economiesuisse
DOSSIER POLITICA

9 / 2021

La pandemia si è rivelata una prova della verità per la digitalizzazione: insegnamenti e azioni da intraprendere

15.07.2021

L'essenziale in breve

La pandemia di coronavirus ha aggravato le lacune in materia di digitalizzazione dell'amministrazione e rivelato delle falle. Occorre trarne delle lezioni, senza compromettere lo slancio degli sforzi intrapresi e i progressi compiuti. Oggi mancano ancora i principi fondamentali, gli strumenti e le infrastrutture che servono allo Stato come base per i progetti di digitalizzazione. Così le attività rimangono frammentarie o si limitano a progetti superficiali sul "front-end" delle autorità. Per fornire soluzioni adeguate, che rispondano alle esigenze sociali come la protezione e la minimizzazione della raccolta dei dati, occorre una base solida con dei buoni strumenti e una regolamentazione basata sui principi. Ciò crea così un contesto più favorevole alla digitalizzazione sistematica dei processi amministrativi. Oltre alle basi tecniche e normative, occorre soprattutto un cambiamento culturale in seno all'amministrazione e una gestione coerente da parte del potere esecutivo per digitalizzare i compiti delle autorità con maggiore celerità e coesione.

Contatto o domande

Lukas Federer
Responsabile supplente del dipartimento Infrastrutture, Energia e Ambiente
Leonie Ritscher
Responsabile di progetto Concorrenza e regolamentazione

www.dossierpolitik.ch

Posizione di economiesuisse

- L'identità elettronica (e-ID), la cartella informatizzata del paziente e le interfacce leggibili a macchina sono infrastrutture importanti che possono facilitare la digitalizzazione dei compiti delle autorità nonché gli scambi delle imprese con esse.
- Vari progetti in corso danno l'opportunità di creare una regolamentazione favorevole alla digitalizzazione, basata su principi uniformi. Si tratta ad esempio della legge sullo sgravio delle imprese, della legge federale sull'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità o della legge federale sulla piattaforma per la comunicazione elettronica nella giustizia.
- Occorre inoltre mantenere le misure urgenti che hanno mostrato la loro efficacia durante la pandemia e beneficiare così dello slancio creato, ad esempio

l'alleggerimento dell'ordinanza sulla firma elettronica o l'introduzione generalizzata del certificato elettronico di vaccinazione.

→ Lo sviluppo rapido e cooperativo del certificato covid è un modello di digitalizzazione riuscito del settore pubblico. Esso mostra che la leadership e la cultura sono le condizioni preliminari più importanti.

Dove la pandemia ha posto in evidenza le lacune della digitalizzazione?

Con la pandemia, il sistema sanitario ha sofferto sotto il peso del mancato cambiamento digitale.

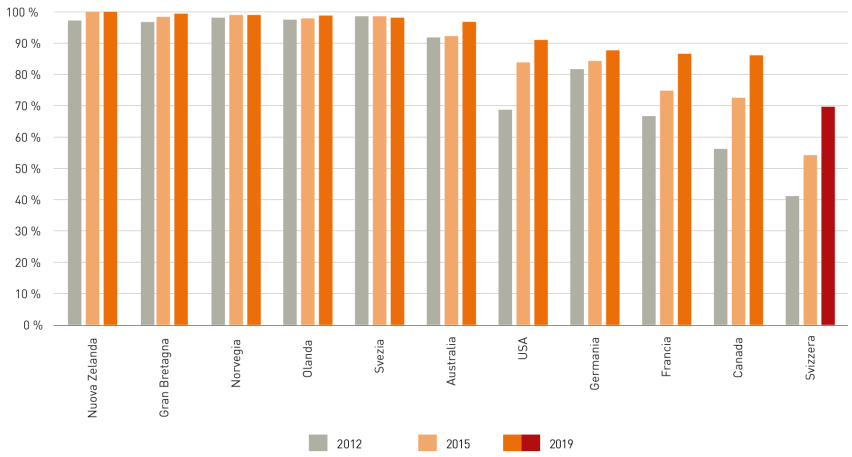
Sistema sanitario

Il settore sanitario è stato messo a durissima prova dalla pandemia mentre avrebbe beneficiato molto di sistemi ben collaudati, che però non erano disponibili. Invece di essere trasmessi rapidamente per via elettronica, i dati venivano inviati con il fax e a causa di questi ritardi, [1] è stato impossibile prendere decisioni in tempo reale. Dati di qualità e aggiornati avrebbero sicuramente facilitato notevolmente la ricerca sul virus e le misure di lotta contro la pandemia.

La raccolta e la trasmissione dei dati non hanno funzionato, o hanno funzionato solo in modo insufficiente e con ritardo perché mancava la necessaria base tecnologica e processi adeguati. La cartella informatizzata del paziente e l'e-ID sono solo due esempi di strumenti fondamentali che permettono uno scambio di dati notevolmente più efficace, ma non sono tuttora disponibili.

Cartella elettronica del paziente

▸ Percentuale dei medici di famiglia che dispongono di cartelle mediche elettroniche



Fonte: IHP12, IHP15 e IHP19 – Osservatorio svizzero della salute (Obsan), 2020
www.economiesuisse.ch

Questo si dimostra anche nel confronto internazionale. La Svizzera è chiaramente in ritardo nella documentazione elettronica delle cartelle cliniche. Questo è solo un aspetto della digitalizzazione, ma molto centrale. Se un maggior numero di medici generalisti ricorresse alle cartelle dei pazienti in maniera elettronica, ciò significherebbe anche che sarebbero generalmente più propensi a ricorrere agli strumenti digitali. D'altra parte, questo permetterebbe un uso più facile di altri strumenti digitali, poiché le informazioni non dovrebbero essere digitate e registrate più volte. Non ancora completamente colmata, questa lacuna è stata fortemente avvertita durante la pandemia.

Utilizzo dei dati ostacolato dalla registrazione manuale

Un altro problema è la frequente mancanza di raccolta dei dati. All'inizio della pandemia, ad esempio, alcuni ospedali si sono rifiutati di registrare giornalmente i posti liberi nelle cure intense. Questa misura di facile realizzazione sul nostro piccolo territorio avrebbe permesso di suddividere meglio i pazienti gravemente colpiti. La crisi ha allora dimostrato l'importanza del fattore tempo quando i reparti di cure intense hanno raggiunto i loro limiti di capacità. Tuttavia, questi dati non sono stati raccolti soprattutto perché occorreva registrarli manualmente, in seguito perché, giustamente, la loro raccolta manuale avrebbe richiesto troppo tempo. E il problema sta proprio qui. Con una migliore infrastruttura digitale, questa raccolta di dati avrebbe potuto essere automatizzata, dunque senza registrazione manuale e meno lavoro per il personale.

Mancanza di solide fondamenta

Occorre un cambiamento di paradigma, a livello politico nonché presso gli attori del sistema sanitario. La mancanza di considerazione per la digitalizzazione si è manifestata anche in altre occasioni durante la pandemia. È stato particolarmente il caso con la lenta introduzione del pass sanitario, del tempo occorso prima di avviare la campagna di vaccinazione, o della comunicazione tardiva del grave problema di sicurezza legato ad esempio al fornitore iniziale di questo certificato. I preparativi della campagna di vaccinazione sono iniziati più di un anno fa. Era dunque prevedibile che sarebbe stato necessario disporre di un simile certificato di vaccinazione o di un altro documento di prova digitale. Sarebbe stato auspicabile uno sviluppo cooperativo della soluzione necessaria, ricorrendo alle competenze e conoscenze del settore privato e della ricerca. Anche in questo caso, l'introduzione preliminare della cartella elettronica del paziente avrebbe sicuramente facilitato e semplificato le procedure.

La mancanza di fondamenti provoca conflitti e problemi di applicazione

La lentezza di reazione e la mancanza di infrastrutture vanno di pari passo con altri problemi. I dibattiti molto polemici e poco obiettivi sui rischi legati alla protezione dei dati hanno fatto in modo che l'applicazione SwissCovid per il tracciamento dei contatti fosse poco apprezzata. Anche i codici da inserire nell'applicazione per avvertire i contatti in caso di test positivi non si sono rivelati pratici. Convincente sul piano tecnico, questa soluzione non ha mai potuto manifestare l'effetto auspicato, poiché si è dovuto integrarla a processi in gran parte analogici. Anche il sito lemievaccinazioni.ch rappresenta un esempio negativo. Conteneva dati altamente sensibili, ma insufficientemente protetti. Il problema di sicurezza era così grave che il sito ha dovuto essere chiuso.

Oltre a implementare una trasformazione digitale urgente, occorre considerare decisioni trasparenti per proteggere i dati. Il rapporto utilità-protezione dev'essere regolato in modo da garantire la sicurezza dei dati, ma senza limitare la finalità dello strumento digitale al punto che i vantaggi siano inferiori ai costi.

Esiste ancora molto potenziale nell'organizzazione del tracciamento e in ambito di vaccinazioni. In alcuni Cantoni, i nuovi centri di vaccinazione non hanno potuto

accogliere le persone già iscritte. Invece di utilizzare dei formulari online, queste ultime dovevano chiamare una hotline o inviare un messaggio. Questo genere di situazione dev'essere già regolato nella fase di elaborazione, affinché gli strumenti siano dotati di tutte le funzioni utili. Molti di questi problemi avrebbero potuto essere evitati con solide basi digitali nel settore sanitario.

L'e-ID e la cartella elettronica del paziente permetterebbero di regolare fondamentalmente le questioni di sicurezza dei dati, in seguito di usarle ad ogni applicazione senza dover rinegoziare ogni volta. Principi che facilitano la vita degli utenti, come la minimizzazione dei dati o l'«once-only» potrebbero essere ripresi sistematicamente e senza grandi formalità nei nuovi strumenti.

→ **Non tutti gli istituti di formazione sono in grado di adattarsi. Le competenze della gestione operativa sono essenziali.**

Formazione

All'inizio della pandemia di coronavirus, le scuole e le università sono dovute passare dall'oggi al domani dall'insegnamento in presenza, essenzialmente analogico, ad un insegnamento quasi totalmente digitale e «a domicilio». Ciò ha posto enormi problemi ai docenti, agli allievi e alle loro famiglie. Nel complesso, però, la maggior parte delle scuole ha saputo trovare soluzioni pragmatiche e ha realizzato grandi cose considerate le circostanze.

Si costatano però enormi differenze da una scuola all'altra. I direttori di scuola che facevano un buon lavoro prima della pandemia sono stati globalmente di grande sostegno per i loro collaboratori durante la pandemia. Ciò ha rafforzato la fiducia dei loro team e il riconoscimento del loro lavoro. In altri istituti, i docenti si sono ritrovati da soli di fronte a tecnologie talvolta nuove per loro e hanno dovuto decidere da soli a proposito – ad esempio – delle modalità d'esame.

Utilizzo solo puntuale dei media digitali prima della pandemia

La digitalizzazione dev'essere migliorata a livello della scuola dell'obbligo e del ciclo secondario II. Alcune scuole non utilizzavano o solo poco i supporti digitali prima della pandemia. Strumenti quali Microsoft Teams, Zoom e altri strumenti analoghi dovrebbero essere standard a partire almeno dal ciclo secondario I e integrati anche nei corsi in presenza. Gli allievi e gli insegnanti devono essere almeno in grado di utilizzarli senza difficoltà e conoscerne le funzioni.

A più lungo termine però l'obiettivo dev'essere non solo di utilizzare strumenti di comunicazione digitali, bensì anche di creare concetti didattici per l'insegnamento digitale. Gli strumenti digitali offrono la possibilità di modernizzare l'insegnamento tradizionale. In futuro, bisognerà ricorrere maggiormente a forme d'insegnamento ibride, quali l'apprendimento misto («blended learning» in inglese), vale a dire una combinazione di insegnamento in presenza, di lavoro preparatorio a domicilio o al di fuori della classe e dell'utilizzo di strumenti digitali. Gli allievi possono così visionare dei video esplicativi al loro ritmo sul proprio apparecchio. Questo è molto più produttivo che mostrare il video a tutta la classe. L'obiettivo dev'essere di personalizzare maggiormente l'insegnamento affinché tutti gli allievi possano trarre il massimo profitto dai corsi.

Gli strumenti di apprendimento online sono ad esempio molto utili per esercizi di matematica. Ogni allievo può effettuare gli esercizi al proprio ritmo, secondo i suoi bisogni. In questo campo, le alte scuole pedagogiche sono anche chiamate a promuovere le competenze degli insegnanti per quanto concerne l'utilizzo degli strumenti digitali. Occorre inoltre sensibilizzare le scuole sui loro vantaggi e pericoli.

Le differenze nel mondo educativo, una sfida particolare

L'infrastruttura digitale delle scuole varia fortemente da un Cantone e da un comune all'altro. Queste differenze risultano, tra l'altro, dall'organizzazione del sistema educativo e dalle realtà demografiche e geografiche. È necessario ora disporre di un'infrastruttura sufficientemente moderna affinché gli allievi in tutta la Svizzera possano acquisire ad uno stadio precoce delle competenze per l'utilizzo di strumenti informatici. Si tratta in un primo tempo di acquisire queste competenze, in seguito di metterle in pratica nell'ambito delle materie insegnate. È inoltre importante promuovere le competenze informatiche degli allievi, poiché un'esposizione precoce alla programmazione e ad altre competenze digitali affina la loro comprensione dei media digitali e soprattutto li prepara alle esigenze dell'attuale mondo professionale. L'acquisizione di queste basi dev'essere garantita, nonostante l'eterogeneità del paesaggio educativo.

Necessari adeguamenti a lungo termine

Occorre inoltre integrare degli strumenti digitali in maniera esplicita e sostenibile. Secondo un nuovo studio di Stefan Wolter, gli strumenti digitali utilizzati durante la fase d'insegnamento a distanza sono ora di nuovo lasciati da parte. Il computer è parte integrante dell'insegnamento scolastico soltanto per circa la metà degli allievi interrogati. Un terzo di loro non ha mai utilizzato un computer o una piattaforma d'apprendimento. Questi strumenti offrono però la possibilità di realmente personalizzare un corso [2] .

Secondo Beat Döbeli dell'Alta scuola pedagogica di Svitto, s'impone un cambiamento culturale [3] . La formazione e la formazione continua dei docenti come pure le scuole devono maggiormente interessarsi ai media digitali affinché l'insegnamento in classe funzioni meglio. Questo permetterebbe di accelerare il cambiamento culturale, poiché i nuovi insegnanti potrebbero apportare nuove idee ai team scolastici esistenti.

→ **L'applicazione della legge segue sempre dei principi analogici: nulla funziona in maniera totalmente digitale.**

Sistema giuridico

Anche nel sistema giuridico svizzero, la pandemia e le restrizioni imposte hanno rivelato un potenziale di miglioramento considerevole per quanto concerne la digitalizzazione di alcune procedure giuridiche. La riduzione delle possibilità di contatto fisico ha ostacolato l'applicazione della legge e per alcune procedure giuridiche l'esigenza della forma scritta non poteva più essere rispettata. Come nel settore della salute, la digitalizzazione dev'essere compresa e sviluppata in quanto concetto globale per evitare ulteriori oneri durante il passaggio da un supporto all'altro.

Il diritto dei contratti è stato adattato solo temporaneamente

Nel marzo 2020, quando il telelavoro era diventato obbligatorio, si sono dovuti realizzare a distanza delle attività quotidiane. Parallelamente, era aumentato il bisogno di poter firmare dei contratti in maniera digitale e giuridicamente valida. In virtù della legge, le imprese che offrono la possibilità di utilizzare una firma elettronica qualificata devono identificare i nuovi clienti in occasione di un incontro personale. Questo complica nettamente l'utilizzo della firma elettronica.

Durante il periodo di «situazione straordinaria», il Consiglio federale ha temporaneamente modificato l'ordinanza sulla firma elettronica. Questo ha permesso l'identificazione di nuovi clienti per videochiamata. La modifica dell'ordinanza era tuttavia limitata a sei mesi. Durante questo periodo, si è costatato che le firme elettroniche qualificate messe a disposizione da imprese del settore privato celano un grande potenziale e sono oggetto di una crescente domanda. Sarebbe opportuno che la Confederazione prosegua questa via e miri ora a soluzioni a lungo termine, al di là dello stato d'eccezione legato alla pandemia.

Durante la pandemia, il sistema giudiziario ha raggiunto i propri limiti

A seguito della pandemia, a partire da marzo 2020 numerose riunioni hanno dovuto essere annullate e rinviate. Ciò ha avuto quale effetto di allungare delle procedure e di comportare dei ritardi nei processi. I rischi e i costi, sia per le persone fisiche sia per le persone giuridiche, sono immensi. In alcuni settori, questi problemi sono stati aggirati conducendo riunioni online. Ciò non era però ad esempio possibile per le procedure penali a seguito del principio d'immediatezza che regge la valutazione delle prove e del rischio di attacco alla presunta innocenza. In occasione di simili adeguamenti, è importante che le istituzioni pubbliche ricorrano all'esperienza di imprese private per garantire un'applicazione competente a breve termine. Può trattarsi, tra l'altro, di garantire la protezione dei dati, di mettere a disposizione degli strumenti e delle piattaforme tecniche.

La Confederazione ha già moltiplicato gli sforzi per far progredire la digitalizzazione nel campo della giustizia, ad esempio con il progetto di legge sulla piattaforma di comunicazione elettronica nel settore giudiziario (LPCEG). Per poterlo fare, essa si basa sulla strategia decretata nel 2018 per digitalizzare settori nei quali ciò può avere un impatto particolarmente grande. La digitalizzazione deve però essere compresa come un concetto globale, allo scopo di aumentare l'efficienza ed evitare di complicare maggiormente le procedure a seguito della diversità dei supporti. La LPCEG permetterebbe di porre le basi necessarie per altre misure di digitalizzazione nel sistema giudiziario.

Una regolamentazione perfettibile: le soluzioni analogiche sono sempre privilegiate

Nelle procedure giudiziarie, ma anche nelle procedure quotidiane e frequenti, i problemi si moltiplicano: il successo del commercio online comprende sfide per le imprese a seguito di basi giuridiche essenzialmente analogiche. È il caso, ad esempio, delle procedure di fallimento. Attualmente, queste ultime possono essere lanciate unicamente con una firma manoscritta o elettronica qualificata. È un problema importante per il commercio online, che si trova così svantaggiato rispetto

al commercio tradizionale. Nel corso della sessione primaverile 2021, il Consiglio degli Stati ha respinto una mozione parlamentare del consigliere nazionale Marcel Dobler che chiedeva di sopprimere la disparità esistente (Mo. 19.3448). Una delle ragioni invocate era il fatto che la procedura analogica non potesse essere trasposta facilmente nell'ambito digitale e che un cambiamento interveniva forzatamente «troppo presto». L'accettazione della mozione avrebbe di fatto comportato un aumento del lavoro per il potere giudiziario, ma unicamente poiché avrebbe creato una rottura con le procedure largamente analogiche del sistema giudiziario. Il Parlamento ha dunque rifiutato di fare un passo nella giusta direzione con il motivo che la digitalizzazione è troppo poco avanzata nei settori connessi. Le cose si muovono un po' anche in altri contesti: nell'aprile 2021, ad esempio, il Dipartimento federale di giustizia è stato incaricato di esaminare le procedure digitali del registro di commercio per identificare potenziali miglioramenti e sottoporre delle proposte. Sapendo che l'esame richiederà fino alla fine del 2022, rapidi miglioramenti sono poco probabili.

Gli esempi citati mostrano ancora una volta che una digitalizzazione rigorosa del sistema giuridico non è solo necessaria, ma anche attesa da tempo. Si tratta forse di un'impresa ambiziosa che implica diverse difficoltà al momento dell'attuazione, ma è la sola opzione possibile per orientarsi al futuro e progredire.

→ **Le lacune in termini di digitalizzazione pesano sulla produttività e il benessere.**

Scambi tra le imprese e le autorità

La produttività esprime il rapporto tra la produzione e il lavoro fornito. È un fattore decisivo dello sviluppo economico sia per le imprese sia per l'insieme di un'economia. Quando le imprese e i paesi aumentano la loro produttività, essi aumentano il valore creato e il benessere. Un aumento della produttività è essenzialmente il risultato del progresso tecnologico, di decisioni imprenditoriali giudiziose e di condizioni normative favorevoli. I costi indotti dalla regolamentazione e quelli legati agli scambi con le autorità aumentano gli oneri e fanno diminuire la produttività. Ciò è particolarmente problematico per le piccole imprese poiché non dispongono delle stesse capacità amministrative delle grandi. Pertanto, sono particolarmente toccate da spese supplementari derivanti dagli scambi con le autorità.

Uno «smart government» potrebbe far crescere la produttività

La digitalizzazione sarebbe per principio un vantaggio importante per la produttività: dal lato delle entrate, essa permette di creare nuovi prodotti e modelli commerciali, e dal lato delle spese l'automatizzazione e il collegamento in rete riducono i costi. La digitalizzazione è in grado di far ridurre in maniera significativa i costi di regolamentazione. Gli strumenti di cyberamministrazione o di «Smart Government» sono tutti sforzi atti a rendere gli scambi con le autorità più affidabili, rapidi e, soprattutto, meno complicati grazie alla digitalizzazione. Nonostante i progressi realizzati, rimane inesplorato un vasto potenziale. Questo si è rivelato ancora più manifesto dopo lo scoppio della pandemia.

Le imprese svizzere sono continuamente in contatto con le autorità. Si tratta generalmente di questioni complesse che hanno conseguenze giuridiche, sia

nell'ambito della fiscalità, che del diritto del lavoro, della sicurezza dei prodotti, delle prescrizioni sull'ambiente o del diritto della costruzione. Con la pandemia, degli scambi su misura di sostegno economico e di protezione sanitaria sono venuti ad aggiungersi agli scambi abituali della Confederazione, dei Cantoni e dei comuni – un aumento repentino del livello di complessità già particolarmente elevato. La qualità delle interazioni è stata molto variabile.

Accesso digitale alle misure di sostegno economico: un bilancio in chiaroscuro

E positivo il fatto che, soprattutto durante la prima fase della pandemia, gli aiuti della Confederazione abbiano raggiunto rapidamente ed efficacemente le imprese grazie alla piattaforma digitale esistente «easygov.swiss». I crediti legati al covid-19 e le fideiussioni a favore delle start up sono integralmente passate da questo canale, ciò che è stato possibile in particolare grazie alle conoscenze e alle infrastrutture esistenti nonché alla buona collaborazione con le banche. Dopo alcune difficoltà iniziali, le domande per indennizzi in caso di lavoro ridotto o di aiuti cantonali per casi di rigore sono risultati di relativo facile accesso. Questo sistema è del resto utilizzato e condiviso da parte delle imprese – il numero di imprese registrate sul sito «easygov.swiss» è più che quadruplicato nel 2020, passando da circa 8000 a quasi 35'000 [4] .

Di primo acchito, si potrebbe concludere che la pandemia abbia rafforzato gli scambi digitali delle imprese con le autorità. Ma non è proprio corretto. Di fatto, se lo «sportello» è stato globalmente reso più attrattivo ed accessibile all'economia, i relativi processi dell'amministrazione sono spesso rimasti invariati. I dati delle imprese sono talvolta richiesti più volte, in mancanza di scambi di dati tra i vari livelli statali e tra gli organi pubblici. Le domande dovevano spesso essere presentate in forma cartacea e per posta, prima di essere trattate in maniera digitale [5] – ciò che è costoso, dispendioso in termini di tempo e soggetto ad errori sia per le imprese che per l'amministrazione. Le procedure che combinano schede PDF e un trattamento elettronico, ormai correnti, sono sensibilmente più interessanti della corrispondenza cartacea. Si può ancora relativizzare maggiormente quando ci si allontana dalle misure di sostegno economico immediate. Quando, nel marzo 2020, l'Ufficio federale delle strade ha imposto delle deroghe al divieto di circolazione notturno e domenicale, per merci importanti dal punto di vista dell'approvvigionamento nazionale, gli attori interessati potevano beneficiarne a condizione di disporre anche di un'autorizzazione da parte di un altro organo federale. Le relative domande potevano essere sottoposte mediante un formulario online, ma erano trattate in maniera analogica, risposta compresa, ciò che ha comportato dei ritardi.

La tentazione dello sportello digitale

Per l'amministrazione è interessante, e molto comprensibile, proporre uno «sportello digitale», che permetta ai clienti, almeno parzialmente, di interagire in maniera più pratica. Le piattaforme sono dei progetti prestigiosi per la Confederazione, i Cantoni e i comuni, che danno un'immagine all'avanguardia senza che occorra adattare in profondità l'organizzazione e le procedure. Ma esse non riducono in maniera significativa l'insieme degli oneri legati alla regolamentazione – ciò che ha mostrato anche la pandemia. Senza una reale digitalizzazione delle

procedure, gli scambi con le autorità restano dunque un «freno alla produttività».

«Bias analogico» nella regolamentazione

Le questioni istituzionali che si pongono in relazione ai servizi pubblici concernono principalmente il quadro regolamentare. La questione chiave è di sapere quali principi sono contenuti nell'attuale regolamentazione per quanto concerne la digitalizzazione. Le leggi e le ordinanze trattano le soluzioni digitali e analogiche allo stesso modo o il mondo analogico è ritenuto come la normalità di modo che il digitale è ancora un caso particolare? Anche su questo punto, la pandemia fornisce un principio di risposta: nel marzo 2020, il Consiglio federale ha ad esempio alleggerito le esigenze della forma scritta nel codice delle obbligazioni (cf. punto dedicato al sistema giuridico). Questo alleggerimento è però stato deciso per un periodo limitato, di modo che l'equivalenza delle firme digitali e analogiche è nuovamente scomparsa. È incomprensibile. In particolare negli scambi con le autorità, un'equivalenza permanente sarebbe molto preziosa per far progredire la digitalizzazione dei processi. Sul piano tecnico, il digitale non ha nulla da invidiare all'analogico: è ormai più facile falsificare una firma manoscritta che riuscire a venire a capo di un buon criptaggio.

Concorrenza tra piazze economiche: lo «smart government» deve diventare un atout per la Svizzera

Le graduatorie internazionali sono da interpretare con prudenza, ma danno ugualmente una buona idea della posizione della Svizzera rispetto ad altri paesi in vari settori. In materia di competitività e di capacità d'innovazione, il nostro paese si situa fortunatamente tra i leader mondiali: da una parte, la nostra economia è stata designata per la prima volta come la più competitiva al mondo nell'ambito del World competitiveness ranking 2021 dell'IMD. D'altra parte, la Commissione europea ha designato la Svizzera come il paese più innovativo d'Europa nel suo IMD World Competitiveness Ranking 2021. Le ragioni di questo posizionamento favorevole sono molteplici. Ma scambi efficaci con le autorità e un ruolo da pioniere nello «smart government» non ne fanno parte: la Svizzera occupava recentemente il 16o posto della graduatoria dell'EGovernment Development Index delle Nazioni unite. In quello relativo all'Ease of Doing Business Index della Banca Mondiale, essa occupa invece solo il 36° posto. Secondo questa classifica, è più facile costituire un'impresa in non meno di 80 paesi in tutto il mondo che in Svizzera. Qui è importante usare la digitalizzazione per recuperare il ritardo

Insidie generali e barriere alla digitalizzazione

I processi vengono ripensati raramente.

La digitalizzazione non è fine a sé stessa, bensì un mezzo per risolvere i problemi

In nessun ambito le richieste della società nei confronti di servizi digitali sono così alte come nel settore pubblico. La popolazione si aspetta dall'amministrazione un particolare grado di trasparenza, protezione dei dati, gestione dei dati, sicurezza o accessibilità. Come nel caso del settore privato, la digitalizzazione nell'amministrazione non è sempre considerata in modo abbastanza completo. L'utilizzo di nuove tecnologie, l'interconnessione, l'automatizzazione e, in generale, il lavoro con dei dati sono ritenuti come un obiettivo a sé stante che deve soprattutto servire le strutture esistenti. Un nuovo software, un'applicazione d'apprendimento automatico o un portale cliente sono introdotti senza adattare i relativi processi, ma piuttosto per cementare questi ultimi. Pur allettante che sia, questa «digitalizzazione fittizia» non apporta nessun valore aggiunto poiché si concentra sull'applicazione di tecnologie e non sull'utilità che ne risulta. Si tratta di una soluzione semplice, che non richiede generalmente adeguamenti istituzionali e organizzativi. Tuttavia, questo è anche molto rischioso poiché senza una chiara visione del valore aggiunto dal lato clienti, questi progetti di digitalizzazione hanno tendenza a fallire.

Questo attaccamento alle soluzioni di una precedente generazione è molto diffuso, anche nel sistema sanitario. Le opzioni digitali non sono allora prese in considerazione, o non sufficientemente, ciò che rallenta la trasformazione digitale, tuttavia urgente. Occorre mirare a guadagni d'efficienza, senza trascurare la protezione dei dati, e vegliare imperativamente a un buon rapporto costo-benefici. Anche il settore della formazione denota una preferenza marcata per lo status quo. Secondo le istituzioni, la digitalizzazione è auspicata solo con una certa reticenza. Ma media digitali si prestano bene ad un insegnamento più individualizzato, che non trascura il contatto umano.

L'amministrazione trascura la digitalizzazione come un compito dei dirigenti.

Mancanza di leadership

Creare una «smart governance» in uno Stato complesso e federalista come la Svizzera non è un compito semplice. Un elemento chiave per riuscirvi sarebbe di attuare dei principi unificati e delle infrastrutture che varrebbero per tutti i livelli dello Stato e dell'amministrazione. Questo vale, ad esempio, per il principio «once-only» o, idealmente, i dati devono essere forniti solo una volta alle amministrazioni, che si incaricano in seguito di condividerli tra loro. Per concretizzare simili principi in modo coerente, occorrono decisioni che primeggino sulle competenze abituali e creino così la coesione richiesta. E per questo, occorre una chiara struttura di leadership. Il progetto federale della strategia svizzera di cyberamministrazione 2020-2023 si basa sul principio «priorità al digitale», che dà il primo posto alle interazioni digitali rispetto alle soluzioni analogiche per fornire prestazioni statali. Oggi, la concretizzazione di questo auspicio lascia però a desiderare, in particolare a causa dell'organizzazione complessa degli sforzi di digitalizzazione. Nelle sue Prospettive dell'economia digitale 2020 [6] , l'OCSE ha studiato vari modelli di governance per le strategie digitali e identificato due approcci fondamentali:

- La digitalizzazione considerata come un compito di leadership al più alto livello governativo
- La digitalizzazione considerata come un compito trasversale supplementare di un dipartimento esistente o nuovo

Secondo lo studio, il numero di paesi dell'OCSE che seguono il primo approccio è più che raddoppiato in questi ultimi anni. La Svizzera ha finora optato per una forma mista: il Consiglio federale decide le questioni strategiche legate alla digitalizzazione e il seguito operativo è garantito dall'Ufficio federale della comunicazione, dalla Cancelleria federale, dall'Organo di direzione informatica della Confederazione e da altri istituti. A ciò si aggiungono le interfacce con i Cantoni e i comuni. Questa costellazione si è spesso rivelata complessa e difficile da gestire.

Una gestione mirata è altrettanto importante nel settore della formazione, allo scopo di integrare la digitalizzazione nella quotidianità scolastica. Affinché un istituto di formazione funzioni, occorre una leadership fatta di presenza e di sostegno in tempi normali, e ancora più in tempi eccezionali. Tutte le parti interessate ne beneficiano, gli insegnanti trovano il supporto necessario e sono in grado di offrire ai loro studenti un insegnamento migliore. Anche l'ambiente degli studenti ne beneficia, poiché hanno accesso a interlocutori competenti a tutti i livelli. Una direzione scolastica solida aiuta inoltre a ben reagire in occasione di situazioni inaspettate e garantisce un funzionamento normale come desiderato.

Anche nel settore sanitario, la necessaria trasformazione digitale dev'essere accelerata da una leadership più coerente. Sarebbe auspicabile che l'UFSP emani una linea chiara o rinnovi le strutture alfine di motivare gli attori reticenti al cambiamento. Nel frattempo, gli apparecchi fax dell'UFSP non sono più in uso, quindi sembra che si stia verificando un lento cambiamento. Ma senza dubbio questo potrebbe essere accelerato.

Politica ed amministrazione hanno abbandonato l'applicazione SwissCovid troppo in fretta

L'applicazione SwissCovid funziona e, dal punto di vista tecnico, è una delle migliori soluzioni di tracciamento dei contatti nel confronto internazionale. Il codice e i principi funzionali sono stati resi trasparenti in una fase iniziale. L'architettura è stata scelta in modo da garantire una protezione ottimale dei dati e non sarebbero state necessarie nuove basi giuridiche. Tuttavia Il Parlamento si è sentito obbligato a chiedere una base supplementare e superflua. Questo ha portato all'implementazione ritardata dell'app e ha causato scetticismo tra gli utenti fin dall'inizio. All'inizio l'applicazione è stata utilizzata attivamente, tanto che è stata presto superata la soglia di un milione di download. E ora il numero di persone che ne fanno uso ogni giorno è bloccato da un certo tempo attorno agli 1,7 milioni [7] . La politica e l'amministrazione non hanno saputo promuovere maggiormente il suo utilizzo. L'integrazione nei processi del sistema sanitario non ha avuto il successo previsto e l'applicazione non ha potuto produrre gli effetti sperati. Il futuro dirà se la funzione «check-in» della nuova versione 2.0 aumenterà la popolarità dell'applicazione. La protezione dei dati blocca la

trasmissione delle coordinate e il tracciamento dei contatti da parte dei Cantoni. Per questo l'utente deve registrarsi sul posto, ad esempio al ristorante. Anche sotto altri punti di vista, gli incentivi ad utilizzare l'applicazione sono scarsi

→ **Tutte le parti beneficerebbero di una maggiore cooperazione tra il settore pubblico e quello privato.**

Potenziale non sfruttato nella cooperazione con il settore privato

Il settore privato possiede un importante know-how che sarebbe potuto servire nella lotta alla pandemia. Le imprese conoscono i loro mercati e hanno degli esperti che possono essere preziosi, soprattutto in una situazione eccezionale come quella dovuta al coronavirus. La crisi sanitaria ha sfortunatamente mostrato che lo Stato non sfrutta a sufficienza questo potenziale e non cerca soluzioni cooperative con società altamente specializzate. Con il supporto dei loro esperti, sarebbe però molto più facile cambiare dei processi amministrativi, rinnovare dei software o perfino introdurre approcci completamente nuovi. Le esperienze e le conoscenze degli operatori privati rappresentano una risorsa preziosa, ad esempio per ridurre i costi di sviluppo di uno strumento che già esiste in una forma simile, o per beneficiare delle lezioni tratte dalle imprese senza rifare gli stessi errori a livello dello Stato.

La lotta contro la pandemia avrebbe offerto molteplici occasioni di trovare più rapidamente risultati migliori – con una cooperazione più efficace tra il settore privato e quello pubblico. L'applicazione SwissCovid e l'acquisto di vaccini e di materiale di protezione ne sono due esempi. Soprattutto per SwissCovid, i responsabili avrebbero sicuramente raggiunto migliori risultati se i servizi federali e i competenti responsabili avessero sostenuto l'applicazione già dall'inizio e senza restrizioni. Non c'è dubbio che una campagna congiunta con il settore privato avrebbe ottenuto un successo maggiore. Si sarebbe dovuto spingere l'integrazione dell'applicazione nei concetti di protezione dei vari settori e imprese, ciò che avrebbe aumentato l'incentivo ad utilizzarla. In alcuni casi i Cantoni hanno fatto meglio della Confederazione. Per organizzare la campagna di vaccinazione, ad esempio, sono maggiormente ricorsi all'esperienza del settore privato.

È dunque auspicabile che vi sia ora, nella lotta contro la pandemia e in altri settori, un dialogo costruttivo tra il settore pubblico e quello privato, allo scopo di ottimizzare la ripartizione dei compiti. Tutti questi attori hanno lo stesso obiettivo: una gestione efficace della crisi.

Elementi di soluzione

→ **Regolamentazione: è necessario utilizzare dei principi uniformi per elaborare la legislazione.**

La regolamentazione dev'essere coerente e all'altezza delle sfide digitali

La Berna federale e le sue numerose amministrazioni può, al pari dei Cantoni, essere ritenuta come un'enorme impresa con settori e filiali diversificati. Tuttavia, a grande differenza del settore privato, queste istanze ufficiali esistono e sussistono, siano esse economicamente affidabili e innovative o che insistano ad utilizzare processi obsoleti. Di conseguenza, approcci di digitalizzazione come quelli della Strategia di EGovernment 2020-2023, che stabilisce il principio del "digital first" come priorità, sono dichiarati ma raramente attuati in modo coerente o tempestivo. Questo atteggiamento verso la digitalizzazione come opzione e «nice to have» deve urgentemente cambiare verso un'applicazione coerente della digitalizzazione come regola.

Il Consiglio federale ha recentemente fatto un passo nella buona direzione creando, con la nuova «legge federale sull'impiego dei mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità», una base uniforme per l'applicazione di taluni principi quali l'«open government data». Detto questo, il progetto è fortemente basato sulla fornitura digitale di prestazioni dal lato cliente, mentre la digitalizzazione dei processi e la connettività a software e hardware privati cade in gran parte nel dimenticatoio. La legge sugli sgravi delle imprese prevede che i privati e altri attori possano anche in futuro accedere alla piattaforma elettronica centrale «easygov.swiss». Se questo rappresenta un passo nella giusta direzione, la piattaforma da sola non basta per digitalizzare i processi in maniera soddisfacente. Se serve come impulso è però positiva.

È imperativo che quando la regolamentazione viene rivista o rielaborata, si garantisce che gli stessi principi siano applicati ovunque. Non è possibile, ad esempio, che in un'area vengano stipulate norme che impediscono una digitalizzazione coerente. Una regolamentazione fondata su principi potrebbe orientarsi al ciclo di vita dei dati e definire regole specifiche per ogni parte di quest'ultimo. Questi principi dovrebbero inoltre essere applicati anche al di là delle strutture federali. Il settore privato si è, già da un certo tempo, imposto una simile autoregolazione per la digitalizzazione e l'utilizzo dei dati. Con alcuni aggiustamenti, la Carta dell'economia svizzera per una gestione responsabile dei dati potrebbe anche essere applicata all'amministrazione. Questi principi potrebbero includere:

- delle esigenze di neutralità tecnologica,
- la priorità al Digital first/once only per la raccolta e il trattamento dei dati,
- nuove soluzioni software in cooperazione con open source software,
- dati raccolti per conto di autorità pubbliche come Open Government Datades
- soluzioni standardizzate.

Dieci principi fondamentali nella gestione dei dati personali

▸ La trasparenza nel ciclo di vita dei dati

1. Buona fede
2. Trasparenza e identificazione
3. Legalità
4. Proporzionalità
5. Qualità dei dati
6. Destinazione e limitazione dell'utilizzo
7. Sicurezza
8. Autodeterminazione informativa
9. Divieto di discriminazione
10. Responsabilità

Fonte: rappresentazione propria
www.economiesuisse.ch

Se la regolamentazione fosse coerentemente basata su tali principi, ciò faciliterebbe la conformità con le convenzioni socialmente richieste come la protezione dei dati e la trasparenza. Questo crea fiducia nelle soluzioni digitali dello Stato.

→ **Occorre una revisione completa dei processi.**

Interoperabilità, standardizzazione e apertura

La digitalizzazione dei processi riguarda soprattutto una maggiore interoperabilità e standardizzazione. I sistemi funzionalmente collegati di tutti i livelli di governo e degli uffici dovrebbero sempre essere in sintonia senza soluzione di continuità. Non si tratta tanto di una sfida tecnica quanto, soprattutto, di una sfida istituzionale, organizzativa e politica. Sul principio, la Confederazione e i Cantoni lo hanno riconosciuto. Creando la nuova organizzazione «Amministrazione digitale svizzera» (ANS), essi hanno gettato le prime basi per digitalizzare i processi. Gestita dalla Cancelleria federale, l'ANS deve ottimizzare l'efficienza della direzione e del coordinamento strategico delle attività di digitalizzazione della Confederazione, dei Cantoni e dei comuni, unendo le strutture e le forze esistenti. Questo passo esitante, ma in avanti, promette meno federalismo per i sistemi e l'informatica, senza intaccare il federalismo politico.

Questo processo di trasformazione dev'essere inteso come un compito di leadership. Ha bisogno del pieno sostegno delle amministrazioni statali, cantonali e comunali, dell'autorità competente e di risorse appositamente stanziate.

→ **A lungo termine, l'amministrazione e il settore privato possono migliorare insieme la loro interazione digitale.**

Scambi su misura con le autorità per le varie parti interessate

C'è ancora più bisogno di agire verso l'esterno. Interfacce aperte e leggibili a macchina sono un prerequisito indispensabile per digitalizzare realmente gli scambi delle imprese con le autorità. Le società di software integrano già simili interfacce con operatori di servizi come le banche e le assicurazioni nei sistemi ERP. Le PMI con scarse capacità amministrative vedono così il loro lavoro ampiamente semplificato, poiché queste soluzioni facilitano, o perfino automatizzano dei compiti amministrativi come i conteggi dei salari o dell'IVA. Come "broker", le società di software garantiscono la sicurezza e la qualità dei dati per tutte le parti coinvolte.

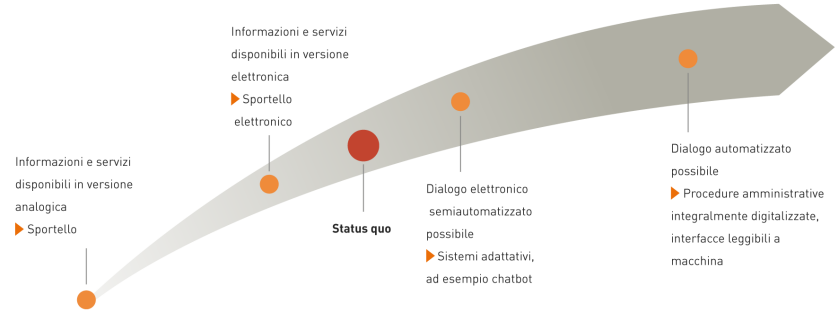
Grazie all'apprendimento automatico, i sistemi si adattano alle esigenze degli utenti.

Le prestazioni amministrative fanno parte di un ecosistema

In futuro, lo Stato potrebbe quindi passare in secondo piano nel suo scambio con le imprese e lasciare sempre più il "front end" a questi fornitori specializzati di servizi e concentrarsi sulla definizione chiara delle interfacce. Questo approccio diverge chiaramente dalla gestione di piattaforme e sportelli propri. Esso offre degli evidenti vantaggi: migliore qualità dei dati, costi ridotti e scambi non burocratici tra le imprese e l'amministrazione. Durante la pandemia, la Confederazione, i Cantoni e i comuni avrebbero potuto servirsene per trasmettere le disposizioni speciali, le misure di protezione e gli aiuti economici attraverso interfacce, raggiungendo così ancora più rapidamente ed efficacemente le imprese in difficoltà.

Il fatto di ritirarsi e di interagire maggiormente con degli operatori non minimizzerebbe affatto l'influenza dello Stato. Anzi, al contrario esso potrebbe imporsi come un partner affidabile in un nuovo ecosistema amministrativo (ad esempio per le PMI).

Evoluzione degli scambi digitali con le autorità dal punto di vista delle aziende



Fonte: rappresentazione propria
www.economiesuisse.ch

→ **I miglioramenti emersi in relazione alla pandemia non devono scomparire.**

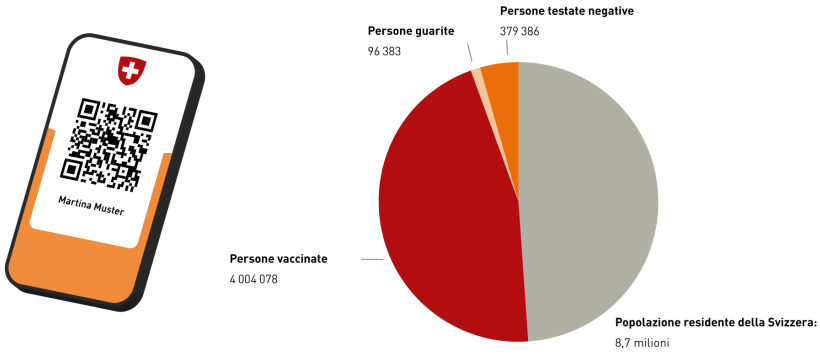
Mantenere soluzioni pragmatiche dopo la pandemia

Anche se la situazione eccezionale è diventata più calma nell'estate 2021 e che un ritorno alla normalità sembrerebbe a portata di mano, occorre proseguire e accelerare i processi di digitalizzazione che si sono rivelati efficaci durante la pandemia. Inoltre, questo periodo ha mostrato che simili transizioni possono anche essere realizzate entro un termine più breve di quanto presupposto. I vantaggi delle soluzioni digitali quando i contatti personali erano limitati possono, anche domani, aiutare a migliorare l'efficienza dei processi. Il certificato covid, ad esempio, potrebbe anche servire per future altre vaccinazioni o restrizioni di ammissione. Nel contempo, le buone esperienze che il sistema giudiziario ha potuto fare durante la crisi, dovrebbero invitare ad accelerare la digitalizzazione in questo settore. Non vi è, ad esempio, alcuna ragione di rinunciare dopo la pandemia alla firma elettronica facilitata.

Certificato covid: progetto di digitalizzazione riuscito del settore pubblico
Nel contesto della pandemia, il certificato covid è sicuramente un raggio di speranza in ambito di digitalizzazione . Grazie alla cooperazione di diverse autorità e con il sostegno di sviluppatori di software privati, è stato creato in tempo record sotto forma di Open Source Software. Questo approccio si è rivelato di grande successo e gli ostacoli sono stati eliminati in breve tempo. Oggi, quasi 3,5 milioni di persone vaccinate e 90 000 persone guarite dispongono di un certificato covid digitale. Grazie ad un'architettura di processo integrata, vi è una minimizzazione intrinseca dei dati. Quando viene scannerizzato il codice QR, soltanto la validità e l'autenticità del certificato sono verificati e nessun dato personale viene recuperato. Il certificato soddisfa anche elevate norme di sicurezza e la sua integrazione nei sistemi europei è stata avviata molto presto.

Questo esempio mostra soprattutto che una digitalizzazione ben riuscita non è in fin dei conti solo una questione di tecnologie o di risorse finanziarie, ma di leadership e di cultura. La dinamica creata e vissuta con il certificato covid deve assolutamente essere mantenuta nei futuri progetti di digitalizzazione.

Certificati COVID emessi in Svizzera
Numero di certificati COVID



Fonte: Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione UFIT, stato al 12 luglio 2021
www.economiesuisse.ch

1. https://www.srf.ch/news/schweiz/datenpannen-und-faxmeldungen-das-schweizer-gesundheitswesen-hat-ein-digitalisierungs-problem
2. http://pressedienst.economiesuisse.ch/20210628/301818/art35500.pdf
3. http://pressedienst.economiesuisse.ch/20210628/301818/art35500.pdf
4. https://dievolkswirtschaft.ch/fr/2020/12/le-portail-easygov-au-service-de-la-lutte-contre-la-pandemie/
5. https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Standortfoerderung/KMU-Politik/E-Economy_E-Government/E-Government/artikel_digitialisierung_in_der_verwaltung_bilanz_maerz_2021.pdf.download.pdf/Digitialisierung%20in%20der%20Verwaltung%20Bilanz%20Maerz%202021.pdf
6. https://www.oecd.org/fr/numerique/perspectives-de-l-economie-numerique-de-l-ocde-2020-version-abregee-3b257711-fr.htm
7. https://www.experimental.bfs.admin.ch/expstat/fr/home/methodes-innovation/swisscovid-app-monitoring.html