procedimenti SUAP, definendo modelli procedurali, piattaforme di riferimento e ulteriori obblighi a carico degli enti locali. A livello provinciale e comunale, regolamenti e atti organizzativi contribuiscono a dettagliare ulteriormente le modalità operative di svolgimento dei procedimenti, introducendo specificità procedurali e adattamenti coerenti con il quadro normativo sovraordinato. Tali fonti, pur non potendo derogare ai principi e agli obblighi definiti a livello nazionale, concorrono a modellare concretamente il funzionamento del Sistema SSU nei diversi contesti territoriali.

4.1.2 Gli elementi del sistema SSU

Il Sistema degli Sportelli Unici (SSU) può essere compreso solo se analizzato come insieme strutturato di elementi interdipendenti, di natura organizzativa, informativa e tecnologica. Esso non coincide con una singola piattaforma applicativa, ma si configura come un ecosistema integrato che consente la gestione dei procedimenti amministrativi in ambito SUAP e SUE

secondo regole comuni di interoperabilità, responsabilità procedimentale e tracciabilità. In questa prospettiva, il sistema esiste nella misura in cui tutti i suoi elementi costitutivi sono presenti e coordinati all'interno di un quadro normativo e tecnico condiviso.

Un primo elemento centrale del sistema è rappresentato dal Catalogo del Sistema degli Sportelli Unici (Catalogo SSU). Il Catalogo, gestito da UnionCamere e dalla società *in-house* InfoCamere, costituisce la base di conoscenza comune dei procedimenti amministrativi gestiti tramite gli sportelli unici e svolge una funzione che va ben oltre quella di un semplice repertorio informativo. Esso raccoglie e rende disponibili, in forma strutturata, le informazioni relative ai procedimenti, alla modulistica associata, ai soggetti coinvolti e alle regole di scambio informativo tra le diverse componenti del sistema. Il Catalogo del Sistema degli Sportelli Unici rappresenta un elemento strutturale del sistema in quanto introduce un riferimento condiviso per la descrizione dei procedimenti amministrativi, della modulistica associata e delle relazioni informative tra i soggetti coinvolti. Attraverso la formalizzazione dei procedimenti e delle relative regole di scambio, il Catalogo contribuisce a ridurre l'ambiguità interpretativa e a rafforzare la coerenza applicativa del sistema, ponendo le basi per una gestione più uniforme dei procedimenti sull'intero territorio nazionale. In questa prospettiva, il Catalogo non svolge soltanto una funzione informativa, ma agisce come dispositivo di standardizzazione che orienta le scelte progettuali e organizzative degli enti, condizionando direttamente l'architettura dei sistemi locali e le modalità di integrazione tra le diverse componenti del SSU.

Accanto al Catalogo SSU, un elemento costitutivo fondamentale del sistema è rappresentato dalla componente di front-office (o front-end), intesi come punto di accesso unitario per cittadini, imprese e professionisti. Il front-office consente la presentazione delle istanze in modalità digitale e costituisce l'interfaccia attraverso cui l'utente entra in relazione con il sistema. Nel contesto SUAP, tale funzione è spesso svolta dalla soluzione camerale *ImpresaInUnGiorno* (Fig. 16), sviluppata e gestita da InfoCamere per conto delle Camere di Commercio, che fornisce un front-office standardizzato e conforme alle specifiche tecniche nazionali.

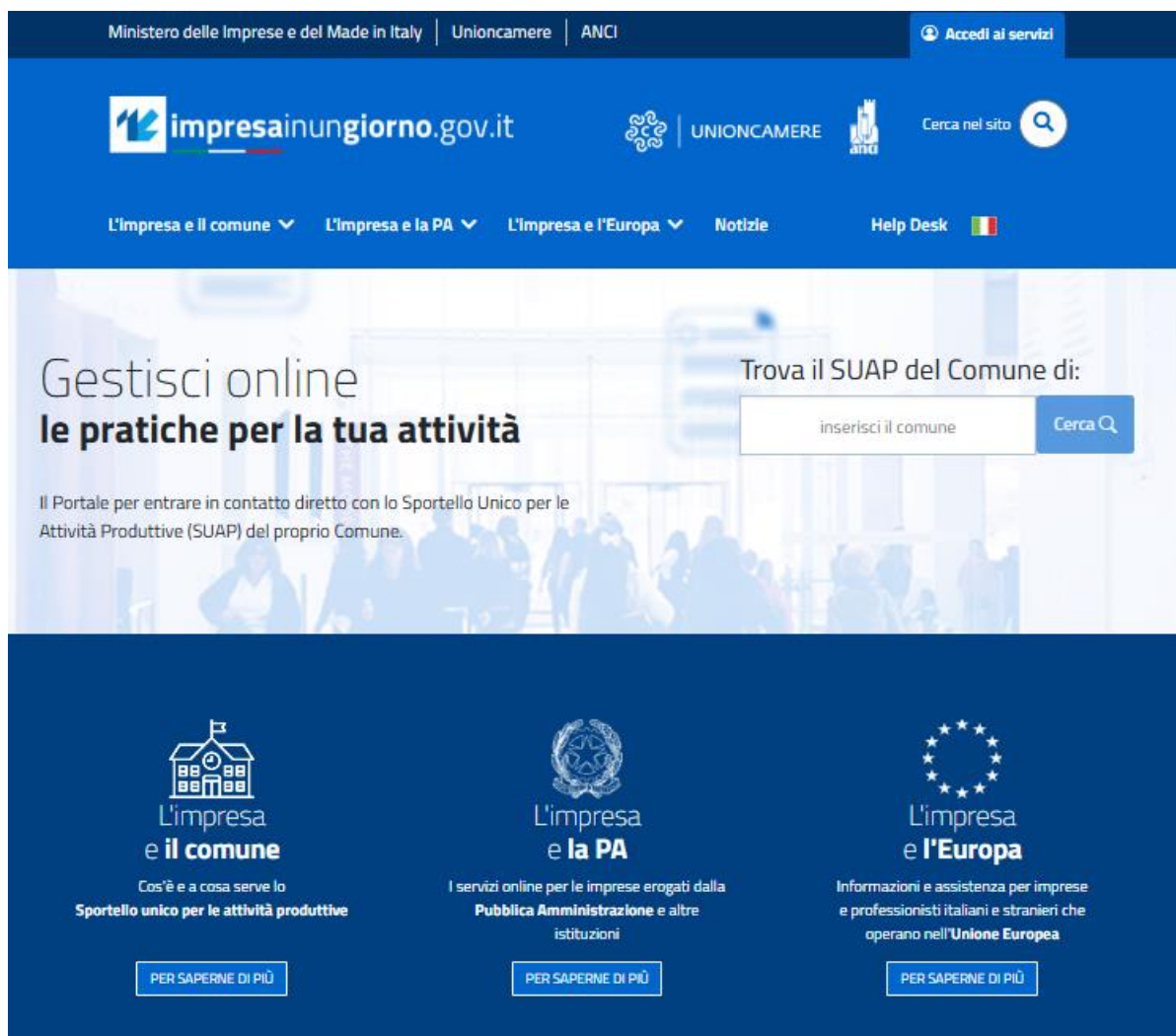


Figura 16: “Il front-office ImpresaInUnGiorno”, <https://www.impresainungiorno.gov.it>

Accanto a questa soluzione, coesistono piattaforme regionali e soluzioni di mercato, che devono comunque rispettare le regole di interoperabilità previste dall’Allegato Tecnico al D.P.R. 160/2010.

Complementare alla componente di front-office troviamo quella di back-office (o back-end), che rappresenta l’insieme degli strumenti e dei processi utilizzati per la gestione istruttoria dei procedimenti amministrativi. Il Back-office costituisce un elemento essenziale del SSU, poiché è il punto in cui le istanze presentate vengono effettivamente lavorate, coordinate e istruite. In questo ambito, lo sportello del Comune assume il ruolo di ente procedente e di nodo di coordinamento del sistema, indipendentemente dal fatto che le competenze tecniche siano distribuite tra più uffici o enti. Il back-office consente la gestione dei flussi istruttori, il coinvolgimento degli uffici comunali competenti e l’attivazione degli enti competenti,

garantendo la tracciabilità delle fasi procedurali e il rispetto delle tempistiche stabilite a seconda della tipologia di procedimento scelto dall'utente.

Lo Sportello, compreso delle componenti di front-office e di back-office opera in quanto titolare del procedimento. Esso è responsabile della gestione complessiva del procedimento, del coordinamento dei soggetti coinvolti e della comunicazione con l'utente finale. La responsabilità procedimentale attribuita allo sportello Comunale non coincide necessariamente con l'esercizio della competenza sostanziale, che può essere in capo ad altri uffici o enti, ma implica comunque un presidio unitario del processo.

La configurazione applicativa del Sistema SSU, osservata con riferimento ai servizi SUAP, si colloca all'interno di un panorama articolato, caratterizzato dalla coesistenza di piattaforme nazionali, soluzioni regionali e applicativi autonomi adottati dai singoli enti. In questo contesto, le piattaforme non svolgono esclusivamente una funzione di front-office, ma incorporano, in misura variabile, componenti di gestione procedimentale, orchestrazione dei flussi istruttori e interazione con i sistemi degli enti coinvolti.

Una ricognizione a livello nazionale, condotta dal Dipartimento della Funzione Pubblica nell'ambito del sub-intervento PNRR 2.2.3, restituisce una fotografia significativa delle piattaforme utilizzate dai Comuni italiani per l'erogazione dei servizi SUAP (Fig. 17). Lo studio evidenzia come, accanto alla piattaforma nazionale messa a disposizione dal sistema camerale, si siano progressivamente affermate piattaforme regionali e soluzioni di mercato, dando luogo a un ecosistema tecnologico eterogeneo ma riconducibile a un quadro di riferimento comune.

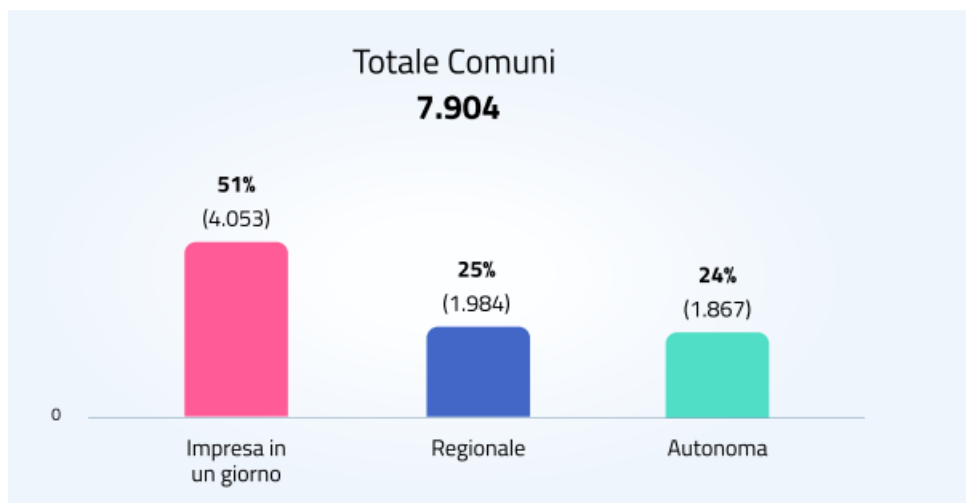


Figura 17: “La misura delle diverse tipologie di piattaforme adottate per il SUAP”,

<https://www.suapsue.gov.it>

La distribuzione delle piattaforme, osservata su scala nazionale (Fig. 18), consente di cogliere come il Sistema SSU non si traduca in un'unica soluzione tecnologica, bensì in un insieme di configurazioni applicative differenti, chiamate a garantire, indipendentemente dalla soluzione adottata, l'aderenza alle medesime regole di interoperabilità, responsabilità procedimentale e scambio informativo.



Figura 18: “Infografica di distribuzione regionale delle piattaforme adottate per il SUAP”,
<https://www.suapsue.gov.it>

All'interno del sistema SSU assumono rilievo anche gli uffici comunali e gli enti coinvolti, che costituiscono elementi strutturali del sistema e non soggetti esterni ad esso. Gli uffici comunali competenti intervengono nelle diverse fasi istruttorie apportando valutazioni tecniche e amministrative, mentre gli enti terzi quali aziende sanitarie, agenzie ambientali, vigili del fuoco o soprintendenze rilasciano pareri e atti endoprocedimentali necessari alla formulazione del

provvedimento finale. La presenza di tali soggetti introduce un elevato grado di complessità organizzativa e rende indispensabile l'adozione di meccanismi di interoperabilità che consentano lo scambio strutturato delle informazioni. In questo senso, il funzionamento del Sistema SSU (Fig. 19) dipende in modo significativo dalla capacità di integrare soggetti che operano al di fuori del perimetro organizzativo del Comune.

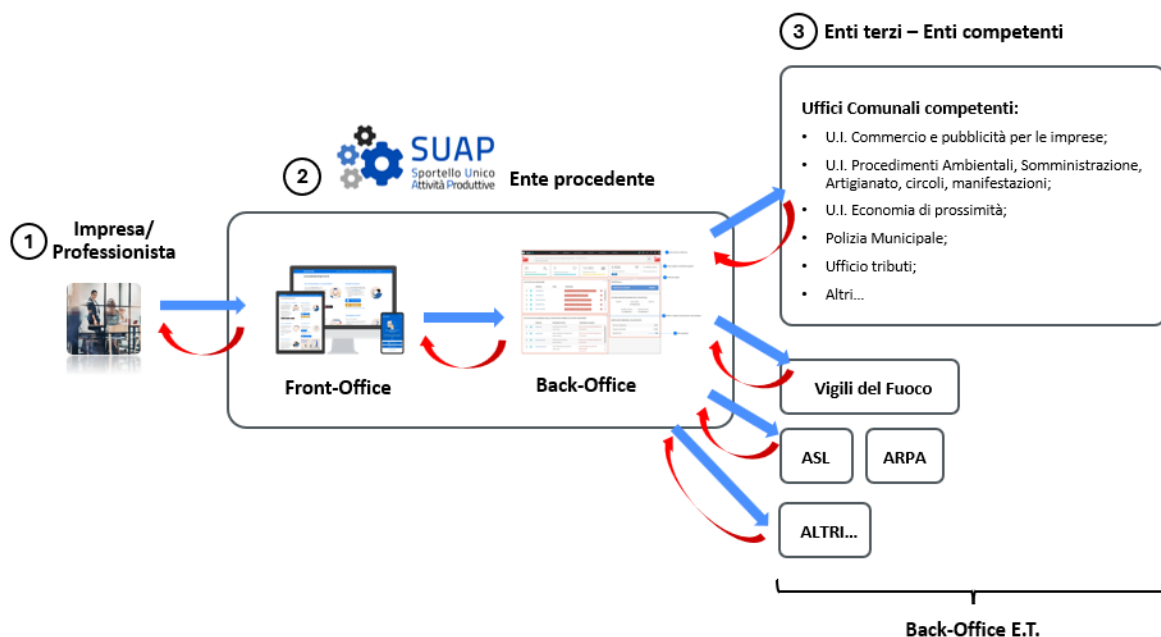


Figura 19: “Flusso informativo SUAP”, Documentazione interna Intellera Consulting

Un elemento trasversale e abilitante del Sistema SSU è rappresentato dalla Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND), che costituisce l'infrastruttura nazionale per lo scambio sicuro e automatico dei dati tra le pubbliche amministrazioni. La PDND consente di ridurre la duplicazione delle richieste informative rivolte all'utente e di favorire l'applicazione del principio *once-only*, permettendo alle amministrazioni di acquisire trami API (Application programming interface) dati già disponibili presso altre basi informative pubbliche. Nel contesto del Sistema SSU, la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) introduce un cambio di paradigma nella gestione delle informazioni, consentendo l'accesso automatico a dati detenuti da altre amministrazioni e riducendo la necessità di richiedere informazioni già disponibili all'utente finale. La PDND abilita una progressiva razionalizzazione dei flussi informativi, favorendo la centralizzazione logica delle fonti dati e il superamento di duplicazioni informative, con effetti potenzialmente rilevanti sulla semplificazione procedimentale e sulla qualità complessiva dei servizi digitali erogati attraverso gli sportelli unici.

A completare il quadro degli elementi costitutivi del SSU vi sono le regole di interoperabilità (Fig. 20) e di scambio informativo, che costituiscono il collante del sistema. Tali regole, definite dalle specifiche tecniche e coerenti con i principi del Codice dell'Amministrazione Digitale, disciplinano le modalità di comunicazione tra front-office, back-office, Catalogo SSU, enti terzi e infrastrutture nazionali come la PDND. Il superamento di modalità di comunicazione informali o non strutturate, quali l'uso della posta elettronica non integrata, rappresenta una condizione essenziale per garantire tracciabilità, controllo e coerenza procedimentale. In assenza di interoperabilità, il SSU rischierebbe di ridursi a una mera sommatoria di applicativi, privi di un reale coordinamento sistemico.

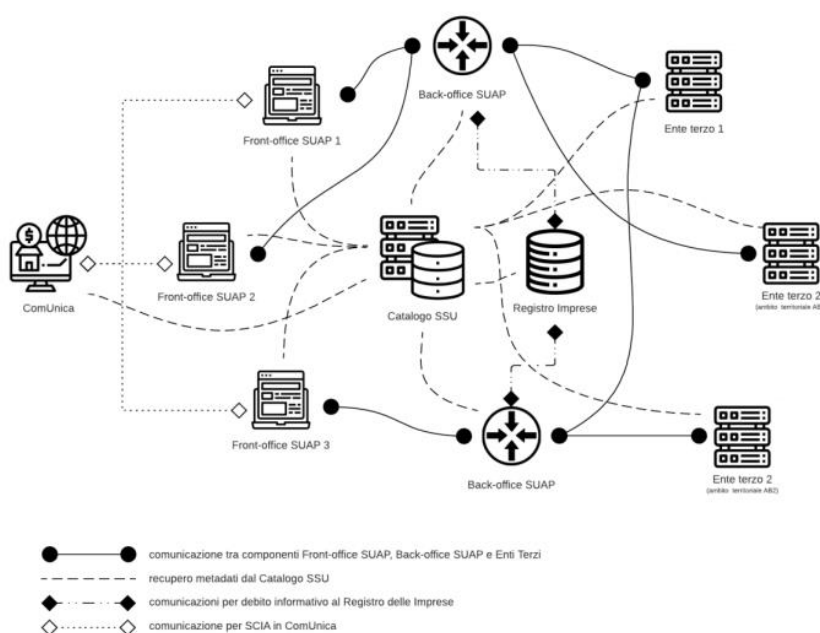


Figura 20: “L’architettura di interoperabilità del SUAP”, A.T. D.P.R. 160/2010

Nel loro insieme, gli elementi descritti concorrono a definire l’architettura del Sistema SSU come un sistema unitario, fondato su componenti eterogenee ma integrate attraverso regole comuni di interoperabilità, responsabilità procedimentale e gestione dei flussi informativi. Questa architettura non impone un modello unico di implementazione, ma fornisce un quadro di riferimento entro il quale le amministrazioni sono chiamate a configurare le proprie soluzioni organizzative e tecnologiche. Lo studio presente nei paragrafi successivi si colloca all’interno di questo perimetro, mostrando come differenti configurazioni locali possano emergere a partire da un medesimo impianto nazionale, evidenziando il ruolo delle scelte progettuali e di governance nella concreta attuazione della trasformazione digitale del Sistema SSU.

4.2. Perimetro e definizione dello studio

Il presente capitolo analizza i processi di trasformazione digitale del Sistema degli Sportelli Unici (SSU) adottando un livello di osservazione intenzionalmente sistemico e astratto. L'oggetto dello studio non è rappresentato da singole amministrazioni o da specifici contesti territoriali, bensì dalle modalità di funzionamento e di trasformazione del Sistema SSU, inteso come insieme coordinato di elementi organizzativi, procedurali e tecnologici a supporto dei procedimenti SUAP e SUE.

Il perimetro dell'analisi è circoscritto al Sistema SSU nella sua configurazione complessiva, con particolare riferimento ai processi amministrativi gestiti tramite gli sportelli unici per le attività produttive e per l'edilizia. In tale ambito, lo studio si concentra sulle interazioni tra gli attori coinvolti, sulle relazioni tra i diversi sistemi informativi e sulle modalità attraverso cui i procedimenti vengono istruiti, coordinati e conclusi. L'attenzione è quindi rivolta ai processi e alle configurazioni di sistema, piuttosto che alle prestazioni o ai risultati conseguiti da singole amministrazioni.

L'analisi si sviluppa su tre livelli principali. Il primo è il livello procedimentale, che riguarda la struttura e le fasi dei procedimenti amministrativi, la loro articolazione tra soggetti diversi e le modalità di gestione delle istanze. Il secondo è il livello organizzativo, che considera il ruolo del Comune come ente procedente, il coinvolgimento degli uffici comunali competenti e degli enti terzi, nonché i meccanismi di coordinamento e responsabilità. Il terzo è il livello informativo e tecnologico, che include i sistemi di front-office e back-office, il Catalogo SSU, le infrastrutture di interoperabilità e l'utilizzo di piattaforme nazionali come la Piattaforma Digitale Nazionale Dati.

All'interno di questo perimetro, lo studio adotta un livello di astrazione tale da rendere i risultati generalizzabili a una pluralità di contesti amministrativi. Le specificità locali, le differenze dimensionali tra enti e le soluzioni applicative adottate nei singoli casi vengono intenzionalmente ricondotte a configurazioni ricorrenti, al fine di mettere in evidenza pattern comuni e criticità strutturali del Sistema SSU. Tale scelta consente di evitare una lettura contingente o descrittiva dei fenomeni osservati e di concentrarsi invece sugli elementi che incidono in modo sistemico sulla trasformazione digitale degli sportelli unici.

Sono pertanto esclusi dal perimetro dell'analisi alcuni ambiti che, pur rilevanti nel dibattito sulla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, non risultano funzionali agli obiettivi di questo lavoro. Analogamente, non vengono analizzati i risultati operativi conseguiti da singoli enti, in quanto l'interesse è rivolto alle dinamiche di sistema e non agli esiti puntuali.

Il perimetro così definito consente di affrontare il Sistema SSU come un oggetto di studio unitario, pur nella consapevolezza della sua intrinseca eterogeneità. L'analisi non mira a individuare modelli "ottimali" o best practice universalmente replicabili, ma a comprendere come i diversi elementi del sistema vengano ricomposti nei processi di trasformazione digitale e quali tensioni emergano nel

tentativo di allineare contesti organizzativi complessi a un quadro normativo e architettuale comune. Su queste basi si innesta il quadro metodologico e il framework di analisi presentati nel paragrafo successivo, che guidano l'esame delle fasi di trasformazione del Sistema SSU sviluppate nei restanti paragrafi del capitolo.

4.3 Quadro metodologico e framework di analisi

L'analisi dei processi di trasformazione digitale del Sistema degli Sportelli Unici richiede un impianto metodologico in grado di leggere contesti amministrativi complessi senza ridurli a una mera somma di strumenti tecnologici o di adempimenti normativi. A tal fine, il presente lavoro adotta un framework di analisi strutturato, finalizzato a valutare lo stato di maturità del Sistema SSU e a orientare la progettazione degli interventi di trasformazione in modo coerente con il quadro normativo e architettuale di riferimento.

Il framework è concepito come un percorso di assesment progressivo, che consente di analizzare lo stato dello sportello unico a partire dalle sue componenti costitutive, individuando criticità, vincoli e margini di evoluzione. L'assesment non è inteso come attività di verifica puntuale o di audit formale, bensì come strumento interpretativo volto a comprendere come il sistema funziona nel suo insieme, e in che misura le sue diverse componenti risultano allineate ai principi del Sistema SSU.

Il punto di partenza del percorso di assesment è la scomposizione analitica del Sistema SSU nei suoi elementi fondamentali, così come descritti nel paragrafo 4.1.2. Tali elementi comprendono, in particolare, il Catalogo SSU, i sistemi di front-office e back-office, il ruolo del Comune come ente procedente, il coinvolgimento degli uffici comunali e degli enti terzi, le infrastrutture di interoperabilità e l'utilizzo di piattaforme nazionali. Questa scomposizione consente di evitare una valutazione generica dello sportello unico e di ricondurre l'analisi a componenti osservabili e confrontabili.

Su questa base, il framework prevede una prima fase di assesment strutturale, finalizzata a verificare la presenza e il grado di formalizzazione degli elementi del sistema. In questa fase l'attenzione è rivolta a comprendere se e in che misura gli elementi costitutivi del SSU risultano effettivamente attivati, formalizzati e riconosciuti all'interno dell'organizzazione. L'analisi non si limita alla disponibilità di strumenti tecnologici, ma considera anche l'esistenza di ruoli, responsabilità e regole procedurali coerenti con il modello dello sportello unico. Un sistema può infatti risultare tecnologicamente avanzato ma strutturalmente debole, qualora manchi una chiara attribuzione delle responsabilità procedurali o un coordinamento efficace tra i soggetti coinvolti.

A questa prima lettura segue una fase di assesment procedimentale, orientata all'analisi dei flussi operativi e delle modalità di gestione delle istanze. In tale ambito, il framework consente di valutare come le istanze vengono presentate, istruite e concluse, con particolare attenzione alla continuità

del procedimento e alla tracciabilità delle sue fasi. L'analisi si concentra sulle interazioni tra front-office e back-office, sul ruolo del Comune come punto di coordinamento e sulle modalità di coinvolgimento degli uffici comunali e degli enti terzi. Questa fase permette di mettere in evidenza eventuali disallineamenti tra la struttura formale del sistema e il suo funzionamento effettivo.

Una terza dimensione del percorso di assesment riguarda la maturità informativa e tecnologica del sistema. In questa fase il framework analizza le modalità di scambio delle informazioni tra i diversi componenti del SSU, valutando il grado di interoperabilità e l'aderenza alle specifiche tecniche di riferimento. L'attenzione è rivolta al superamento di logiche basate sulla trasmissione documentale non strutturata e alla capacità del sistema di supportare flussi informativi standardizzati, riutilizzabili e tracciabili. In tale prospettiva, l'utilizzo di infrastrutture nazionali come la PDND viene considerato non come un obiettivo in sé, ma come indicatore di una più ampia capacità del sistema di operare secondo i principi dell'amministrazione digitale.

Il framework integra, inoltre, una lettura comparativa tra SUAP e SUE, finalizzata a cogliere le asimmetrie strutturali e normative che caratterizzano i due ambiti. L'assesment non presuppone un'equiparazione dei procedimenti, ma consente di analizzare come elementi comuni del Sistema SSU vengano declinati in contesti procedurali differenti. Tale confronto permette di individuare criticità specifiche e di evitare soluzioni progettuali che presuppongano una standardizzazione non sostenibile, in particolare in ambito edilizio.

L'esito del percorso di assesment non è una valutazione sintetica dello "stato di avanzamento" dello sportello unico, ma la costruzione di una mappa interpretativa del sistema, che mette in relazione elementi strutturali, dinamiche procedurali e livelli di maturità tecnologica. Questa mappa costituisce la base per la successiva progettazione dei processi TO-BE, consentendo di definire interventi di trasformazione mirati e coerenti con le caratteristiche del contesto analizzato. In tal senso, l'assesment non rappresenta una fase preliminare isolata, ma un elemento centrale del processo di trasformazione digitale, in quanto orienta le scelte progettuali e ne delimita il perimetro di fattibilità.

Il quadro metodologico così definito consente di affrontare l'analisi del Sistema SSU in modo strutturato e replicabile, mantenendo un livello di astrazione adeguato a garantire la standardizzazione dei risultati. Nei paragrafi successivi, tale framework viene applicato alle diverse fasi della trasformazione digitale, a partire dall'analisi dei processi AS-IS, con l'obiettivo di evidenziare come le configurazioni osservate del sistema influenzino le modalità e gli esiti degli interventi di evoluzione.

4.4. Analisi dei processi AS-IS

Il presente capitolo è dedicato all'analisi dello stato attuale (AS-IS) del Sistema degli Sportelli Unici, condotta attraverso l'applicazione operativa del framework metodologico descritto nel paragrafo 4.3. L'analisi AS-IS rappresenta la fase attraverso cui il framework viene declinato sul contesto reale di funzionamento del sistema, consentendo di ricostruirne le configurazioni effettive e di individuare le principali caratteristiche strutturali, organizzative e tecnologiche che ne definiscono il comportamento.

L'analisi è impostata come un percorso di assessment strutturato, articolato in fasi sequenziali e interdipendenti, finalizzato a osservare il Sistema SSU lungo una pluralità di dimensioni tra loro interconnesse. Tale impostazione consente di affrontare la complessità del contesto amministrativo evitando letture parziali o focalizzate su singoli elementi del sistema, e permette di mantenere una visione coerente dell'insieme delle componenti che concorrono all'erogazione dei servizi tramite sportello unico.

Il capitolo assume come punto di partenza la Fase 0, dedicata alla definizione del perimetro effettivo di intervento del Sistema SSU e all'impostazione metodologica dell'assessment. In questa fase vengono chiariti gli ambiti inclusi nell'analisi, distinguendo tra configurazioni limitate al solo SUAP, configurazioni estese anche al SUE e assetti ibridi caratterizzati da livelli differenziati di integrazione. La definizione del perimetro consente di circoscrivere gli oggetti osservabili e di contestualizzare correttamente le evidenze raccolte nelle fasi successive dell'assessment, tenendo conto delle specificità organizzative e procedurali dei diversi ambiti.

A partire dal perimetro individuato, l'analisi AS-IS si sviluppa attraverso una Fase 1 di assessment strutturale, orientata alla verifica della configurazione del Sistema SSU nei suoi elementi costitutivi. In questa fase vengono analizzati i sistemi di front-office e back-office, il ruolo del Comune come ente procedente, le modalità di coinvolgimento degli uffici comunali e degli enti terzi e la presenza di infrastrutture di interoperabilità. L'attenzione è rivolta al grado di attivazione e formalizzazione di tali elementi e alla coerenza tra assetti organizzativi, regole procedurali e configurazioni applicative. L'assessment strutturale consente di delineare la base su cui si innestano i processi procedurali e di individuare eventuali fragilità strutturali del sistema.

Su questa base si sviluppa la Fase 2 di assessment organizzativo e procedimentale, finalizzata all'analisi del funzionamento operativo del Sistema SSU lungo il ciclo di vita delle istanze. In questa fase vengono esaminate le modalità di gestione dei procedimenti, con particolare attenzione alla distribuzione delle responsabilità, al coordinamento tra front-office e back-office e alle interazioni con uffici comunali ed enti terzi. L'analisi si concentra sulla continuità del procedimento, sulla gestione delle richieste di integrazione e delle sospensioni e sulla presenza di varianti operative ricorrenti. La ricostruzione dei processi AS-IS consente di evidenziare le dinamiche effettive di

funzionamento del sistema e di individuare i principali punti di discontinuità e di accumulo delle criticità.

La fase successiva dell'analisi AS-IS riguarda la Fase 3 di assessment applicativo e informativo del Sistema SSU. In tale ambito vengono analizzati i software in uso a supporto dei processi, con riferimento ai sistemi di front-office, back-office e alle componenti applicative trasversali. L'analisi considera il ruolo svolto dai diversi applicativi nel processo complessivo, le funzionalità effettivamente utilizzate, le configurazioni operative e le principali dipendenze tecnologiche. Parallelamente, viene approfondita la dimensione informativa del sistema, osservando le modalità di gestione e scambio delle informazioni, il grado di strutturazione dei dati, la tracciabilità degli eventi e le soluzioni adottate per l'interoperabilità con sistemi esterni. Questa fase consente di valutare la capacità del sistema di sostenere i processi operativi e di supportare una gestione coerente e affidabile delle informazioni.

L'ultima fase dell'analisi AS-IS corrisponde alla Fase 4 di assesment del livello di maturità del Sistema SSU, nella quale le evidenze emerse nelle fasi precedenti vengono integrate in una valutazione complessiva e multidimensionale. La maturità del sistema viene analizzata lungo dimensioni strutturali, organizzative, procedurali, applicative e informative, al fine di restituire un profilo sintetico dello stato attuale. All'interno di questa fase viene inoltre condotta un'analisi del livello di servizio attuale, finalizzata a valutare le prestazioni del sistema in termini di tempi di gestione delle istanze, continuità del servizio e capacità di monitoraggio. Tale analisi consente di collegare le caratteristiche strutturali e organizzative del sistema agli esiti osservabili sul piano operativo.

L'insieme delle fasi di assessment descritte confluisce infine in una sintesi complessiva dell'assessment AS-IS, nella quale le diverse dimensioni analizzate vengono lette in modo integrato. Questa sintesi consente di mettere in relazione configurazioni strutturali, dinamiche organizzative, soluzioni applicative e livelli di servizio, costruendo un quadro diagnostico unitario dello stato attuale del Sistema SSU. Gli esiti dell'analisi costituiscono la base conoscitiva su cui si fonda la successiva progettazione dei processi TO-BE, permettendo di definire interventi di trasformazione coerenti con le condizioni di partenza e con i vincoli emersi nel contesto analizzato.

4.4.1 Fase 0: Definizione del perimetro di intervento e impostazione metodologica

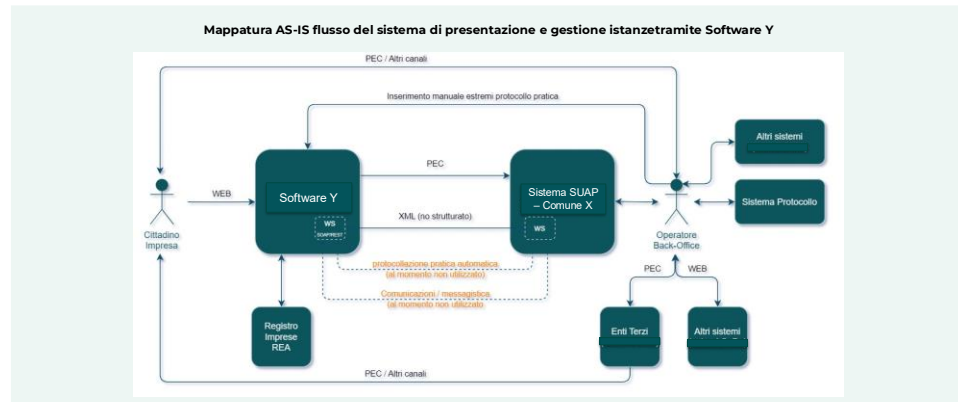
La Fase 0 dell'analisi AS-IS si sviluppa come una sequenza di attività analitiche finalizzate a costruire una base conoscitiva solida e condivisa sul Sistema SSU oggetto di assessment. Tale fase precede ogni valutazione di merito sul funzionamento del sistema e si concentra sulla delimitazione dell'ambito di osservazione, sull'identificazione degli elementi rilevanti e sulla definizione delle regole metodologiche dell'analisi.

In primo luogo, l'analisi prevede una ricognizione preliminare dell'assetto del Sistema SSU, orientata a individuare il perimetro effettivo di intervento. Questa attività consiste nella verifica degli ambiti amministrativi gestiti tramite sportello unico, distinguendo tra dominio SUAP, dominio SUE e configurazioni ibride. La ricognizione tiene conto sia dell'assetto formalmente dichiarato dall'ente, sia delle modalità operative effettivamente adottate, al fine di comprendere quali procedimenti e quali fasi del ciclo di vita delle istanze risultino concretamente ricondotte al Sistema SSU.

Successivamente, la Fase 0 prevede l'identificazione degli oggetti del sistema che costituiscono il riferimento dell'assessment. Tale attività si concretizza nella predisposizione di un inventario degli elementi strutturali e funzionali del Sistema SSU, includendo il Catalogo dei procedimenti amministrativi, i sistemi di front-office e back-office, i soggetti organizzativi coinvolti e le principali infrastrutture di supporto allo scambio informativo. L'inventario consente di stabilire quali componenti siano effettivamente presenti, quali risultino parzialmente attivate e quali siano assenti o esterne al perimetro di analisi.

Parallelamente, viene definito il perimetro funzionale dell'analisi, inteso come insieme delle fasi delle azioni amministrative considerate nell'assessment. In questa attività viene chiarito se l'analisi includa l'intero flusso end-to-end delle istanze, dalla presentazione fino alla conclusione del procedimento e alle attività di comunicazione, archiviazione e conservazione, oppure se alcune fasi risultino escluse per ragioni organizzative, politiche, procedurali o tecnologiche. La definizione del perimetro funzionale consente di evitare disallineamenti tra le fasi osservate e gli esiti valutati nelle fasi successive dell'assessment.

Una volta definito il perimetro, questa fase prevede l'esplicitazione delle fonti informative e delle evidenze utilizzate nell'analisi AS-IS (Fig. 21). In questa attività vengono individuate le tipologie di materiali considerati rilevanti ai fini dell'assessment, quali documentazione organizzativa, configurazioni applicative, tracciati di stato delle pratiche, schemi di processo e output dei sistemi informativi. L'esplicitazione delle fonti consente di rendere trasparente il processo di analisi e di garantire la tracciabilità delle valutazioni effettuate.



*Figura 21: “Esempio anonimizzato: assessment di presentazione e gestione istanze”,
Documentazione aziendale Intellera Consulting*

La Fase 0 comprende inoltre la definizione delle regole di interpretazione delle evidenze raccolte. In tale ambito viene chiarito che l'analisi si fonda sull'osservazione del funzionamento effettivo del sistema, distinguendo tra assetti formali e pratiche operative. Questa distinzione costituisce un elemento metodologico centrale, in quanto consente di interpretare correttamente eventuali scostamenti tra la configurazione dichiarata del Sistema e le modalità con cui esso opera nella pratica quotidiana.

Questa fase si conclude con la strutturazione del percorso di assessment nelle fasi successive e con l'individuazione degli output intermedi attesi. In questa attività vengono definiti i collegamenti logici tra le diverse fasi dell'analisi e viene chiarito come gli esiti della Fase 0 alimentino l'assessment strutturale, organizzativo, applicativo e di maturità. Tale strutturazione consente di garantire coerenza metodologica all'intero percorso AS-IS e di rendere il framework applicabile e replicabile in contesti amministrativi differenti.

4.4.2 Fase 1: Assessment strutturale del Sistema SSU

La Fase 1 dell'analisi AS-IS è dedicata all'assessment strutturale del Sistema SSU e ha l'obiettivo di ricostruire la struttura portante del sistema nel perimetro definito nella Fase 0. In questa fase si verifica quali componenti del Sistema SSU risultino effettivamente presenti, come siano formalizzate e come siano collegate tra loro. L'unità di osservazione è costituita dalle componenti strutturali e dalle loro relazioni, con riferimento ai procedimenti dell'Ente ricompresi nel perimetro del Sistema.

L'assessment strutturale è condotto attraverso una sequenza di attività, orientate a produrre evidenze tracciabili e output confrontabili (Fig. 22).

In primo luogo, viene eseguita una ricognizione dei procedimenti dell'Ente presenti a Front-Office, con finalità di perimetrazione operativa. L'attività consiste nell'estrazione e classificazione dei procedimenti pubblicati, distinguendo tra domini SUAP, SUE e configurazioni ibride, e nell'identificazione dei procedimenti che risultano esposti ma gestiti parzialmente o integralmente tramite canali alternativi. L'esito di questa attività è una lista strutturata dei procedimenti inclusi nell'analisi, accompagnata da attributi minimi necessari per le fasi successive (Sportello di dominio, ufficio di competenza, regime amministrativo, enti coinvolti etc.). La ricognizione è utilizzata come base di lavoro, questa non ha necessariamente l'obiettivo di valutazione il catalogo procedimentale in quanto artefatto.

ID	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M
251	OK - MODIFICATO	Fase 2	Da definire	Comunicazione per inizio attività industriale o artigianale (non alimentare)	Direzione Ambiente	Ufficio Industrie	SI					SUAP	Comunicazione e in seguito a priori
254	OK - MODIFICATO	Fase 2	Da definire	Comunicazione subingresso attività industriale o artigianale (non alimentare)	Direzione Ambiente	Ufficio Industrie	SI					SUAP	Comunicazione
255	OK - MODIFICATO	Fase 2	Da definire	Comunicazione variazione del ciclo produttivo attività industriale o artigianale (non alimentare)	Direzione Ambiente	Ufficio Industrie	SI					SUAP	Comunicazione/Autorizzazione di
256	OK - MODIFICATO	Fase 2	Da definire	Comunicazione variazione societaria attività industriale o artigianale (non alimentare)	Direzione Ambiente	Ufficio Industrie	SI					SUAP	Comunicazione
257	OK - MODIFICATO	Fase 2	Da definire	Modifica dello scoppio per acque reflue domestiche o similari alle	Direzione Ambiente	Ufficio Acqua	SI					SUAP	Autorizzazione
258	OK - MODIFICATO	Fase 1	Crisis -	Allocazione in rete fognaria pubblica	Direzione Ambiente	Ufficio Acqua	SI	SI				SUAP	Autorizzazione
259	OK - AGGIUNTO	Fase 1	Crisis -	Atta attività in deroga Scheda D - Autorizzazione alle emissioni in atmosfera	Direzione Ambiente	Ufficio Aria	SI					SUAP	Autorizzazione con SilenzioAssenso
260	OK - AGGIUNTO	Fase 1	Crisis -	Messa in esercizio dello stabilimento con art.272 comma 2 D. Lgs. 153/06	Direzione Ambiente	Ufficio Aria	SI					SUAP	Comunicazione
261	OK - AGGIUNTO	Fase 1	Crisis -	Comunicazione attività art.272 comma 1 del D. Lgs. 153/06	Direzione Ambiente	Ufficio Aria	SI					SUAP	Comunicazione
262	OK - MODIFICATO	Fase 3	Da definire	Autorizzazione Igienico Sanitaria - Trasferimento attività ed esercizio	Direzione Ambiente	Ufficio Vigilanza Sanitaria	SI			SI		SUAP	Autorizzazione
263	OK - AGGIUNTO	Fase 3	Da definire	Autorizzazione Igienico Sanitaria - Trasferimento allo Ampliamento Locali	Direzione Ambiente	Ufficio Vigilanza Sanitaria	SI			SI		SUAP	Autorizzazione
264	OK - AGGIUNTO	Fase 3	Da definire	Autorizzazione Igienico Sanitaria - Autorizzazione alla Nomina del Direttore	Direzione Ambiente	Ufficio Vigilanza Sanitaria	SI			SI		SUAP	Autorizzazione
265	OK - AGGIUNTO	Fase 3	Da definire	Autorizzazione Igienico Sanitaria - Variazione Calendario	Direzione Ambiente	Ufficio Vigilanza Sanitaria	SI			SI		SUAP	Autorizzazione
266	OK - AGGIUNTO	Fase 3	Da definire	Autorizzazione Igienico Sanitaria - Autorizzazione Distribuzione all'ingresso	Direzione Ambiente	Ufficio Vigilanza Sanitaria	SI			SI		SUAP	Autorizzazione
267	OK - MODIFICATO	Fase 3	Da definire	Autorizzazione Igienico Sanitaria - Variazioni amministrative Autorizzazione	Direzione Ambiente	Ufficio Vigilanza Sanitaria	SI			SI		SUAP	Autorizzazione
268	OK - AGGIUNTO	Fase 3	Da definire	Autorizzazione Igienico Sanitaria - Autorizzazione Distribuzione all'ingresso	Direzione Ambiente	Ufficio Vigilanza Sanitaria	SI			SI		SUAP	Autorizzazione
269	OK - MODIFICATO	Fase 3	Da definire	Autorizzazione Igienico Sanitaria - Variazioni amministrative Autorizzazione	Direzione Ambiente	Ufficio Vigilanza Sanitaria	SI			SI		SUAP	Autorizzazione
270	OK - AGGIUNTO	Fase 3	Da definire	Autorizzazione Igienico Sanitaria - Autorizzazione Vendita Diretta di Medicinali	Direzione Ambiente	Ufficio Vigilanza Sanitaria	SI			SI		SUAP	Autorizzazione
271	OK - AGGIUNTO	Fase 3	Da definire	Autorizzazione Igienico Sanitaria - Autorizzazione Depositi di Medicinali	Direzione Ambiente	Ufficio Vigilanza Sanitaria	SI			SI		SUAP	Autorizzazione
272	OK - AGGIUNTO	Fase 3	Da definire	Autorizzazione Igienico Sanitaria - Variazioni Amministrative Depositi di Medicinali	Direzione Ambiente	Ufficio Vigilanza Sanitaria	SI			SI		SUAP	Autorizzazione
273	OK - AGGIUNTO	Fase 3	Da definire	Autorizzazione Igienico Sanitaria - Autorizzazione Depositi di Medicinali	Direzione Ambiente	Ufficio Vigilanza Sanitaria	SI			SI		SUAP	Autorizzazione
274	OK - MODIFICATO	Fase 3	Da definire	Autorizzazione Igienico Sanitaria - Variazioni Amministrative Depositi di Medicinali	Direzione Ambiente	Ufficio Vigilanza Sanitaria	SI			SI		SUAP	Autorizzazione
275	OK - AGGIUNTO	Fase 3	Crisis - Altre	Autorizzazione Igienico Sanitaria - Autorizzazione Locali per Commercio per	Direzione Ambiente	Ufficio Vigilanza Sanitaria	SI			SI		SUAP	Autorizzazione
276	OK - MODIFICATO	Fase 1	Crisis - Altre	Autorizzazione Igienico Sanitaria - Variazioni amministrative Autorizzazione	Direzione Ambiente	Ufficio Vigilanza Sanitaria	SI			SI		SUAP	Autorizzazione
277	OK - AGGIUNTO	Fase 3	Da definire	Autorizzazione Igienico Sanitaria - Autorizzazione apertura Servizi Inferiori	Direzione Ambiente	Ufficio Vigilanza Sanitaria	SI			SI		SUAP	Autorizzazione
278	OK - AGGIUNTO	Fase 3	Da definire	Autorizzazione Igienico Sanitaria - Variazioni Elementi Sanitari	Direzione Ambiente	Ufficio Vigilanza Sanitaria	SI			SI		SUAP	Autorizzazione
279	OK - AGGIUNTO	Fase 3	Da definire	Autorizzazione Igienico Sanitaria - Variazioni Elementi Rilevanti	Direzione Ambiente	Ufficio Vigilanza Sanitaria	SI			SI		SUAP	Autorizzazione

Figura 22: "Esempio anonimizzato: Mappatura dei procedimenti a Front-office",
Documentazione aziendale Intellera Consulting

Successivamente viene verificata la catena strutturale che collega ciascun procedimento ai sistemi di front-office e back-office. L'attività è finalizzata a determinare come avvenga, per i procedimenti inclusi, un collegamento strutturale tra pubblicazione del procedimento, presentazione dell'istanza e gestione istruttoria. La verifica riguarda l'esistenza di un canale di front-office associato al procedimento e l'esistenza di un sistema di back-office deputato alla presa in carico e alla gestione delle pratiche. In questa fase viene registrata l'eventuale presenza di disallineamenti strutturali ricorrenti, quali procedimenti pubblicati senza effettiva attivazione sul canale digitale, procedimenti con gestione istruttoria esterna ai sistemi previsti, oppure duplicazioni tra canali e strumenti.

In parallelo viene condotta l'analisi del ruolo del Comune come ente procedente sul piano strutturale. L'attività consiste nel verificare se, rispetto al perimetro considerato, siano identificabili presidi e responsabilità che rendano operativa la funzione di coordinamento del

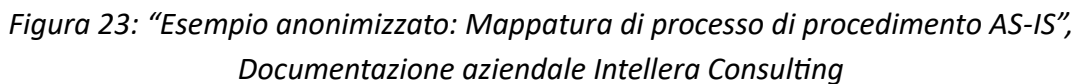
procedimento. La verifica si basa su elementi osservabili quali attribuzioni di responsabilità, presidi di processo, regole di instradamento e punti di controllo formali. L'output atteso è la mappatura dei presidi procedurali associati ai procedimenti inclusi, con evidenza di eventuali aree in cui la responsabilità risulta distribuita in modo implicito o non univoco.

La Fase 1 include inoltre la ricostruzione della struttura di coinvolgimento degli uffici comunali e degli enti terzi. L'attività è orientata a identificare, per classi di procedimenti o per cluster omogenei, quali soggetti risultino parte della filiera e secondo quali modalità di ingaggio. La verifica riguarda la presenza di meccanismi strutturali che rendano il coinvolgimento esplicito (ruoli, punti di passaggio, canali previsti, presidi di coordinamento) e la loro coerenza con il modello SSU. L'output consiste in una mappa degli attori e delle relazioni strutturali associate ai procedimenti inclusi, utile per distinguere un coinvolgimento formalizzato da un coinvolgimento gestito tramite pratiche non codificate.

Un ulteriore ambito dell'assessment strutturale riguarda la presenza di infrastrutture e componenti a supporto dell'interoperabilità. L'attività consiste nell'identificare l'esistenza di elementi strutturali che abilitano lo scambio informativo tra componenti del sistema SSU e sistemi esterni, includendo integrazioni applicative, connettori e piattaforme di scambio dati. In questa fase viene rilevata la presenza di tali elementi e la loro collocazione nel sistema, senza valutare le modalità operative di utilizzo o le prestazioni, che sono oggetto delle fasi successive.

A chiusura della fase, le evidenze raccolte vengono consolidate in un set di output strutturali standardizzati, finalizzati a rendere il risultato dell'assessment replicabile e confrontabile. Gli output possono includere:

- un inventario dei procedimenti inclusi nel perimetro (Fig. 23);
- una mappa delle componenti strutturali presenti e delle principali relazioni;
- una checklist di formalizzazione degli elementi chiave del sistema;
- un elenco delle principali lacune strutturali osservate, espresse come condizioni che possono limitare o vincolare le fasi successive dell'analisi.



4.4.3 Fase 2: Assessment organizzativo e procedimentale dell'Ente

L'assessment organizzativo e procedimentale è condotto come un'analisi sistematica dei flussi operativi AS-IS, basata sull'osservazione delle pratiche effettivamente adottate nella gestione delle istanze. L'unità di analisi è costituita dal procedimento amministrativo, osservato lungo l'intero ciclo di vita, dalla presentazione dell'istanza fino alla conclusione del procedimento, includendo le interazioni con uffici comunali ed enti terzi.

72

identificare, per ciascuna fase del procedimento, i soggetti responsabili della presa in carico, dell'istruttoria, del coordinamento e della conclusione. Tale ricostruzione consente di verificare se il ruolo del Comune come ente procedente, individuato sul piano strutturale, si traduca in un presidio operativo effettivo e riconoscibile, oppure se la responsabilità risulti distribuita in modo frammentato tra più attori.

LEGENDA MATRICE RACI:

Sigla	Ruolo	Significato
R	Responsible	Colui che esegue ed assegna l'attività
A	Accountable	Colui che ha la responsabilità sul risultato dell'attività (a differenza degli altri tre ruoli, per ciascuna attività deve essere univocamente assegnato)
C	Consulted	La persona che aiuta e collabora con il Responsabile per l'esecuzione dell'attività
I	Informed	Colui che deve essere informato al momento dell'esecuzione dell'attività

Azione	Direzione	Ufficio amministrativo	Titolare / Rappresentante legale
Invia modulistica			R/A
Recepisce la modulistica	I		R/A
Effettua controlli amministrativi	R/A		
Valida il Fascicolo Aziendale	R/A		
Invia la ricevuta di iscrizione o aggiornamento	R/A		I
Valida d'ufficio il Fascicolo Aziendale	R/A		
Riceve la ricevuta di iscrizione o aggiornamento			R/A
Avviene l'interscambio dati con Sistema X	R/A		
Fornisce i documenti e i dati		I	R/A
Recepisce i documenti e i dati e li conserva		R/A	I
Iscrive o aggiorna il fascicolo aziendale	I	R/A	
Valida il Fascicolo Aziendale	I	R/A	
Acquisisce e conserva la dichiarazione di consistenza aziendale		R/A	
Invia la ricevuta di iscrizione o aggiornamento		R/A	I
Sottoscrive la dichiarazione di consistenza aziendale		I	R/A
Riceve la ricevuta di iscrizione o aggiornamento		R/A	I
Avviene l'interscambio dati con Sistema X		R/A	

Tabella 1: “Esempio anonimizzato: Matrice RACI delle responsabilità”, Documentazione aziendale Intellera Consulting

Successivamente, l’assessment procede con la ricostruzione dei flussi procedurali AS-IS, mediante la formalizzazione dei passaggi operativi che caratterizzano la gestione delle istanze. L’attività consiste nell’identificazione delle principali fasi del procedimento, dei punti di handover tra soggetti diversi e delle modalità con cui le istanze vengono trasferite tra front-office, back-office, uffici interni ed enti terzi. La ricostruzione dei flussi è orientata a rendere esplicite le sequenze operative reali, includendo le condizioni di attivazione, le attese e le interruzioni che caratterizzano il funzionamento quotidiano del sistema.

Un elemento centrale della Fase 2 è l’analisi delle varianti procedurali e delle eccezioni ricorrenti. In questa attività vengono identificate le deviazioni sistematiche rispetto al flusso

principale del procedimento, quali richieste di integrazione, sospensioni, riaperture e gestione tramite canali alternativi. L'analisi non si limita a registrare la presenza di tali varianti, ma ne valuta la frequenza e il ruolo strutturale all'interno del processo, al fine di distinguere le eccezioni episodiche dalle modalità operative consolidate.

La Fase 2 include inoltre l'analisi delle interazioni organizzative tra i soggetti coinvolti nel procedimento. In questa attività viene osservato come avviene il coordinamento tra uffici comunali e, ove previsto, con enti terzi, con particolare attenzione ai meccanismi di richiesta pareri, nulla osta e contributi istruttori. L'analisi considera la chiarezza delle modalità di ingaggio, i punti di attesa generati dalle interazioni e la presenza di pratiche di coordinamento informali che incidono sulla continuità del procedimento.

Un ulteriore ambito di analisi riguarda la gestione operativa delle informazioni e dei documenti lungo il procedimento, limitatamente agli aspetti organizzativi. In questa fase viene osservato come le informazioni vengono prodotte, trasmesse e utilizzate dai diversi attori coinvolti, con riferimento alle pratiche operative adottate per garantire la continuità del fascicolo procedimentale. L'analisi si concentra sugli effetti organizzativi di tali pratiche, rimandando alla Fase 3 l'approfondimento delle soluzioni applicative e tecnologiche a supporto.

A conclusione della Fase 2, le evidenze raccolte vengono consolidate in un insieme di output strutturati, orientati a rendere espliciti i pattern organizzativi e procedurali osservati. Gli output includono:

- la formalizzazione dei flussi procedurali AS-IS per cluster di procedimenti omogenei,
- la mappatura delle responsabilità (Matrice RACI) e dei punti di handover tra soggetti,
- l'identificazione delle principali varianti procedurali e dei colli di bottiglia organizzativi,
- un elenco delle criticità procedurali ricorrenti che incidono sulla continuità e sull'efficienza del sistema.

L'esito della Fase 2 è una rappresentazione operativa AS-IS del funzionamento del Sistema SSU, che consente di interpretare le prestazioni del sistema alla luce delle dinamiche organizzative e procedurali effettivamente adottate dall'Ente. Tale rappresentazione costituisce l'input diretto per la Fase 3, dedicata all'assessment applicativo e informativo, nella quale le dinamiche osservate vengono analizzate in relazione alle soluzioni tecnologiche a supporto dei processi.

4.4.4 Fase 3: Assessment applicativo e informativo

La Fase 3 dell'analisi AS-IS è dedicata all'assessment applicativo e informativo del Sistema SSU e ha l'obiettivo di analizzare in modo sistematico le soluzioni tecnologiche e le modalità di gestione

delle informazioni che supportano i processi operativi osservati nella Fase 2. In questa fase l'attenzione è rivolta alla relazione tra processi e sistemi, valutando in che misura l'assetto applicativo e informativo esistente sia coerente con le dinamiche organizzative e procedurali effettivamente adottate dall'Ente.

L'assessment applicativo e informativo è condotto come un'analisi strutturata dell'ecosistema di sistemi a supporto del Sistema SSU, considerando i software in uso, le loro configurazioni operative e le modalità attraverso cui le informazioni vengono prodotte, scambiate e tracciate lungo il ciclo di vita delle istanze. L'unità di analisi è costituita dal sistema applicativo nel suo insieme, osservato in relazione ai procedimenti e ai flussi operativi ricostruiti nelle fasi precedenti.

La prima attività della Fase 3 riguarda il censimento e la classificazione dei software in uso a supporto del Sistema SSU (Fig. 24). L'attività consiste nell'identificazione degli applicativi coinvolti nella gestione dei procedimenti, distinguendo tra sistemi di front-office, sistemi di back-office e componenti applicative trasversali. Per ciascun software viene rilevato il ruolo svolto nel processo complessivo, con riferimento alla funzione di interazione con l'utenza, di gestione istruttoria, di supporto documentale o di integrazione con sistemi esterni. L'esito di questa attività è la costruzione di una mappa applicativa AS-IS che rappresenta l'assetto tecnologico di riferimento del sistema.

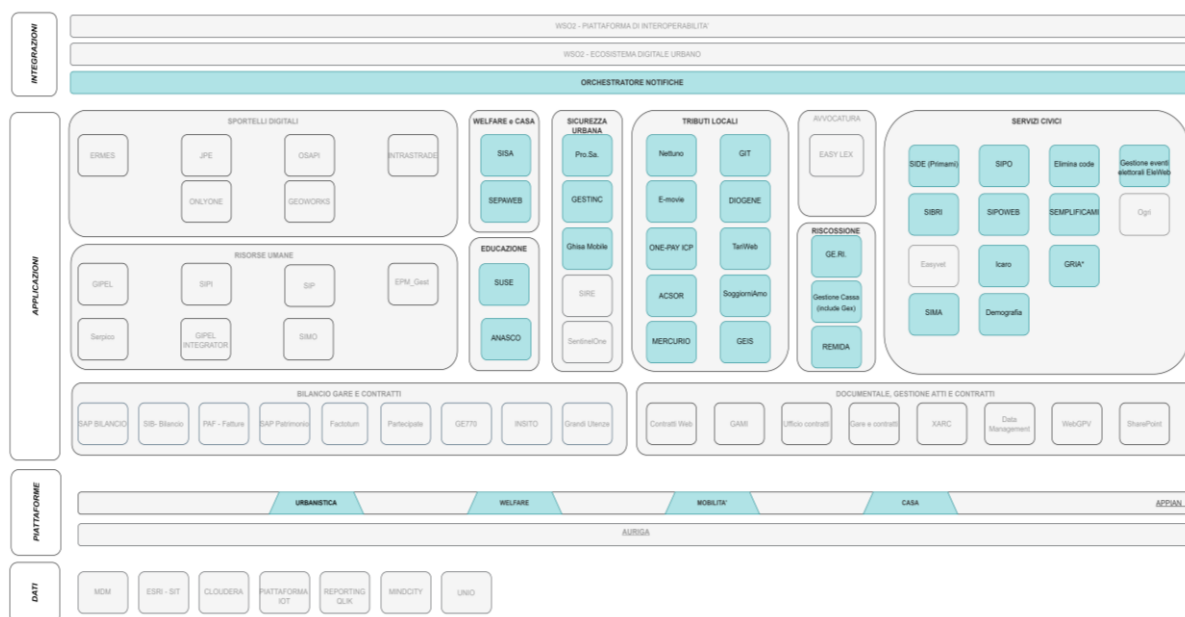


Figura 24: “Esempio anonimizzato: Mappa applicativa dell’Ente”, Documentazione aziendale
Intellera Consulting

Successivamente, l'assessment procede con l'analisi delle configurazioni applicative rilevanti per la gestione dei procedimenti. In questa attività vengono osservate le principali configurazioni operative dei sistemi, quali stati delle pratiche, regole di assegnazione, modalità di presa in carico e strumenti di supporto all'istruttoria. L'analisi è finalizzata a verificare se tali configurazioni risultino coerenti con i flussi procedurali AS-IS ricostruiti nella Fase 2 e se supportino in modo efficace le dinamiche operative osservate. In questa fase vengono inoltre rilevati eventuali scostamenti tra le capacità offerte dai sistemi e le modalità con cui essi vengono effettivamente utilizzati.

Un ulteriore ambito dell'assessment applicativo riguarda l'individuazione di vincoli e dipendenze tecnologiche che incidono sul funzionamento del Sistema SSU. L'attività consiste nel rilevare la presenza di limitazioni strutturali legate ai software in uso, quali rigidità configurative, dipendenze da fornitori esterni, modalità di rilascio e gestione delle evoluzioni applicative. L'analisi considera tali elementi come condizioni al contorno che influenzano la gestione operativa dei procedimenti e la possibilità di intervenire sui processi in modo strutturato.

Parallelamente, la Fase 3 include l'analisi della dimensione informativa del Sistema SSU. In questa attività viene osservato come le informazioni vengono gestite lungo il procedimento, con riferimento al grado di strutturazione dei dati, alla presenza di identificativi univoci e alla continuità informativa tra le diverse fasi e i diversi attori coinvolti. L'analisi è orientata a comprendere se le informazioni a supporto dei procedimenti siano gestite in forma strutturata e tracciabile oppure se prevalgano modalità di scambio basate su documenti e allegati non strutturati.

Un aspetto specifico dell'assessment informativo riguarda le modalità di scambio delle informazioni con uffici comunali ed enti terzi. In questa attività viene analizzata la presenza di integrazioni applicative, connettori o altri strumenti a supporto dell'interoperabilità, osservando se lo scambio informativo avvenga attraverso canali strutturati o tramite modalità operative esterne ai sistemi principali. L'analisi si concentra sulla disponibilità di tali strumenti come componenti del sistema e sul loro ruolo nel garantire la continuità informativa del procedimento, rimandando alla fase successiva la valutazione complessiva della maturità del sistema.

A conclusione della Fase 3, le evidenze raccolte vengono consolidate in un insieme di output applicativi e informativi standardizzati. Gli output possono includere a seconda dei casi:

- la mappa applicativa AS-IS del Sistema SSU, con l'indicazione dei software in uso e dei relativi ruoli,
- una sintesi delle principali configurazioni applicative rilevanti per i procedimenti analizzati,
- l'identificazione dei principali vincoli tecnologici e informativi
- una valutazione preliminare della coerenza tra processi AS-IS e assetto applicativo.

L'esito della Fase 3 è una rappresentazione integrata dell'assetto applicativo e informativo del Sistema SSU, che consente di interpretare le dinamiche organizzative e procedurali osservate alla luce delle soluzioni tecnologiche a supporto. Tale rappresentazione costituisce l'input diretto per la Fase 4, dedicata all'assessment del livello di maturità del sistema e alla valutazione del livello di servizio attuale.

4.4.5 Fase 4: Assessment del livello di maturità del Sistema

La Fase 4 dell'analisi AS-IS è dedicata alla valutazione del livello di maturità del Sistema SSU e alla misurazione del livello di servizio attualmente erogato dall'Ente. Questa fase ha l'obiettivo di sintetizzare le evidenze emerse nelle fasi strutturale, organizzativo-procedimentale e applicativa-informativa in un quadro valutativo unitario, orientato a qualificare lo stato di evoluzione complessivo del sistema.

L'assessment del livello di maturità è condotto attraverso un modello di valutazione multidimensionale, che consente di collocare il Sistema SSU lungo una scala di progressiva digitalizzazione, distinguendo tra differenti livelli di capacità del sistema di supportare l'erogazione dei servizi e la gestione interna dei procedimenti. La valutazione si basa su evidenze osservabili raccolte nelle fasi precedenti e su indicatori oggettivi relativi al funzionamento del sistema.

La prima attività della Fase 4 consiste nella definizione del perimetro di valutazione della maturità, allineato al perimetro di intervento individuato nella Fase 0. La valutazione considera i procedimenti dell'Ente inclusi nel Sistema SSU e analizza il grado di digitalizzazione del servizio sia dal punto di vista dell'utente esterno (front-office), sia dal punto di vista delle attività interne di gestione del procedimento (back-office). Tale distinzione consente di evitare valutazioni aggregate e di cogliere eventuali asimmetrie tra digitalizzazione del servizio e supporto alle attività interne.

Su questa base viene applicato un modello di assessment del livello di maturità digitale dei servizi, che classifica i procedimenti lungo una scala ordinale crescente. Il modello distingue livelli progressivi di maturità del front-office, che vanno dalla mera disponibilità informativa fino alla completa fruizione del servizio in modalità digitale, e livelli di maturità del back-office, che vanno dall'assenza di strumenti di supporto fino all'integrazione dei sistemi di gestione interna con i servizi digitali erogati all'esterno. La valutazione di ciascun procedimento è effettuata attribuendo il livello di maturità corrispondente alle caratteristiche osservate del servizio e del sistema di supporto.

L'inserimento del modello consente di rappresentare in modo sintetico e confrontabile il posizionamento dei procedimenti analizzati, evidenziando la relazione tra capacità di erogazione

digitale del servizio e grado di supporto applicativo alle attività interne. Il modello è utilizzato come strumento di classificazione e lettura dello stato AS-IS e non come target di riferimento progettuale.

Parallelamente alla valutazione del livello di maturità digitale, la Fase 4 include un assessment del livello di servizio attuale, finalizzato a misurare le prestazioni operative del Sistema SSU. Tale analisi è orientata a valutare come il sistema performi in termini di efficienza, continuità e affidabilità del servizio, in relazione ai processi osservati nelle fasi precedenti.

Il service-level assessment (Tab. 2) è condotto attraverso l'analisi di indicatori operativi riferiti alla gestione delle istanze, tra cui i tempi di attraversamento end-to-end dei procedimenti, i tempi di presa in carico, la frequenza delle richieste di integrazione, la presenza di backlog e la necessità di ricorso a canali alternativi rispetto a quelli digitali. L'analisi considera inoltre la capacità dell'Ente di monitorare tali indicatori, valutando la disponibilità di strumenti di reporting e la qualità delle informazioni utilizzate per il controllo delle prestazioni.

ID Proc. / Cluster	Tempo medio end-to-end	Tempo presa in carico	N. medio integrazioni	Backlog stimato	Canali alternativi utilizzati	Tracciabilità stato	Fonte dati
P-01	45 gg	5 gg	1,8	Medio	PEC	Parziale	BO
P-02	90 gg	20 gg	3,2	Alto	Sportello fisico	Assente	Interviste
...	...	...	...	...	...	...	...

*Tabella 2: “Esempio: Service Level Assessment del Sistema SSU”, Documentazione aziendale
Intellera Consulting*

L'integrazione tra assessment di maturità digitale e assessment del livello di servizio consente di evidenziare eventuali disallineamenti tra il grado di digitalizzazione formale dei servizi e le prestazioni effettivamente osservate. In particolare, la valutazione mette in luce situazioni in cui un'elevata digitalizzazione del front-office non è accompagnata da un adeguato supporto alle attività di back-office, oppure casi in cui la presenza di strumenti applicativi interni non si traduce in un miglioramento percepibile del servizio.

L'esito della Fase 4 è la costruzione di un profilo di maturità AS-IS del Sistema SSU, articolato per dimensioni e corredato da una baseline del livello di servizio attuale. Tale profilo costituisce una sintesi strutturata delle evidenze raccolte e rappresenta il riferimento per l'interpretazione complessiva dello stato del sistema, senza introdurre elementi progettuali o ipotesi di evoluzione.

4.4.6 Sintesi e output dell'assessment AS-IS

La conclusione dell'assessment AS-IS del Sistema SSU consiste nella sintesi strutturata delle evidenze emerse nelle Fasi 0–4 e nella formalizzazione degli output analitici prodotti. Tale sintesi ha l'obiettivo di consolidare i risultati dell'analisi in un quadro unitario e coerente, che restituisca una rappresentazione chiara e verificabile dello stato attuale del sistema nel perimetro considerato.

La sintesi dell'assessment è costruita integrando le evidenze strutturali, organizzative, procedurali, applicative e prestazionali, secondo una logica di lettura trasversale. In questa fase le singole osservazioni raccolte nelle fasi precedenti vengono ricondotte a pattern ricorrenti, consentendo di interpretare il funzionamento del Sistema SSU come risultato dell'interazione tra assetti strutturali, modalità operative e supporto tecnologico.

Dal punto di vista strutturale, la sintesi consente di evidenziare il grado di copertura del Sistema SSU rispetto ai procedimenti dell'Ente inclusi nel perimetro di intervento, nonché la presenza di eventuali lacune nella configurazione delle componenti di base. Le evidenze strutturali forniscono il contesto entro cui si collocano le dinamiche organizzative e applicative osservate, rendendo espliciti i vincoli che incidono sul funzionamento complessivo del sistema.

Sul piano organizzativo e procedimentale, la sintesi dell'assessment restituisce una visione consolidata delle modalità effettive di gestione delle istanze, mettendo in relazione la distribuzione delle responsabilità, i flussi operativi AS-IS e le varianti procedurali ricorrenti. Tale lettura consente di identificare le principali fonti di discontinuità del procedimento, i punti di accumulo delle criticità e le aree in cui il coordinamento tra attori risulta maggiormente sollecitato.

Per quanto riguarda la dimensione applicativa e informativa, la sintesi consente di correlare le dinamiche operative osservate con l'assetto tecnologico esistente. In questa prospettiva emergono le principali dipendenze e limitazioni dell'ecosistema applicativo, nonché i disallineamenti tra capacità dei sistemi e modalità di utilizzo effettivo. La lettura integrata di tali elementi consente di qualificare il ruolo dei sistemi informativi come fattore abilitante o vincolante rispetto al funzionamento del Sistema SSU.

L'integrazione dell'assessment del livello di maturità digitale e del livello di servizio consente di completare la sintesi dello stato AS-IS con una valutazione prestazionale del sistema. Tale integrazione mette in relazione il grado di digitalizzazione dei servizi e del supporto interno con le prestazioni operative effettivamente osservate, evidenziando eventuali asimmetrie tra maturità formale e risultati ottenuti in termini di efficienza, continuità e trasparenza del servizio.

L'esito complessivo dell'assessment AS-IS è formalizzato attraverso un insieme di output strutturati, che costituiscono la base conoscitiva del percorso di trasformazione. In particolare, gli output prodotti includono:

- la mappa strutturale AS-IS del Sistema SSU nel perimetro considerato;
- la formalizzazione dei flussi procedurali AS-IS e delle principali varianti operative;
- la mappa applicativa e informativa del sistema, con l'individuazione dei principali vincoli tecnologici;
- il profilo di maturità digitale dei procedimenti analizzati, articolato per front-office e back-office;
- la baseline del livello di servizio attuale, costruita a partire da indicatori operativi osservabili.

Tali output sono concepiti come artefatti analitici indipendenti dal contesto specifico e replicabili in differenti realtà amministrative. Essi forniscono una rappresentazione oggettiva e strutturata dello stato attuale del Sistema SSU e consentono di delimitare in modo chiaro il perimetro di fattibilità degli interventi di evoluzione.

La sintesi dell'assessment AS-IS conclude il percorso di analisi dello stato attuale e costituisce il punto di raccordo con la fase successiva di progettazione dei processi TO-BE. Gli elementi emersi dall'analisi definiscono le condizioni iniziali del sistema e rappresentano il riferimento metodologico per l'individuazione degli interventi di trasformazione, che vengono sviluppati nel capitolo successivo.

4.5. Progettazione dei processi TO-BE e definizione degli interventi di trasformazione

Il presente capitolo è dedicato alla progettazione dei processi TO-BE del Sistema degli Sportelli Unici e alla definizione degli interventi di trasformazione necessari a realizzarne l'evoluzione. La progettazione TO-BE è sviluppata come diretta prosecuzione dell'assessment AS-IS e si fonda sulla traduzione sistematica delle evidenze emerse nelle fasi di analisi strutturale, organizzativo-procedimentale, applicativa-informativa e di valutazione del livello di maturità e di servizio.

La funzione del capitolo è quella di trasformare la diagnosi dello stato attuale in un insieme coerente di scelte progettuali esplicite, mantenendo una tracciabilità continua tra criticità rilevate, principi di progettazione e interventi proposti. In questa prospettiva, il TO-BE rappresenta una configurazione obiettivo costruita a partire dalle condizioni di partenza del sistema e delimitata dai vincoli emersi nel corso dell'assessment. Le soluzioni progettuali sono quindi definite all'interno di un perimetro di

fattibilità esplicito, che tiene conto delle capacità organizzative dell'Ente, dell'assetto tecnologico esistente e del livello di maturità del Sistema SSU.

La progettazione dei processi TO-BE è impostata assumendo come riferimento un insieme di principi guida derivati dall'analisi AS-IS. Tra questi, la continuità procedimentale lungo l'intero ciclo di vita dell'istanza costituisce un elemento centrale, in quanto consente di garantire coerenza, tracciabilità e responsabilità univoca nella gestione del procedimento. A tale principio si affianca la centralità dello Sportello come ente procedente, inteso come soggetto responsabile del coordinamento del procedimento e delle interazioni con uffici comunali ed enti terzi. Ulteriori principi riguardano la riduzione delle varianti strutturali, finalizzata a contenere la dispersione dei flussi operativi, e la separazione tra la complessità interna del procedimento e la semplicità del servizio verso l'utente, al fine di migliorare la fruibilità dei servizi senza introdurre rigidità organizzative.

Accanto ai principi guida, la progettazione TO-BE è vincolata da condizioni non negoziabili che derivano dal contesto di riferimento. Tali vincoli includono il quadro normativo e regolamentare vigente, i vincoli organizzativi connessi alla distribuzione delle competenze e dei presidi interni, i vincoli tecnologici legati all'ecosistema applicativo in uso e i vincoli derivanti dal livello di maturità digitale e dal livello di servizio attualmente osservato. L'assunzione esplicita di tali vincoli consente di evitare soluzioni che presuppongano capacità non presenti o trasformazioni non sostenibili nel contesto analizzato.

La progettazione TO-BE è sviluppata considerando differenti livelli di intervento, che includono il livello di processo, il livello organizzativo, il livello di supporto applicativo e la gestione del dato. Su questa base viene definito il perimetro della progettazione e vengono individuati cluster di procedimenti omogenei oggetto di reingegnerizzazione. Tale scelta consente di superare una progettazione puntuale per singolo procedimento e di adottare soluzioni standardizzabili, riducendo la complessità complessiva del sistema.

Dal punto di vista metodologico, la progettazione dei processi TO-BE si fonda su un approccio di redesign incrementale, che assume i processi AS-IS come baseline di partenza e ne guida l'evoluzione in modo progressivo. Gli output dell'assessment AS-IS, in particolare i flussi di processo AS-IS, le varianti procedimentali ricorrenti e i colli di bottiglia organizzativi e informativi, costituiscono gli input diretti della progettazione. Su questa base vengono applicati criteri di semplificazione orientati all'eliminazione dei passaggi ridondanti, alla riduzione degli handover tra attori e alla chiarificazione delle responsabilità procedimentali. La progettazione adotta inoltre un approccio differenziato per front-office e back-office, riconoscendo la diversa natura delle esigenze di semplificazione del servizio verso l'utente e di supporto alle attività interne.

I processi TO-BE sono progettati e descritti in modo strutturato, con riferimento ai cluster di procedimenti individuati. Per ciascun cluster viene definito un processo end-to-end che esplicita la sequenza delle attività dalla presentazione dell'istanza alla conclusione del procedimento, chiarendo

il ruolo dello Sportello come ente procedente e le modalità di coinvolgimento degli uffici comunali e degli enti terzi. La progettazione prevede una gestione standard delle varianti procedurali, al fine di ridurre la dispersione dei flussi e ricondurre le eccezioni entro schemi governabili. Le differenze rispetto allo stato AS-IS vengono esplicitate come elementi qualificanti del modello TO-BE e utilizzate per motivare le scelte progettuali adottate.

Laddove necessario, la progettazione dei processi TO-BE comporta una revisione dell'organizzazione operativa e dei presidi procedurali, al fine di garantire coerenza tra il modello di processo e l'assetto organizzativo dell'Ente. In questa fase l'attenzione è rivolta alla definizione dei ruoli e delle responsabilità, senza entrare nel dettaglio delle modalità di implementazione o di governance, che sono oggetto di una fase successiva.

La progettazione dei processi TO-BE è tradotta in modello futuro composto che dà frutto ad un insieme di interventi di trasformazione concreti e tracciabili. Gli interventi sono classificati in ambiti organizzativi, procedurali, applicativi e informativi, in coerenza con le dimensioni analizzate nell'assessment AS-IS. Per ciascun intervento viene mantenuto un collegamento esplicito con le criticità rilevate nello stato attuale, consentendo di giustificare le scelte progettuali e di evidenziare le dipendenze tra le diverse azioni proposte.

L'esito complessivo del capitolo è la definizione di un modello TO-BE del Sistema SSU e di un catalogo strutturato di interventi di trasformazione, costruiti in continuità con l'analisi AS-IS e coerenti con il quadro strategico di riferimento. Tali output chiudono il percorso di progettazione e costituiscono il presupposto per la fase successiva di implementazione, monitoraggio e governance del processo di trasformazione digitale.

4.5.1 Principi guida e vincoli della progettazione TO-BE

La progettazione dei processi TO-BE del Sistema SSU è preceduta dalla definizione di un insieme di principi guida e di vincoli espliciti, che costituiscono il riferimento metodologico per tutte le scelte progettuali sviluppate nel presente capitolo. Tali principi e vincoli derivano direttamente dagli esiti dell'assessment AS-IS e delimitano in modo chiaro il perimetro delle soluzioni progettuali ammissibili.

Il principio guida primario della progettazione TO-BE è la massima semplificazione dei processi, intesa come riduzione sistematica della complessità procedimentale e organizzativa percepita, pur mantenendo il rigore procedimentale e il perseguimento dell'obiettivo del procedimento amministrativo. La semplificazione è assunta come criterio prioritario di progettazione e si traduce nella razionalizzazione delle fasi del procedimento, nella riduzione dei passaggi intermedi e nella limitazione delle interazioni non necessarie tra soggetti e sistemi. Tale principio

non implica una riduzione dei controlli o degli adempimenti previsti, ma una loro riorganizzazione coerente all'interno di flussi governabili e trasparenti.

Un secondo principio guida riguarda la continuità procedimentale lungo l'intero ciclo di vita dell'istanza. La progettazione TO-BE è orientata a garantire coerenza e tracciabilità del procedimento dalla presentazione alla conclusione, rendendo espliciti i passaggi di responsabilità e riducendo le discontinuità tra le diverse fasi. La continuità procedimentale rappresenta una condizione necessaria per assicurare il rispetto dei tempi, la chiarezza delle responsabilità e la misurabilità delle prestazioni del sistema.

Un ulteriore principio guida è rappresentato dalla centralità del Comune come ente procedente. La progettazione TO-BE esplicita il ruolo del Comune quale soggetto responsabile del coordinamento del procedimento, della gestione delle interazioni con gli uffici interni e con gli enti terzi e della garanzia dell'unitarietà del servizio verso l'utente. Tale principio consente di superare assetti frammentati e di ricondurre la gestione del procedimento a un presidio organizzativo chiaramente identificabile.

La riduzione delle varianti strutturali costituisce un ulteriore principio di progettazione. Il modello TO-BE è orientato a contenere la proliferazione di flussi alternativi e gestioni eccezionali non governate, ricondurre le varianti entro schemi standard e distinguere in modo esplicito tra flusso principale ed eccezioni fisiologiche. Questo principio contribuisce a migliorare la governabilità del sistema e a ridurre l'onere operativo associato alla gestione di casi non standardizzati.

La progettazione assume infine come principio la separazione tra la complessità interna del procedimento e la semplicità del servizio verso l'utente. Il modello TO-BE è orientato a minimizzare l'onere cognitivo e operativo per cittadini e imprese, mantenendo la complessità istruttoria all'interno dell'organizzazione e dei sistemi di supporto. Tale separazione rappresenta un prerequisito per l'evoluzione del livello di servizio e per l'aumento della maturità digitale del Sistema SSU.

Accanto ai principi guida, la progettazione TO-BE è vincolata da un insieme di condizioni esplicite che delimitano il campo delle soluzioni effettivamente realizzabili. I vincoli normativi e regolamentari definiscono i margini di flessibilità consentiti nella gestione dei procedimenti; i vincoli organizzativi derivano dalla struttura dell'Ente, dalla distribuzione delle competenze e dalla capacità di presidio dei processi; i vincoli tecnologici sono legati all'ecosistema applicativo in uso e alle sue caratteristiche strutturali; i vincoli di maturità del sistema e di livello di servizio attuale definiscono le condizioni di partenza per la trasformazione.

La definizione dei principi guida e dei vincoli consente infine di chiarire i livelli di progettazione considerati nel capitolo, che comprendono il livello di processo, il livello organizzativo, il livello

di supporto applicativo e la gestione del dato. Su questa base viene delimitato il perimetro della progettazione TO-BE e vengono individuati i cluster di procedimenti oggetto di reingegnerizzazione, garantendo un approccio selettivo, coerente e sostenibile alla trasformazione del Sistema SSU.

4.5.2 Metodo di progettazione dei processi TO-BE

Il metodo di progettazione dei processi TO-BE adottato nel presente lavoro discende direttamente dal principio guida della massima semplificazione, intesa come riduzione sistematica della complessità procedimentale e organizzativa, mantenendo il rigore amministrativo e il perseguimento dell'obiettivo del procedimento. La progettazione dei processi TO-BE è quindi orientata a semplificare il funzionamento complessivo del Sistema SSU, agendo sulla struttura dei flussi, sulla distribuzione delle responsabilità e sulle modalità di interazione tra gli attori.

Il metodo assume i processi AS-IS come baseline di partenza e ne guida l'evoluzione attraverso un approccio di redesign incrementale. Tale approccio consente di intervenire sui flussi esistenti in modo controllato, evitando discontinuità non governate e garantendo coerenza con l'assetto organizzativo e procedimentale dell'Ente. La progettazione incrementale consente inoltre di mantenere una tracciabilità esplicita tra le criticità rilevate nello stato attuale e le soluzioni progettuali adottate nel modello TO-BE.

La semplificazione è perseguita attraverso la standardizzazione dei processi per cluster di procedimenti omogenei, individuati sulla base delle evidenze emerse dall'assessment AS-IS, spesso coincidenti con i regimi amministrativi dei procedimenti. La progettazione per cluster consente di ridurre la varietà strutturale dei flussi e di limitare la proliferazione di soluzioni specifiche per singolo procedimento, favorendo la governabilità del sistema. All'interno di tale impostazione, la progettazione adotta un approccio differenziato per front-office e back-office, riconoscendo la diversa natura delle attività orientate al servizio verso l'utente e di quelle orientate alla gestione istruttoria interna.

Gli output dell'analisi AS-IS costituiscono gli input diretti del processo di progettazione. In particolare, i BPMN⁵ AS-IS sono utilizzati per ricostruire la sequenza delle attività e identificare i punti di discontinuità del procedimento; le varianti procedimentali ricorrenti consentono di

⁵ Il BPMN (acronimo di Business Process Model and Notation) è lo standard internazionale per la modellazione grafica dei processi aziendali. Nato nei primi anni 2000 e attualmente gestito dall'Object Management Group (OMG), il BPMN fornisce un linguaggio visivo comune che permette a figure diverse come analisti di business, sviluppatori tecnici e manager di comunicare in modo chiaro e senza ambiguità.

individuare le aree di complessità strutturale; i colli di bottiglia organizzativi e informativi permettono di focalizzare gli interventi sulle fasi a maggiore impatto sul funzionamento del sistema. Tali elementi sono analizzati in modo sistematico (Tab 3.) al fine di individuare le opportunità di semplificazione compatibili con i vincoli normativi e organizzativi.

Sulla base di queste evidenze, il metodo di progettazione applica criteri di semplificazione espliciti, che includono la riduzione dei passaggi intermedi, la limitazione degli handover tra attori, la chiarificazione delle responsabilità procedurali e la razionalizzazione delle interazioni con uffici comunali ed enti terzi. L'applicazione di tali criteri è orientata a ridurre il numero di punti di frizione del processo e a rendere più lineare il percorso dell'istanza lungo il ciclo di vita del procedimento.

La progettazione dei processi TO-BE è condotta mantenendo una distinzione netta tra la semplificazione del servizio verso l'utente e la gestione della complessità istruttoria interna. Il metodo consente di semplificare l'esperienza di fruizione del servizio senza comprimere le attività di controllo e di istruttoria previste, ricollocando tali attività all'interno di flussi strutturati e governabili. In questa prospettiva, la semplificazione è intesa come riorganizzazione del processo e non come riduzione degli obblighi amministrativi.

Evidenza AS-IS (criticità osservata)	Macroarea	Dimensione AS-IS	Criterio di semplificazione applicato	Scelta progettuale TO-BE	Implicazioni su strumenti e sistemi
Perimetro del procedimento non chiaramente definito	Struttura	Strutturale	Definizione del perimetro	Definizione esplicita dell'inizio e fine procedimento	Configurazione stati iniziali/finali
Procedimenti formalmente a catalogo ma non effettivamente digitali	Struttura	Strutturale	Allineamento forma-sostanza	Allineamento processo reale al catalogo	Revisione configurazioni FO
Ambiguità tra competenze SUAP e uffici interni	Governance	Organizzativa	Centralizzazione del coordinamento	Sportello come unico ente procedente	Ruoli chiari nei sistemi BO
Responsabilità distribuite senza presidio unico	Governance	Organizzativa	Chiarificazione responsabilità	Identificazione responsabile di fase	Profilazione utenti e permessi
Presa in carico non formalizzata	Governance	Procedimentale	Formalizzazione degli eventi	Evento esplicito di presa in carico	Trigger di workflow
Flusso procedimentale frammentato	Flusso	Procedimentale	Riduzione frammentazione	Flusso end-to-end	Workflow centralizzato
Passaggi ridondanti tra uffici	Flusso	Procedimentale	Eliminazione passaggi non a valore	Accorpamento fasi	Riduzione stati intermedi

Varianti procedurali non documentate	Flusso	Procedimentale	Standardizzazione	Flusso principale + eccezioni	Gestione eccezioni configurata
Gestione manuale delle sospensioni	Flusso	Procedimentale	Formalizzazione delle sospensioni	Stati procedurali di sospensione	Stati automatici
Riavvii di procedimento non tracciati	Flusso	Procedimentale	Tracciabilità eventi	Riattivazione guidata del flusso	Storico evento
Disallineamento FO-BO sullo stato pratica	FO-BO	Applicativa	Allineamento end-to-end	Stato unico condiviso	Sincronizzazione FO-BO
FO usato solo come “sportello di ingresso”	FO-BO	Applicativa	Valorizzazione FO	FO come orchestratore	Logica di orchestrazione
BO gestito con strumenti eterogenei	FO-BO	Applicativa	Razionalizzazione strumenti	BO come sistema di riferimento	Consolidamento applicativi
Uso di canali non digitali per integrazioni	Dato	Informativa	Riduzione canali alternativi	Integrazioni strutturate	Moduli di integrazione
Informazioni non strutturate	Dato	Informativa	Strutturazione dell’input	Campi strutturati obbligatori	Maschere FO coerenti
Dati duplicati tra sistemi	Dato	Informativa	Unicità del dato	Fonte unica di verità	Sincronizzazione dati
Allegati usati come surrogato del dato	Dato	Informativa	Centralità del dato	Dato strutturato + allegati	Data model esplicito
Richieste di integrazione ripetute	Dato	Informativa	Qualità dell’input	Validazioni in fase di avvio	Controlli automatici
Attività istruttorie non tracciate	Applicativa	Applicativa	Tracciabilità operativa	Attività esplicite nel flusso	Task di workflow
Assegnazioni manuali delle pratiche	Applicativa	Applicativa	Automazione assegnazioni	Regole di smistamento	Motore di regole
Assenza di priorità procedurali	Applicativa	Applicativa	Governo delle priorità	Classi di priorità	Attributi di processo
Interazioni con enti terzi fuori sistema	Enti terzi	Procedimentale	Ricondurre interazioni	Canale unico di coordinamento	Integrazione o proxy
Riscontri enti terzi non monitorabili	Enti terzi	Servizio	Tracciabilità esterna	Stato “in attesa ente”	Stati dedicati
Tempi di risposta enti terzi ignoti	Enti terzi	Servizio	Misurabilità	SLA per fase esterna	Monitor tempi
Utente senza visibilità sullo stato	Servizio	Servizio	Trasparenza	Stato pratica consultabile	Tracking FO
Comunicazioni utente non contestualizzate	Servizio	Servizio	Chiarezza comunicativa	Comunicazioni legate allo stato	Template dinamici
Tempi end-to-end elevati	Servizio	Servizio	Riduzione tempi	Eliminazione attese inutili	Ottimizzazione flusso

Tabella 3: “Esempio anonimizzato: Matrice di trasformazione AS-IS / TO-BE”, Documentazione aziendale Intellera Consulting

L'applicazione dei criteri di semplificazione sopra descritti è esemplificata nella Tabella 3, che mette in relazione le principali evidenze emerse dalle analisi AS-IS con le scelte progettuali adottate nel modello TO-BE. La tabella costituisce il riferimento di tracciabilità tra metodo di progettazione e configurazione operativa dei processi futuri.

4.5.3 Progettazione dei processi TO-BE

Le scelte di progettazione dei processi TO-BE illustrate nel seguito derivano direttamente dall'applicazione dei criteri di semplificazione alle criticità osservate nello stato AS-IS. In questa fase, tali scelte vengono declinate in termini di struttura del processo e di strumenti a supporto della sua esecuzione.

La progettazione dei processi TO-BE del Sistema SSU integra la definizione del flusso procedimentale con l'individuazione degli strumenti e dei sistemi necessari a renderlo operativamente sostenibile. In questa fase, il processo TO-BE viene interpretato come risultato dell'interazione tra struttura procedimentale, assetto organizzativo e supporto applicativo, superando una rappresentazione puramente logica del flusso.

I processi TO-BE sono progettati assumendo che ogni fase del procedimento sia supportata da strumenti coerenti con il ruolo svolto all'interno del flusso. La progettazione distingue in modo esplicito tra strumenti a supporto del front-office e strumenti a supporto del back-office, riconoscendo la diversa funzione che tali componenti svolgono nel ciclo di vita dell'istanza.

Il front-office è progettato come punto di accesso unico al servizio e come strumento di orchestrazione dell'interazione con l'utente. Nel modello TO-BE, il front-office supporta la presentazione dell'istanza, la raccolta strutturata delle informazioni e la comunicazione dello stato del procedimento. La progettazione del processo presuppone che il front-office sia allineato al flusso procedimentale e che le informazioni acquisite in fase di avvio siano direttamente utilizzabili nelle fasi istruttorie successive.

Il back-office è progettato come insieme di strumenti a supporto delle attività istruttorie e di coordinamento interno. Nel modello TO-BE, il back-office assume un ruolo centrale nel garantire la continuità procedimentale, supportando la gestione delle attività, la presa in carico delle istanze e il coordinamento tra uffici ed enti terzi. La progettazione del processo considera il back-office come componente strutturale del flusso e non come elemento accessorio, superando assetti in cui le attività interne sono gestite attraverso strumenti eterogenei o informali.

La progettazione dei processi TO-BE include inoltre l'introduzione di strumenti di workflow e di tracciamento delle attività, finalizzati a rendere esplicita la sequenza delle fasi procedurali e a supportare il monitoraggio dello stato delle istanze. Tali strumenti consentono di ridurre la

dipendenza da comunicazioni non strutturate e di garantire la tracciabilità delle decisioni e delle responsabilità lungo il processo.

Particolare attenzione è dedicata alla gestione delle interazioni con uffici comunali ed enti terzi. Nel modello TO-BE, tali interazioni sono ricondotte all'interno del flusso di processo e supportate da strumenti che ne consentono il presidio da parte dell'ente procedente. La progettazione evita configurazioni in cui le interazioni avvengono al di fuori del sistema di riferimento, favorendo una gestione coordinata e monitorabile delle richieste e dei riscontri.

La progettazione dei processi TO-BE integra infine la dimensione informativa, considerando il ruolo dei sistemi nella gestione del dato lungo il ciclo di vita dell'istanza. Le informazioni rilevanti per il procedimento sono trattate come elementi strutturati del processo e la progettazione presuppone la loro disponibilità e riutilizzabilità tra le diverse fasi e tra i diversi strumenti coinvolti. Tale impostazione consente di ridurre le richieste di integrazione e di migliorare la qualità complessiva del procedimento.

I processi TO-BE sono descritti attraverso una rappresentazione testuale della logica di funzionamento, accompagnata dal richiamo agli strumenti e ai sistemi che ne supportano l'esecuzione. I diagrammi BPMN TO-BE sono utilizzati come riferimento formale per rappresentare l'integrazione tra flusso procedimentale e supporto applicativo, senza entrare nel dettaglio delle soluzioni tecnologiche specifiche.

La reingegnerizzazione dei processi TO-BE definisce un modello operativo in cui struttura del processo, organizzazione e strumenti sono allineati e coerenti tra loro. Tale modello costituisce la base per la definizione degli interventi di trasformazione, sviluppata nel paragrafo successivo, e per la successiva fase di implementazione e governance del percorso di trasformazione digitale.

4.5.4 Progettazione degli interventi di trasformazione

La progettazione degli interventi di trasformazione costituisce la fase di sintesi operativa del percorso di progettazione TO-BE e ha l'obiettivo di tradurre il modello di processo e l'assetto operativo definiti nel paragrafo precedente in un insieme strutturato di azioni coerenti e tracciabili. Gli interventi sono definiti come elementi progettuali autonomi, ciascuno riconducibile a una o più criticità emerse nell'analisi AS-IS e alle conseguenti scelte progettuali TO-BE.

La progettazione degli interventi è impostata secondo una logica di scomposizione del modello TO-BE in ambiti di trasformazione omogenei, al fine di rendere esplicite le dimensioni su cui è necessario intervenire per rendere il modello operativo. In coerenza con il framework metodologico adottato, gli interventi sono classificati in quattro categorie principali: interventi

organizzativi, procedurali, applicativi e informativi. Tale classificazione riflette le dimensioni analizzate nell'assessment AS-IS e consente di mantenere una continuità concettuale tra analisi e progettazione.

Gli interventi di tipo organizzativo sono orientati alla revisione dei ruoli, delle responsabilità e dei presidi operativi necessari a supportare il modello TO-BE. Essi includono, ad esempio, la formalizzazione del ruolo dell'ente procedente, la definizione delle responsabilità di fase lungo il procedimento e l'adeguamento dell'organizzazione operativa alle esigenze del nuovo flusso. Questi interventi sono finalizzati a garantire coerenza tra il modello di processo e la struttura organizzativa dell'Ente.

Gli interventi procedurali riguardano la ridefinizione delle modalità di gestione del procedimento amministrativo e delle sue varianti. Essi includono la standardizzazione dei flussi, la formalizzazione delle eccezioni, la definizione degli eventi procedurali rilevanti e la razionalizzazione delle interazioni con uffici comunali ed enti terzi. Tali interventi consentono di ridurre la complessità strutturale del procedimento e di migliorare la governabilità del sistema.

Gli interventi applicativi sono finalizzati a adeguare o configurare gli strumenti e i sistemi a supporto dei processi TO-BE. Essi includono l'allineamento tra front-office e back-office, l'introduzione o il rafforzamento di strumenti di workflow, la configurazione degli stati procedurali e il supporto applicativo alle attività istruttorie. In questa fase, l'attenzione è rivolta alla definizione delle funzionalità necessarie e al loro ruolo nel processo, senza entrare nel dettaglio delle soluzioni tecnologiche specifiche.

Gli interventi informativi sono orientati alla gestione del dato lungo il ciclo di vita dell'istanza. Essi includono la strutturazione delle informazioni in fase di avvio, la riduzione delle duplicazioni informative, la definizione di regole di qualità del dato e il supporto alla tracciabilità degli eventi procedurali. Tali interventi consentono di migliorare la qualità dell'input istruttorio e di ridurre il ricorso a integrazioni successive.

La progettazione degli interventi di trasformazione mantiene una tracciabilità esplicita con le evidenze emerse nello stato AS-IS e con le scelte progettuali TO-BE, come sintetizzato nella tabella di tracciabilità presentata nel paragrafo precedente. Ogni intervento è definito in modo tale da essere giustificabile sulla base di una o più criticità osservate e da contribuire in modo diretto al perseguimento degli obiettivi di semplificazione e rigore procedimentale.

L'insieme degli interventi progettati costituisce un catalogo strutturato di azioni necessarie a rendere operativo il modello TO-BE del Sistema SSU. Tale catalogo rappresenta il collegamento diretto tra la progettazione dei processi e la fase di implementazione, monitoraggio e governance del percorso di trasformazione, sviluppata nel capitolo successivo.

4.6. Implementazione, monitoraggio e governance

Il presente capitolo è dedicato alla definizione del modello di implementazione, monitoraggio e governance degli interventi di trasformazione del Sistema SSU progettati nel capitolo precedente. Dopo aver delineato la configurazione TO-BE dei processi e aver individuato il catalogo degli interventi necessari alla sua realizzazione, si rende necessario definire le modalità attraverso cui tali interventi vengono attuati, controllati e governati nel tempo.

La fase di implementazione rappresenta il passaggio dalla progettazione alla realizzazione operativa del modello TO-BE. In questa prospettiva, l'attenzione si sposta dalla definizione dei flussi e delle soluzioni alla strutturazione di un percorso attuativo coerente con i vincoli organizzativi, tecnologici e di maturità del sistema emersi nelle fasi precedenti. L'implementazione è concepita come processo governato, articolato per fasi e caratterizzato da una chiara identificazione delle responsabilità e delle dipendenze tra interventi.

Parallelamente, il capitolo introduce un sistema di monitoraggio finalizzato a misurare l'efficacia delle soluzioni adottate rispetto agli obiettivi di semplificazione, continuità procedimentale e miglioramento del livello di servizio. Tale sistema si fonda su indicatori coerenti con quelli utilizzati nell'assessment AS-IS, consentendo un confronto strutturato tra condizioni iniziali e risultati conseguiti. La misurazione delle performance costituisce elemento essenziale per verificare la sostenibilità del modello TO-BE e per orientare eventuali azioni correttive.

Il capitolo definisce un modello di governance della trasformazione, volto a garantire la coerenza delle decisioni, il coordinamento tra attori e l'evoluzione controllata del Sistema SSU nel tempo. La governance è intesa come insieme di meccanismi organizzativi e procedurali che consentono di presidiare il percorso di trasformazione, assicurando l'allineamento tra processi, strumenti e quadro strategico di riferimento.

4.6.1 Strategia di implementazione del modello TO-BE

La strategia di implementazione del modello TO-BE è definita al fine di tradurre il catalogo degli interventi progettati in un percorso attuativo strutturato, coerente con il livello di maturità del sistema e con i vincoli organizzativi e tecnologici emersi nell'assessment AS-IS. L'implementazione è concepita come processo incrementale e governato, articolato in fasi logicamente dipendenti e orientato alla riduzione progressiva delle criticità rilevate nello stato attuale.

La definizione della strategia di implementazione assume come punto di partenza la classificazione degli interventi di trasformazione secondo natura, impatto e dipendenze reciproche. In coerenza con la struttura delineata nel capitolo precedente, gli interventi sono

suddivisi in ambiti organizzativi, procedurali, applicativi e informativi. Tale suddivisione consente di identificare sequenze di attuazione coerenti e di evitare l'introduzione simultanea di modifiche su più livelli non coordinati.

La strategia privilegia un approccio incrementale per cluster di implementazioni omogenee, al fine di contenere il rischio operativo e di consentire una verifica progressiva dell'efficacia delle soluzioni adottate. L'implementazione per cluster consente di circoscrivere l'impatto organizzativo e di validare il modello TO-BE su ambiti limitati prima di estenderlo all'intero perimetro del Sistema SSU. Tale impostazione riduce il rischio di discontinuità operative e favorisce un apprendimento organizzativo graduale.

La sequenza di implementazione è definita sulla base delle dipendenze logiche tra interventi. Gli interventi organizzativi e procedurali che costituiscono prerequisito per la configurazione degli strumenti applicativi sono attuati in fase preliminare, al fine di garantire coerenza tra assetto organizzativo e supporto tecnologico. Gli interventi applicativi e informativi sono pianificati in modo coerente con la disponibilità delle condizioni organizzative e con la capacità del sistema di assorbirne l'impatto.

All'interno della strategia sono identificati interventi abilitanti, interventi strutturali e interventi evolutivi. Gli interventi abilitanti comprendono le azioni necessarie a creare le condizioni minime per l'attuazione del modello TO-BE, quali la formalizzazione dei ruoli, la definizione degli stati procedurali e la strutturazione delle informazioni di base. Gli interventi strutturali incidono direttamente sul funzionamento dei processi e sugli strumenti di supporto, modificando in modo significativo l'assetto operativo del Sistema SSU. Gli interventi evolutivi sono orientati al miglioramento progressivo delle performance e all'innalzamento del livello di maturità digitale, successivamente alla stabilizzazione del modello.

La strategia di implementazione tiene conto dei principali fattori di rischio associati al percorso di trasformazione. Tra questi rientrano il rischio di sovraccarico organizzativo, il rischio di disallineamento tra processi e sistemi e il rischio di resistenza al cambiamento da parte degli attori coinvolti. La pianificazione incrementale e la chiara definizione delle responsabilità costituiscono strumenti di mitigazione di tali rischi. L'esito della strategia di implementazione è la definizione di una roadmap strutturata (Fig. 25), che articola nel tempo l'attuazione degli interventi e ne esplicita le dipendenze. Tale roadmap rappresenta il riferimento operativo per la fase di attuazione e costituisce il primo livello di governo del percorso di trasformazione del Sistema SSU.

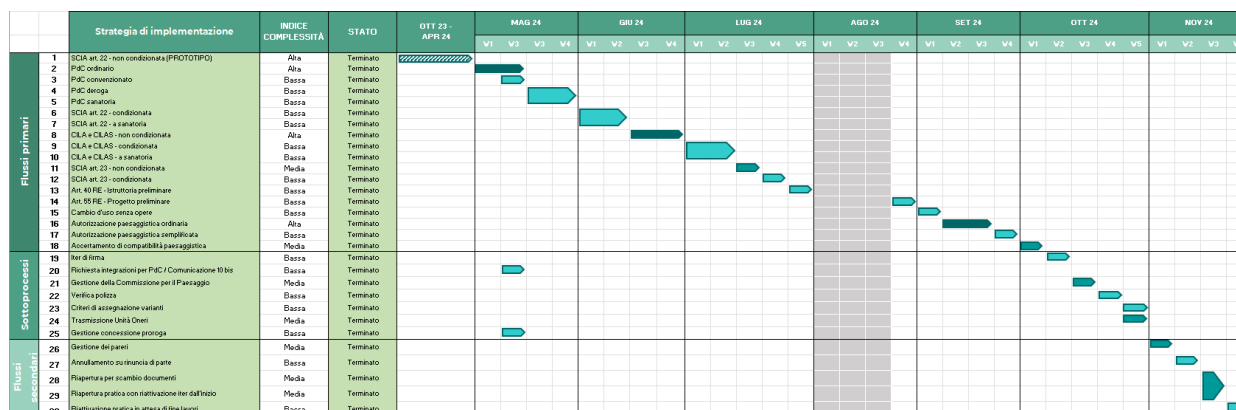


Figura 25: “Esempio anonimizzato: Roadmap (GANTT) della strategia di implementazione”,
Documentazione aziendale Intellera Consulting

4.6.2 Piano di attuazione degli interventi

Il piano di attuazione (o piano di lavoro) degli interventi di trasformazione definisce in modo strutturato le modalità operative attraverso cui il modello TO-BE viene reso effettivamente operativo. Tale piano traduce il catalogo degli interventi progettati nel capitolo precedente in un insieme coordinato di attività, ciascuna caratterizzata da obiettivi, responsabilità, prerequisiti e output attesi.

Il piano di attuazione è costruito secondo una logica di scomposizione degli interventi in unità operative elementari, al fine di garantire chiarezza nell’assegnazione delle responsabilità e tracciabilità dello stato di avanzamento. Ogni intervento è descritto attraverso quattro elementi fondamentali: ambito di intervento, soggetti responsabili, tempistiche di realizzazione e risultati attesi.

Dal punto di vista organizzativo, per ciascun intervento viene identificato un responsabile primario dell’attuazione, incaricato del coordinamento delle attività e del rispetto delle tempistiche, e uno o più soggetti esecutori, coinvolti nella realizzazione operativa. La distinzione tra responsabilità di coordinamento e responsabilità esecutiva consente di evitare ambiguità decisionali e di presidiare in modo efficace l’avanzamento del piano.

Le tempistiche di attuazione sono definite in coerenza con la strategia incrementale delineata nel paragrafo precedente. Gli interventi abilitanti sono collocati nelle fasi iniziali del piano, in quanto costituiscono prerequisito per l’avvio delle attività strutturali. Gli interventi strutturali sono pianificati in sequenza logica, tenendo conto delle dipendenze tra revisione organizzativa, configurazione dei processi e adeguamento degli strumenti applicativi. Gli interventi evolutivi sono programmati successivamente alla stabilizzazione del nuovo assetto operativo, al fine di consolidare e migliorare le performance del sistema.

Il piano di attuazione (Tab. 4) include inoltre l'identificazione esplicita delle dipendenze tra interventi. Per ciascuna attività viene indicato se essa richiede il completamento di interventi preliminari, se può essere sviluppata in parallelo o se costituisce un punto di controllo intermedio. Tale rappresentazione consente di costruire una roadmap coerente e di prevenire conflitti di sequenziamento o sovrapposizioni non gestite.

ID	Nome attività	Fase	Assegnat o a	Stato	Interdipende nze	Inizio	Fine	Giorni
A.	GENERALE	0	-	-	-	-	-	-
1	Riunione Kick-off presso l'Ente	0	Z - F - X	Conclusa	Z1	TBD	TBD	15
2	Ingaggio Y per elaborazione strategia di migrazione	0	Z	Conclusa	Z2	TBD	TBD	15
3	Validazione Piano di lavoro	0	Z - F - X - Y	In corso	Z3	TBD	TBD	15
4	Ingaggio Business	0	Z	Conclusa	Z4	TBD	TBD	15
5	Validazione Gruppo di Lavoro	0	Z	Conclusa	Z5	TBD	TBD	15
6	Assessment AS-IS operativo	0	Z - X - Y - F	Conclusa	Z6	TBD	TBD	15
7	Assessment tecnico	0	Z - X - Y - F	Conclusa	Z7	TBD	TBD	15
8	Esito Black-box functionality test	0	X - P	Conclusa	Z8	TBD	TBD	15
B.	MIGRAZIONE DOCUMENTALE	0	Y	-	-	-	-	-
9	Analisi	0	Y	In corso	Z9	TBD	TBD	15
10	Sviluppo	0	Y	In corso	Z10	TBD	TBD	15
10.1	Estensione Batch di migrazione	0	Y	In corso	Z11	TBD	TBD	15
10.2	Modellazione Fascicolazione	0	Y	In corso	Z12	TBD	TBD	15
10.3	Ottimizzazione pattern d'accesso	0	Y	In corso	Z13	TBD	TBD	15
10.4	Estensione integrazione Mail	0	Y	Da avviare	Z14	TBD	TBD	15
10.5	Modifica all'integrazione Ricevute PEC	0	Y	Da avviare	Z15	TBD	TBD	15
10.6	Notifica di Mancata Consegna/Accettazione	0	Y	Da avviare	Z16	TBD	TBD	15
10.7	Pratiche protocollate senza allegati	0	Y	Da avviare	Z17	TBD	TBD	15
10.8	Modifica API Console Procedimenti	0	Y	In corso	Z18	TBD	TBD	15
10.9	Esportazione dati in collSoftware Bdo	0	Y	Da avviare	Z19	TBD	TBD	15
10.10	Reportistica di avvenuta Migrazione	0	Y	Da avviare	Z20	TBD	TBD	15
11	CollSoftware Bdo	0	Y - X - Z	Da avviare	Z21	TBD	TBD	15
12	Caricamento dati produzione (Roll out)	0	Y	Da avviare	Z22	TBD	TBD	15
C.	MIGRAZIONE DATI [DB Ponte]	0	Y	-	-	-	-	-
13	Analisi	0	Y - Z	In corso	Z23	TBD	TBD	15
14	Sviluppo	0	Y	In corso	Z24	TBD	TBD	15
14.1	Implementazione di procedure e viste (ETL PLSQL)	0	Y	In corso	Z25	TBD	TBD	15
14.2	Esportazione e trasformazione dati	0	Y	Da avviare	Z26	TBD	TBD	15
14.3	Upload su Console dei file conservati su Software C	0	Y	Da avviare	Z27	TBD	TBD	15
14.4	Modellazione Fascicolazione (Ricerca Pratica e Pratiche collegate)	0	Y	Da avviare	Z28	TBD	TBD	15
14.5	Implementazione batch di ricostruzione tabella di Tipo Protocollazione	0	Y	Conclusa	Z29	TBD	TBD	15
14.6	Esportazione dati in collSoftware Bdo	0	Y	Da avviare	Z30	TBD	TBD	15
14.7	Reportistica di avvenuta Migrazione	0	Y	Da avviare	Z31	TBD	TBD	15
15	CollSoftware Bdo	0	Y - X	Da avviare	Z32	TBD	TBD	15
16	Caricamento dati produzione (Roll out)	0	Y	Da avviare	Z33	TBD	TBD	15
D.	IMPORTAZIONE DATI	0	X	-	-	-	-	-
17	Analisi	0	X	In corso	Z24	TBD	TBD	15
18	Sviluppo	0	X	In corso	Z25	TBD	TBD	15
18.1	Conversione pratiche	0	X	In corso	Z26	TBD	TBD	15
18.2	Conversione esercizi	0	X	Da avviare	Z27	TBD	TBD	15
18.3	Conversione attività mercati/fiere	0	X	Da avviare	Z28	TBD	TBD	15
18.4	Conversione OSP temporanea	0	X	Da avviare	Z29	TBD	TBD	15
18.5	Conversione insegne	0	X	Da avviare	Z30	TBD	TBD	15
19	CollSoftware Bdo - Verifiche ricorsive dati convertiti	0	X - Z	In corso	Z31	TBD	TBD	15
19.1	Controllo pratiche e messa a punto tool	0	X - Z	Da avviare	Z32	TBD	TBD	15
19.2	Controllo oggetti e messa a punto tool	0	X - Z	Da avviare	Z33	TBD	TBD	15
20	Caricamento dati produzione (Consegna seconda conversione)	0	X	Da avviare	Z34	TBD	TBD	15
E.	CONFIGURAZIONE BACK-OFFICE	0	X	-	-	-	-	-
21	Attivazione e configurazione ambiente	0	X - Z	Conclusa	Z35	TBD	TBD	15

22	Elaborazione work-flow base per la gestione delle istanze SUAP	0	X - Z	Conclusa	Z36	TBD	TBD	15
22.1	Recupero documenti di stampa da formulare	0	X	Da avviare	Z37	TBD	TBD	15
22.2	Fornitura dei modelli di stampa-unione (max 50)	0	X	Da avviare	Z38	TBD	TBD	15
23	Supporto all'Ente per la redazione e customizzazione degli altri modelli	0	X - Z	Da avviare	Z39	TBD	TBD	15
24	Test completo funzionamento / CollSoftware Bdo	0	X - Z - F	Da avviare	Z40	TBD	TBD	15
25	Passaggio in Produzione	0	X	Da avviare	Z41	TBD	TBD	15
F.	MODIFICHE SOFTWARE	0	X	-	-	-	-	-
26	Migliorie in corso modulo SUAP	0	X	In corso	Z42	TBD	TBD	15
27	Notifica presenza esercizio su stesso civico	0	X	Da avviare	Z43	TBD	TBD	15
28	Eventuali che dovessero emergere	0	X	Da avviare	Z44	TBD	TBD	15
G.	INTEGRAZIONE SERVIZI	0	X	-	-	-	-	-
29	Migliorie protocollo	0	X	Da avviare	Z45	TBD	TBD	15
30	Modifiche integrazione documentale	0	X	Da avviare	Z46	TBD	TBD	15
31	Potenziamento integrazione Software D	0	X	Da avviare	Z47	TBD	TBD	15
32	PEC (invio, ricezione, ricevute)	0	X	Da avviare	Z48	TBD	TBD	15
32.1	Webhook per notifica consegna PEC	0	X	Da avviare	Z49	TBD	TBD	15
33	Procedimenti amministrativi	0	X	Conclusa	Z50	TBD	TBD	15
34	Software E Back-Office - Sviluppo	0	X	Conclusa	Z51	TBD	TBD	15
35	Software F - Pagamenti	0	X	Conclusa	Z52	TBD	TBD	15
36	Test integrazione servizi	0	Y - X	Da avviare	Z53	TBD	TBD	15
H.	FORMAZIONE	0	X	-	D-E-F-G	-	-	-
37	Predisposizione piano di formazione	0	X	Da avviare	Z54	TBD	TBD	15
38	Formazione settori e uffici comunali (16 gg da remoto)	0	X	Da avviare	Z55	TBD	TBD	15
39	Supporto\training on the job (6 gg presso il Comune Z)	0	X	Da avviare	Z56	TBD	TBD	15
I.	Integrazione Front-Office SUAP / Software B 1.0	1	X	-	-	-	-	-
40	Mappatura procedimenti su uffici	1	X	Da avviare	Z57	TBD	TBD	15
41	Importazione Software B + protocollazione	1	X	Da avviare	Z58	TBD	TBD	15
42	Notifica protocollo	1	X	Da avviare	Z59	TBD	TBD	15
43	Notifica responsabile	1	X	Da avviare	Z60	TBD	TBD	15
L.	Integrazione Front-Office SUAP / Software B 2.0	2	X	-	-	-	-	-
M.	Integrazione Back-Office Enti Terzi		X	-	-	-	-	-
N.	Switch-Off	0/1/2	X	-	-	-	-	-
44	Definizione della strategia di Switch-off (GRADUALE, DIFFERITA, PILOTA, SWITCH OFF SECCO)	0	Z	Da avviare	Z60	TBD	TBD	15
45	Switch-Off Fase 1	1	Z	Da avviare	Z61	TBD	TBD	15
46	Switch-Off Fase 2	2	Z	Da avviare	Z62	TBD	TBD	15

*Tabella 4: “Esempio: Service Level Assessment del Sistema SSU”, Documentazione aziendale
Intellera Consulting*

Dal punto di vista operativo, il piano prevede momenti formali di verifica dell'avanzamento, articolati in milestone intermedie. Ciascuna milestone è associata a un output verificabile, quale l'approvazione di un nuovo flusso procedimentale, la configurazione di stati procedurali nel sistema, l'attivazione di nuove modalità di gestione delle integrazioni o l'adeguamento dei ruoli organizzativi. Le milestone costituiscono punti di controllo utili a garantire coerenza tra modello progettato e realizzazione effettiva.

Il piano di attuazione considera infine le esigenze di accompagnamento organizzativo, prevedendo attività di comunicazione interna e di formazione degli operatori coinvolti nei nuovi processi. Tali attività sono pianificate in coerenza con le fasi di rilascio degli interventi, al fine di garantire che le modifiche introdotte siano comprese e correttamente applicate.

L'esito del piano di attuazione è la definizione di una struttura operativa che esplicita per ciascun intervento: chi è responsabile, quali attività devono essere svolte, in quale sequenza temporale e con quali risultati attesi. Tale struttura rappresenta il riferimento per il monitoraggio dell'avanzamento e costituisce il collegamento diretto con il sistema di misurazione delle performance descritto nel paragrafo successivo.

4.6.3 Sistema di monitoraggio e misurazione

Il sistema di monitoraggio e misurazione del sistema è definito al fine di garantire il controllo strutturato del modello TO-BE nel tempo e di verificarne la coerenza rispetto agli obiettivi di semplificazione e rigore procedimentale definiti nella fase di progettazione. La misurazione rappresenta un elemento strutturale della trasformazione e consente di mantenere allineati processi, strumenti e assetto organizzativo.

Il sistema è costruito in continuità con le dimensioni analizzate nell'assessment AS-IS e consente di confrontare in modo sistematico lo stato del sistema rispetto alla baseline iniziale. La misurazione non è intesa come attività episodica o ex-post, ma come componente permanente del funzionamento del Sistema SSU, integrata nel ciclo di governo del processo.

La struttura del sistema di monitoraggio si articola lungo quattro dimensioni coerenti con il framework metodologico adottato: processo, organizzazione, strumenti e dati.

Per quanto riguarda la dimensione di processo, la misurazione è orientata alla verifica della corretta applicazione del modello TO-BE. Gli indicatori consentono di rilevare il rispetto della sequenza procedimentale, la presenza di deviazioni dal flusso principale, la corretta gestione delle sospensioni e delle eccezioni e la tracciabilità degli eventi significativi del procedimento. La rilevazione di tali elementi avviene attraverso i dati generati dai sistemi di workflow e dagli stati procedurali configurati.

La dimensione organizzativa riguarda la coerenza tra ruoli definiti nel modello TO-BE e responsabilità effettivamente esercitate. Il sistema di monitoraggio consente di verificare la presa in carico delle istanze, la distribuzione delle attività tra attori e la corretta applicazione delle responsabilità di coordinamento dell'ente procedente. Tale controllo contribuisce a prevenire fenomeni di frammentazione o di sovrapposizione delle competenze.

La dimensione applicativa è finalizzata a verificare l'allineamento tra processo progettato e strumenti a supporto. La misurazione riguarda l'utilizzo effettivo delle funzionalità previste, la coerenza tra stati procedurali e configurazioni di sistema e l'integrazione tra front-office e back-office. Questa dimensione consente di individuare eventuali disallineamenti tra flusso procedimentale e supporto tecnologico.

La dimensione informativa concerne la qualità e la tracciabilità del dato lungo il ciclo di vita dell'istanza. Il sistema di monitoraggio consente di verificare la completezza delle informazioni acquisite, la coerenza tra dati inseriti e dati utilizzati nelle fasi istruttorie e la disponibilità di informazioni strutturate per finalità di analisi e governo. In questa prospettiva, il dato è considerato componente essenziale del processo e oggetto di controllo sistematico.

La raccolta e l'analisi delle informazioni necessarie al monitoraggio sono rese possibili dall'integrazione tra strumenti di workflow, registri di stato procedimentale e sistemi di reporting. I dati sono aggregati con periodicità definita e utilizzati come base informativa per il governo del Sistema SSU. Il sistema di monitoraggio e misurazione consente di presidiare l'attuazione del modello TO-BE, di verificare la coerenza tra progettazione e funzionamento effettivo e di supportare l'evoluzione controllata del Sistema SSU nel tempo. Esso costituisce un elemento strutturale del modello di governance della trasformazione, oggetto del paragrafo successivo.

4.6.4 Modello di governance della trasformazione

La governance della trasformazione del Sistema SSU rappresenta l'insieme strutturato di meccanismi organizzativi e decisionali necessari a garantire la coerenza, la sostenibilità e l'evoluzione controllata del modello TO-BE nel tempo. Essa costituisce il livello di presidio che integra implementazione e monitoraggio, assicurando continuità tra progettazione, attuazione e funzionamento ordinario del sistema.

Il modello di governance è definito in coerenza con la centralità del Comune quale ente procedente e soggetto responsabile del coordinamento del Sistema SSU. Tale configurazione implica l'attribuzione esplicita di responsabilità di governo del processo, sia sul piano organizzativo sia su quello applicativo e informativo.

La governance si articola su tre livelli complementari:

- Il livello di indirizzo strategico ha la funzione di garantire l'allineamento del Sistema SSU con gli obiettivi generali dell'Ente e con il quadro strategico nazionale di riferimento. In questo ambito sono definite le priorità evolutive, gli indirizzi di sviluppo e le scelte di investimento relative agli strumenti e alle infrastrutture a supporto dei processi. Il presidio strategico consente di mantenere coerenza tra trasformazione digitale, semplificazione amministrativa e obiettivi istituzionali.
- Il livello di coordinamento operativo riguarda la gestione quotidiana del modello TO-BE e il controllo della corretta applicazione dei processi definiti. In questo ambito sono presidiate le responsabilità procedurali, il rispetto delle regole operative e la coerenza tra flusso progettato e flusso effettivamente applicato. Il coordinamento operativo

costituisce il punto di raccordo tra organizzazione e strumenti, garantendo che eventuali criticità siano intercettate e gestite in modo strutturato.

- Il livello di presidio tecnico è orientato alla gestione e all'evoluzione degli strumenti applicativi e della componente informativa del sistema. Esso assicura l'allineamento tra configurazioni di sistema, stati procedurali e flussi operativi, nonché la qualità e la tracciabilità dei dati generati. Questo livello consente di prevenire disallineamenti tra processo e tecnologia e di supportare l'aggiornamento controllato delle funzionalità a fronte di modifiche normative o organizzative.

La governance della trasformazione prevede inoltre meccanismi formali di revisione periodica del modello TO-BE. Tali meccanismi includono momenti strutturati di verifica dello stato del sistema, analisi delle evidenze raccolte attraverso il sistema di monitoraggio e valutazione di eventuali esigenze di adattamento. In questo modo, il Sistema SSU è concepito come configurazione evolutiva e non statica.

Un ulteriore elemento della governance riguarda la gestione del cambiamento organizzativo. L'introduzione di nuovi processi e strumenti richiede un presidio continuo della comunicazione interna, della formazione e dell'allineamento tra attori coinvolti. La governance assicura che le modifiche introdotte siano comprese, applicate in modo coerente e integrate stabilmente nelle pratiche operative.

Il modello di governance definito consente di trasformare il percorso di evoluzione del Sistema SSU da intervento progettuale circoscritto a processo permanente di miglioramento e adattamento. Attraverso l'integrazione tra implementazione, monitoraggio e presidio organizzativo, la trasformazione assume una dimensione strutturale e sostenibile nel tempo.

Con la definizione del modello di governance si conclude il percorso metodologico avviato con l'analisi AS-IS, sviluppato nella progettazione TO-BE e articolato nella fase di implementazione. Il Sistema SSU è così configurato come sistema governato, misurabile ed evolutivo, coerente con gli obiettivi di semplificazione e rigore procedimentale posti alla base del presente lavoro.

4.7. Strumenti e approcci utilizzati

Il presente capitolo esplicita gli strumenti e gli approcci metodologici adottati nel percorso di analisi, progettazione e strutturazione del modello di trasformazione del Sistema SSU. La descrizione degli strumenti utilizzati ha la finalità di rendere il lavoro replicabile, verificabile e strutturalmente coerente con il framework metodologico delineato nei paragrafi precedenti.

Le attività di assessment AS-IS, progettazione TO-BE, definizione degli interventi e strutturazione del modello di implementazione e governance sono state supportate da un insieme integrato di tecniche

di raccolta delle evidenze, strumenti di modellazione formale e dispositivi di pianificazione e controllo. L'adozione di tali strumenti ha consentito di evitare descrizioni narrative non formalizzate e di mantenere continuità tra analisi, progettazione e attuazione.

4.7.1 Raccolta delle evidenze e costruzione della base conoscitiva

La costruzione della base conoscitiva ha rappresentato la fase preliminare e fondativa dell'intero percorso metodologico. L'analisi AS-IS è stata condotta attraverso un processo strutturato di raccolta e validazione delle evidenze, volto a garantire coerenza tra informazioni disponibili, osservazioni operative e rappresentazione analitica del sistema.

Le fonti informative utilizzate sono state articolate su più livelli. In primo luogo, è stata condotta un'analisi documentale sistematica comprendente normativa di riferimento, regolamenti interni, cataloghi procedurali e documentazione organizzativa dell'Ente. Tale analisi ha consentito di ricostruire il quadro formale di funzionamento del Sistema SSU, con particolare attenzione alla definizione dei procedimenti, delle competenze e delle responsabilità.

A questa attività si è affiancata l'analisi della documentazione applicativa e delle configurazioni di sistema, finalizzata a comprendere il funzionamento effettivo degli strumenti di front-office e back-office. L'osservazione delle configurazioni operative ha permesso di rilevare la presenza di stati procedurali, regole di assegnazione, modalità di gestione delle sospensioni e tracciabilità degli eventi.

Sono state inoltre svolte interviste strutturate con attori coinvolti nei diversi livelli del Sistema SSU, utilizzando una traccia comune orientata alla ricostruzione del ciclo di vita dell'istanza. Le interviste hanno avuto la funzione di integrare la dimensione formale con quella operativa, consentendo di evidenziare eventuali scostamenti tra assetto dichiarato e funzionamento effettivo.

Le evidenze raccolte sono state sottoposte a validazione incrociata, confrontando fonti differenti e verificando la coerenza tra dichiarazioni, documentazione e osservazione diretta dei flussi. Tale approccio ha consentito di costruire una rappresentazione AS-IS fondata su elementi oggettivi e verificabili.

4.7.2 Strumenti di modellazione e valutazione

La formalizzazione dell'analisi e della progettazione è stata supportata da strumenti di modellazione e valutazione strutturati, finalizzati a garantire rigore metodologico e confrontabilità delle evidenze.

Per la rappresentazione dei processi è spesso adottata la notazione BPMN, utilizzata sia per la modellazione dei flussi AS-IS sia per la definizione dei processi TO-BE. La modellazione è stata sviluppata su livelli differenziati di dettaglio, distinguendo tra macro-processo end-to-end e sotto-processi istruttori, al fine di mantenere una visione complessiva senza perdere granularità analitica. Gli stati procedurali e gli eventi significativi sono stati esplicitati all'interno dei modelli, garantendo coerenza tra rappresentazione grafica e funzionamento operativo.

La dimensione organizzativa è stata formalizzata attraverso la mappatura degli attori coinvolti e delle relative responsabilità lungo il flusso procedimentale. Tale mappatura ha consentito di rendere esplicita la distribuzione delle attività e di individuare eventuali sovrapposizioni o ambiguità.

L'analisi applicativa è stata supportata da una mappatura dei sistemi coinvolti, distinguendo tra componenti di front-office, back-office e strumenti trasversali. Tale mappatura ha permesso di evidenziare le interazioni tra strumenti e processo, nonché le eventuali dipendenze tecnologiche.

Parallelamente, è stata sviluppata una mappa informativa orientata alla rappresentazione del ciclo di vita del dato, con identificazione degli stati, degli eventi e delle modalità di scambio informativo tra attori e sistemi. Questa rappresentazione ha costituito la base per l'analisi della qualità e della strutturazione delle informazioni.

La valutazione del sistema è stata condotta attraverso un framework di assessment articolato in dimensioni strutturali, organizzative, applicative e informative, integrato da una matrice di maturità digitale e da una struttura di analisi del livello di servizio. L'utilizzo di strumenti di scoring ha consentito di sintetizzare le evidenze raccolte in profili valutativi coerenti e confrontabili.

4.7.3 Strumenti di pianificazione, controllo e governo

La fase di implementazione e governo della trasformazione è stata supportata da strumenti di pianificazione e controllo orientati a garantire sequenzialità, tracciabilità e sostenibilità degli interventi.

La pianificazione è stata strutturata attraverso una roadmap degli interventi, costruita sulla base delle dipendenze logiche tra azioni organizzative, procedurali, applicative e informative. Gli interventi sono stati classificati secondo natura e funzione, distinguendo tra azioni abilitanti, strutturali ed evolutive. La rappresentazione delle dipendenze ha consentito di definire una sequenza coerente di attuazione e di prevenire conflitti tra interventi concorrenti.

Il controllo dell'attuazione è stato supportato dalla definizione di milestone intermedie e dalla strutturazione di indicatori coerenti con le dimensioni analizzate nell'assessment iniziale. Gli strumenti di monitoraggio sono stati concepiti in modo integrato con i sistemi di workflow e di reporting, al fine di garantire disponibilità di dati strutturati per la verifica del funzionamento del modello TO-BE.

Il governo della trasformazione è stato formalizzato attraverso uno schema articolato su livelli strategico, operativo e tecnico, con attribuzione esplicita delle responsabilità e definizione di meccanismi di revisione periodica. Tale configurazione consente di presidiare l'evoluzione del Sistema SSU e di mantenere allineamento tra processi, strumenti e contesto normativo.

Gli strumenti e gli approcci descritti nel presente capitolo hanno garantito coerenza tra le diverse fasi del percorso metodologico, assicurando che l'analisi fosse fondata su evidenze strutturate, la progettazione fosse formalizzata e tracciabile e l'implementazione fosse pianificata e governata in modo controllato. Il Sistema SSU risulta così inquadrato come sistema analizzabile, progettato e governabile secondo criteri ingegneristici, coerenti con gli obiettivi di semplificazione e rigore procedimentale posti alla base del presente lavoro.

5. Impatti, limiti del framework e sviluppi futuri

5.1 Impatto del framework

L'adozione del framework metodologico sviluppato nel Capitolo 4 produce un impatto misurabile e multidimensionale sul Sistema SSU, incidendo in modo coerente sulla configurazione strutturale, organizzativa, applicativa e informativa del sistema, nonché sul livello di servizio complessivamente erogato. L'analisi dell'impatto viene condotta mantenendo coerenza con le dimensioni utilizzate nell'assessment AS-IS e nella progettazione TO-BE, al fine di garantire continuità metodologica e confrontabilità tra stato iniziale e configurazione evoluta.

Sul piano strutturale, il framework consente di trasformare una configurazione potenzialmente frammentata in un assetto formalizzato e coerente. La definizione esplicita del perimetro di intervento, la chiarificazione delle competenze tra SUAP e SUE e la formalizzazione del ruolo dell'ente precedente rendono il sistema leggibile e governabile, riducendo le ambiguità nella distribuzione delle responsabilità che caratterizzano contesti amministrativi stratificati nel tempo. L'attribuzione puntuale delle funzioni lungo il ciclo di vita del procedimento rafforza la coerenza tra struttura organizzativa, regole procedurali e supporto applicativo, contribuendo a stabilizzare l'architettura complessiva del Sistema SSU.

L'impatto si estende alla dimensione organizzativa, incidendo sulla continuità procedimentale e sulla coerenza operativa. La ricostruzione end-to-end del ciclo di vita dell'istanza permette di individuare passaggi intermedi ridondanti, sovrapposizioni di responsabilità e varianti operative non governate, favorendo una razionalizzazione del flusso. Il coordinamento tra front-office e back-office risulta rafforzato e il ruolo dell'ente procedente assume una funzione di regia effettiva, capace di presidiare l'intero processo. Ne deriva un procedimento meno frammentato, caratterizzato da maggiore chiarezza nelle interazioni tra attori e da una più elevata controllabilità delle fasi istruttorie.

Anche sul piano applicativo il framework produce effetti significativi, attraverso l'allineamento tra processo progettato e strumenti a supporto. La configurazione coerente degli stati procedurali, la riduzione dell'utilizzo di canali paralleli non strutturati e la standardizzazione degli eventi rilevanti consentono di superare disallineamenti tra flusso amministrativo e configurazione tecnologica. Il sistema informativo assume una funzione strutturale nel processo, contribuendo alla tracciabilità degli eventi e alla coerenza tra front-office e back-office. L'integrazione tra le componenti applicative rafforza la capacità del sistema di sostenere il modello TO-BE e di supportare il monitoraggio continuo.

Sul piano informativo, l'impatto del framework si traduce in una maggiore strutturazione del dato lungo l'intero ciclo di vita dell'istanza. La definizione puntuale delle informazioni richieste in ingresso, la riduzione delle duplicazioni e la formalizzazione degli scambi tra attori migliorano la qualità complessiva del patrimonio informativo. Il dato viene integrato nel processo come elemento

governato, funzionale alla coerenza tra le fasi istruttorie e alla tracciabilità delle decisioni. Tale impostazione crea le condizioni per un progressivo allineamento con logiche di interoperabilità e standardizzazione, coerenti con l'evoluzione nazionale del sistema degli sportelli unici.

L'effetto combinato delle trasformazioni strutturali, organizzative, applicative e informative si riflette sul livello di servizio erogato. La maggiore chiarezza procedimentale e la migliore configurazione degli strumenti contribuiscono alla riduzione dei tempi di attraversamento delle pratiche e alla diminuzione delle richieste di integrazione successive alla presentazione dell'istanza. La tracciabilità degli stati e degli eventi incrementa la trasparenza nei confronti dell'utente e migliora la monitorabilità interna del sistema. Il procedimento diventa più prevedibile, controllabile e orientato alla continuità operativa.

5.2 Limiti del framework

Pur evidenziando un impatto strutturato e multidimensionale sul Sistema SSU, il framework presenta alcuni limiti che è necessario esplicitare al fine di garantire solidità metodologica e trasparenza nell'interpretazione dei risultati.

Un primo ordine di limiti riguarda la dimensione metodologica. La valutazione dell'impatto si basa su una comparazione tra configurazione AS-IS e modello TO-BE supportata da evidenze raccolte in un arco temporale breve (1-2 anni) definito; non sono disponibili, allo stato attuale, misurazioni longitudinali di lungo periodo che consentano di verificare la stabilità degli effetti nel tempo. L'analisi si fonda inoltre sulla qualità e sulla completezza delle informazioni disponibili, che possono risultare eterogenee in funzione della maturità documentale e digitale dell'Ente. La ricostruzione dei processi AS-IS, pur basata su evidenze validate e su modellazione formale, mantiene una componente interpretativa inevitabile nei contesti organizzativi complessi.

Un secondo ordine di limiti concerne l'applicabilità del framework in contesti differenti. Il modello è stato sviluppato e testato su una configurazione organizzativa specifica, caratterizzata da un determinato assetto di ruoli, competenze e strumenti tecnologici. In realtà amministrative con strutture fortemente accentrate o, al contrario, estremamente distribuite, l'adozione del framework può richiedere adattamenti significativi. La trasferibilità del modello non è automatica, ma presuppone un'attività preliminare di calibrazione rispetto al contesto locale.

Ulteriori limiti derivano da vincoli tecnologici esterni. Il Sistema SSU opera spesso all'interno di ecosistemi applicativi eterogenei, nei quali la disponibilità di funzionalità evolute dipende da piattaforme regionali o nazionali e da roadmap di sviluppo non sempre direttamente governabili dall'Ente. La piena realizzazione di alcune scelte progettuali può essere condizionata da tali vincoli infrastrutturali, riducendo il margine di autonomia nella configurazione del modello TO-BE.

Infine, l'efficacia del framework è strettamente connessa alla capacità organizzativa dell'Ente di sostenere il cambiamento. L'introduzione di nuove regole procedurali, la formalizzazione delle responsabilità e la strutturazione del dato richiedono un presidio costante e un impegno organizzativo continuativo. In assenza di tale presidio, esiste il rischio di un progressivo scollamento tra modello progettato e pratiche effettivamente adottate.

La consapevolezza di tali limiti non indebolisce il valore del framework, ma ne definisce il perimetro di applicabilità e ne chiarisce le condizioni di efficacia. Il modello proposto costituisce una struttura metodologica robusta, la cui implementazione richiede tuttavia coerenza organizzativa, disponibilità di strumenti e risorse adeguate e continuità nel governo della trasformazione.

5.3 Sviluppi futuri

L'evoluzione del Sistema SSU non può essere considerata conclusa con la definizione del modello TO-BE e con l'attuazione degli interventi individuati. Il framework proposto costituisce una struttura metodologica orientata alla trasformazione progressiva e controllata del sistema, la cui piena valorizzazione richiede ulteriori sviluppi lungo direttrici organizzative, tecnologiche e sistemiche, sia a livello nazionale sia in prospettiva europea.

Una prima linea evolutiva riguarda l'estensione del framework a ulteriori cluster procedurali e a configurazioni organizzative più complesse. L'applicazione del modello a procedimenti caratterizzati da maggiore articolazione istruttoria consente di verificarne la robustezza in contesti ad alta variabilità. In tale prospettiva, l'integrazione tra SUAP e SUE rappresenta un ambito di sviluppo strategico, poiché implica la gestione coordinata di logiche procedurali differenti all'interno di un'unica architettura di sportello unico. Analogamente, l'estensione in contesti associati o intercomunali potrebbe contribuire a ridurre le disomogeneità territoriali e a rafforzare la standardizzazione dei flussi amministrativi.

Sul piano tecnologico, l'evoluzione del back-office sarà strettamente connessa alla crescente integrazione con infrastrutture nazionali di interoperabilità e alla progressiva automazione di attività ripetitive e standardizzate. L'adozione di motori di workflow evoluti, la configurazione dinamica degli stati procedurali e l'utilizzo di strumenti avanzati di monitoraggio consentono di rafforzare la coerenza tra modello logico e configurazione applicativa. In tale contesto, l'intelligenza artificiale può assumere un ruolo di supporto strutturato, intervenendo nei controlli preliminari di completezza e coerenza delle istanze, nella classificazione documentale e nell'individuazione di anomalie nei flussi procedurali. Modelli predittivi, addestrati su dataset strutturati, possono contribuire a segnalare pattern ricorrenti nelle fasi istruttorie caratterizzate da bassa discrezionalità, affiancando l'operatore pubblico senza sostituirne la responsabilità decisionale.

L'efficacia di tali soluzioni dipende tuttavia dalla qualità della struttura di processo e dalla maturità informativa del sistema. Solo in presenza di dati strutturati, stati procedurali formalizzati e tracciabilità degli eventi è possibile adottare strumenti intelligenti in modo responsabile, trasparente e verificabile. L'AI non rappresenta quindi un elemento autonomo di innovazione, ma una naturale evoluzione di un sistema precedentemente razionalizzato secondo criteri metodologici solidi.

Accanto all'evoluzione tecnologica del back-office, un ambito di sviluppo di particolare rilievo riguarda il front-office digitale. Il punto di contatto tra amministrazione, imprese e professionisti può evolvere verso modelli maggiormente assistiti e orientati alla prevenzione dell'errore. L'introduzione di sistemi di compilazione guidata, basati su logiche dinamiche e su controlli in tempo reale di coerenza tra campi, può ridurre significativamente il numero di istanze incomplete o incoerenti. L'integrazione di chatbot o assistenti virtuali contestuali, capaci di fornire supporto nella selezione del procedimento e nella comprensione dei requisiti documentali, può contribuire a ridurre l'asimmetria informativa e ad aumentare la qualità dell'input procedimentale.

Ulteriori sviluppi possono includere controlli automatizzati in fase di presentazione dell'istanza, attraverso verifiche sintattiche e semantiche dei dati, interrogazioni automatiche di basi dati interoperabili e meccanismi di rilevazione preventiva di anomalie. L'integrazione con sistemi di riconoscimento documentale, verifica delle deleghe e autenticazione evoluta può rafforzare la sicurezza del sistema e ridurre il rischio di frodi o utilizzi impropri. In prospettiva, il front-office potrebbe evolvere verso modelli di interazione proattiva, nei quali il sistema suggerisce adempimenti o segnala opportunità procedurali sulla base di eventi amministrativi già registrati, in coerenza con il principio europeo del riutilizzo del dato.

Parallelamente, il processo di standardizzazione procedimentale in corso a livello nazionale ed europeo può rappresentare un ulteriore fattore di trasformazione. L'armonizzazione delle regole, la definizione di modelli di dati comuni e l'adozione di standard condivisi tra amministrazioni costituiscono condizioni abilitanti per una maggiore interoperabilità e per una riduzione della frammentazione amministrativa. In ambito europeo, la strategia di rafforzamento del mercato unico e di semplificazione normativa promossa dalla Commissione Europea sottolinea la necessità di ridurre oneri amministrativi e discontinuità procedurali per imprese e professionisti. In tale scenario, la standardizzazione dei procedimenti e l'adozione di logiche comuni di interoperabilità possono facilitare la mobilità economica e professionale, riducendo i costi di adattamento a sistemi amministrativi differenti.

Le implicazioni per imprese e professionisti sono rilevanti: un sistema procedimentale standardizzato e digitalmente interoperabile consente maggiore prevedibilità, minori tempi di adattamento e riduzione degli oneri burocratici in contesti transfrontalieri. La convergenza verso modelli condivisi rafforza la competitività del mercato unico e crea le condizioni per soluzioni tecnologiche scalabili su base europea.

Infine, un'ulteriore direttrice evolutiva riguarda il sistema di monitoraggio e governo. L'integrazione di strumenti di analytics avanzata e indicatori predittivi può trasformare il monitoraggio da funzione descrittiva a funzione anticipatoria, consentendo all'Ente di intercettare criticità emergenti e di adattare tempestivamente configurazioni organizzative e applicative. Il Sistema SSU può così evolvere verso una piattaforma orientata al dato, in cui le decisioni strategiche sono supportate da evidenze quantitative e da analisi strutturate.

Gli sviluppi futuri delineano una traiettoria in cui il Sistema SSU si configura come sistema integrato, interoperabile e progressivamente intelligente, nel quale processo, organizzazione, strumenti e dato costituiscono la base per un utilizzo responsabile delle tecnologie emergenti e per un allineamento sempre più stretto con le politiche di semplificazione e integrazione a livello nazionale ed europeo. La trasformazione digitale non si configura come intervento puntuale, ma come percorso continuo di consolidamento e adattamento, in cui la dimensione metodologica e il presidio organizzativo rimangono elementi determinanti.

Conclusioni

Il presente lavoro trova il suo fondamento in una constatazione chiara: la transizione digitale rappresenta oggi un imperativo strategico per la competitività e la resilienza dei sistemi-paese. In tale scenario, la Pubblica Amministrazione non costituisce un attore periferico, ma l'infrastruttura organizzativa su cui si fonda la capacità di un sistema economico di generare valore, innovazione e sviluppo. L'efficienza dei processi amministrativi non incide esclusivamente sulla qualità dei servizi al cittadino, ma determina in modo diretto il contesto operativo in cui imprese e professionisti si muovono.

L'analisi condotta sul Sistema degli Sportelli Unici ha confermato come il percorso verso una P.A. realmente "digital-native" sia ostacolato dalla stratificazione normativa, dalla frammentazione organizzativa e dalla persistenza di logiche procedurali nate in contesti analogici. In questo quadro, la semplice digitalizzazione dell'esistente non risulta sufficiente. La trasformazione richiede un intervento ingegneristico di reingegnerizzazione dei flussi, capace di intervenire sulla struttura del processo prima ancora che sugli strumenti tecnologici.

Il contributo principale della tesi risiede nella costruzione e applicazione di un framework metodologico multidimensionale, fondato su quattro pilastri: assessment strutturale, organizzativo, applicativo e informativo. Tale impostazione ha consentito di trasformare un'analisi descrittiva in un percorso strutturato, capace di collegare in modo tracciabile lo stato AS-IS alla progettazione TO-BE e alla definizione di un modello di implementazione, monitoraggio e governance. Il valore del framework non si limita al caso studio analizzato, ma risiede nella sua replicabilità e nella capacità di adattarsi a contesti amministrativi differenti.

L'esperienza maturata nel contesto professionale di Intellera Consulting ha evidenziato con chiarezza lo scarto tra indirizzi strategici nazionali ed europei (interoperabilità, standardizzazione e semplificazione) e l'operatività quotidiana degli Enti Locali. Il Sistema SSU rappresenta un laboratorio privilegiato per osservare tale scarto: è il punto di contatto tra amministrazione e sistema produttivo, il luogo in cui l'efficienza o l'inefficienza del processo si traducono direttamente in costo o opportunità per le attività economiche.

L'applicazione del framework ha dimostrato che la trasformazione digitale diventa effettivamente leva di innovazione quando è governata come problema di architettura del processo. La formalizzazione del perimetro, la chiarificazione del ruolo dell'ente procedente, la standardizzazione degli stati procedurali e la strutturazione del dato costituiscono condizioni abilitanti per interoperabilità, monitorabilità e utilizzo consapevole di tecnologie avanzate. Senza tali presupposti, la tecnologia rischia di sovrapporsi a processi intrinsecamente inefficaci, amplificandone le criticità.

L'evoluzione nazionale ed europea verso modelli di standardizzazione procedimentale (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_25_2285), interoperabilità sistemica e riduzione degli oneri amministrativi conferma la direzione tracciata nel lavoro. In un contesto in cui la

competitività del mercato unico dipende anche dalla capacità delle amministrazioni di operare in modo coerente e interoperabile, la qualità del processo amministrativo diventa un fattore strutturale di sviluppo economico.

In ultima analisi, la tesi ha dimostrato che l'approccio ingegneristico alla trasformazione della P.A. non costituisce un'opzione metodologica tra le altre, ma rappresenta la condizione necessaria per superare la logica dell'adempimento normativo e orientare la digitalizzazione verso risultati sistemici. La reingegnerizzazione dei flussi, la formalizzazione delle responsabilità e la strutturazione del dato emergono come elementi chiave per trasformare la digitalizzazione da esercizio tecnologico a leva organizzativa.

Da una prospettiva personale e riflessiva, l'esperienza maturata ha reso evidente come la trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione abbia compiuto passi significativi negli ultimi anni, soprattutto in termini di infrastrutture abilitanti e consapevolezza strategica. Tuttavia, la distanza rispetto ai modelli operativi del settore privato rimane rilevante, sia in termini di velocità di adattamento sia di cultura organizzativa orientata al dato e alla performance. La corsa della Pubblica Amministrazione è appena iniziata: le piattaforme sono state costruite, le linee guida definite, gli indirizzi strategici tracciati. Ciò che rimane da consolidare è la capacità di integrare metodo, governance e tecnologia in modo continuativo.

La trasformazione digitale non può essere considerata un progetto a termine, ma un processo permanente di adattamento strutturale. In questo scenario, il vero vantaggio competitivo della P.A. non risiede nell'adozione di singole soluzioni tecnologiche, ma nella capacità di progettare e governare i propri processi secondo logiche sistemiche e ingegneristiche. È in tale capacità che si gioca la possibilità di colmare il divario con il settore privato e di rendere la Pubblica Amministrazione non solo digitalizzata, ma realmente efficiente, interoperabile e orientata allo sviluppo del sistema-paese.

Bibliografia

- *Portale aziendale (Intellera Consulting, 2026)*
- <https://www.intelleraconsulting.com> (Intellera Consulting, 2026)
- <https://pianotriennale-ict.italia.it> (Presidenza del Consiglio dei ministri, Agenzia per l'Italia Digitale e Dipartimento per la Trasformazione Digitale, 2026)
- <https://digital-skills-jobs.europa.eu> (Unione Europea, 2026)
- <https://digital-strategy.ec.europa.eu> (Unione Europea, 2026)
- <https://www.agid.gov.it> (Agenzia per l'Italia Digitale, 2026)
- <https://www.governo.it> (Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei ministri, 2026)
- <https://www.padigitale2026.gov.it> (Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei ministri e Dipartimento per la Trasformazione Digitale, 2026)
- <https://www.anagrafenazionale.interno.it> (Ministero dell'interno e Dipartimento per la Trasformazione Digitale, 2026)
- <https://www.spid.gov.it> (Agenzia per l'Italia Digitale e Dipartimento per la Trasformazione Digitale, 2026)
- <https://ioapp.it> (PagoPA, 2026)
- <https://www.pagopa.gov.it> (PagoPA, 2026)
- *Decreto del Presidente della Repubblica n. 160 (Presidenza della Repubblica, 2010)*
- <https://www.suapsue.gov.it> (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2026)
- <https://www.impresainungiorno.gov.it> (Infocamere, Unioncamere, Anci, Ministero delle Imprese e del Made in Italy, 2026)
- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_25_2285 (Comm. Europea, 2026)