



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

Informatizzazione, trasparenza contabile e competitività
della Pubblica amministrazione: un'analisi a livello regionale

di Carlo Maria Arpaia, Raffaele Doronzo e Pasquale Ferro

Luglio 2009

Numero

48



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

Informatizzazione, trasparenza contabile e competitività
della Pubblica amministrazione: un'analisi a livello regionale

di Carlo Maria Arpaia, Raffaele Doronzo e Pasquale Ferro

Numero 48 – Luglio 2009

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

INFORMATIZZAZIONE, TRASPARENZA CONTABILE E COMPETITIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: UN'ANALISI A LIVELLO REGIONALE

di

C.M. Arpaia*, R. Doronzo* e P. Ferro*

Sommario

Lo scopo del presente lavoro è quello di fornire informazioni utili per valutare le amministrazioni pubbliche con riferimento a due aspetti: 1) il grado di informatizzazione e i servizi offerti in rete; 2) la trasparenza contabile e l'utilizzo delle informazioni contabili come strumento di controllo e benchmarking. Questi aspetti sono esaminati ricorrendo a informazioni periodicamente raccolte dalla Banca d'Italia. Per offrire un panorama più ampio sulla qualità dell'azione della PA, gli indicatori relativi ai due fenomeni sopra citati sono posti a confronto con quelli elaborati dal Formez e relativi alle politiche in favore delle imprese, del lavoro e della competitività territoriale. L'analisi degli indicatori relativi al livello di informatizzazione degli enti evidenzia una migliore performance delle regioni del Nord. L'indice di trasparenza contabile elaborato sui dati del Siope sembrerebbe invece indicare che l'asse Nord Sud non è una determinante significativa dei divari. La correlazione tra gli indicatori relativi all'informatizzazione degli enti e gli indicatori di "buon governo" predisposti dal Formez risulta inoltre particolarmente elevata.

Classificazione Jel: H11, R28, R58.

Parole chiave: Pubblica amministrazione, competitività, informatizzazione, Mezzogiorno.

Indice

1. Introduzione	5
2. Il posizionamento dell'Italia nel contesto internazionale	5
3. La misurazione della capacità competitiva delle amministrazioni pubbliche a livello regionale ..	9
3.1 L'indice di informatizzazione degli enti locali	10
3.2 L'indice di "trasparenza contabile" degli enti locali e l'uso del Siope.....	14
3.3 Un confronto con gli indici Formez	20
4. Conclusioni.....	23
Appendice.....	25
Bibliografia.....	30

* Banca d'Italia, Servizio Rapporti con il Tesoro, Via Milano 60, 00184 Roma.

1. Introduzione¹

L'operatore pubblico influenza in vari modi l'attività dei soggetti economici, fissando le regole e le procedure per l'autorizzazione all'esercizio delle attività e per il loro regolare svolgimento, modificando il contesto ambientale (per esempio in termini di infrastrutture, o di controllo del territorio) in cui l'attività è condotta, sostenendo finanziariamente, in taluni casi, gli investimenti delle imprese. La performance delle Pubbliche amministrazioni è quindi un fattore importante che concorre a determinare la competitività del territorio su cui l'azione pubblica insiste. In un contesto di apertura dei mercati a livello internazionale, la concorrenza si sviluppa anche sulla base dell'efficienza dei sistemi territoriali in cui operano le imprese. Il rafforzamento delle capacità dell'amministrazione può quindi rappresentare un fattore decisivo per lo sviluppo.

L'analisi del ruolo dell'operatore pubblico e delle conseguenze delle politiche poste in essere per ridurre i divari di sviluppo territoriali non può esimersi dal tentativo di misurare il divario di performance delle amministrazioni pubbliche nelle diverse regioni italiane. Un'analisi di questo tipo è purtroppo fortemente limitata dalla scarsità di dati disaggregati a livello territoriale capaci di sintetizzare in modo sufficientemente oggettivo l'efficienza e l'efficacia dell'operato delle pubbliche amministrazioni.

Lo scopo del presente lavoro è quello di fornire informazioni utili per valutare la performance territoriali delle amministrazioni pubbliche con riferimento a due aspetti: 1) il grado di informatizzazione e i servizi offerti in rete; 2) la trasparenza contabile nella rendicontazione e l'utilizzo delle informazioni contabili come strumento di controllo e benchmarking. Questi aspetti sono esaminati ricorrendo a informazioni periodicamente raccolte dalla Banca d'Italia. Al fine di offrire un panorama più completo sulla qualità dell'azione della PA, gli indicatori relativi a entrambi i fenomeni sopra citati sono poi comparati con gli indicatori elaborati dal Formez, relativi alle politiche in favore delle imprese, del lavoro e della competitività territoriale.

Il lavoro è strutturato come segue. Nel paragrafo 2 si analizza, sulla base di alcuni indicatori forniti da organismi economici internazionali, il posizionamento dell'Italia rispetto agli altri paesi in relazione alle tematiche della semplificazione amministrativa e della diffusione delle tecnologie informatiche nella pubblica amministrazione. Nel paragrafo 3 si illustrano i risultati dell'indagine della Banca d'Italia sull'informatizzazione degli enti locali, sulla qualità delle segnalazioni contabili effettuate dagli enti locali al sistema informativo Siope e sull'utilizzo di queste informazioni da parte degli enti stessi; si effettua inoltre un confronto con gli indicatori di "buon governo" elaborati dal Formez. Il paragrafo 4 riporta le principali conclusioni.

2. Il posizionamento dell'Italia nel contesto internazionale

La teoria economica ha attribuito negli ultimi anni un'importanza crescente al ruolo che le istituzioni nazionali o sub-nazionali svolgono nel favorire lo sviluppo economico². Numerosi lavori empirici hanno messo in luce come l'azione, l'efficienza e la capacità competitiva delle

¹ Gli autori desiderano ringraziare Luigi Cannari, Guido De Blasio, Alessandra Staderini, Gianfranco Viesti, Giuseppe Pennella (direttore del dipartimento ricerche economiche del Formez) per gli utili suggerimenti, Giorgio Ivaldi e Michele Nicoloso del Servizio Rapporti con Tesoro per il valido supporto fornito nella raccolta e nell'analisi dei dati.

² Cfr. North (1990), Temple (1999), Rodrick (2000). A differenza del modello neoclassico, con lo svilupparsi della teoria della crescita endogena alla fine degli anni ottanta (Romer 1986; Lucas 1988) e di nuove teorie di crescita regionale (New Economic Geography, Krugman, 1991; Fujita et al. 1999) sono emersi argomenti in favore di uno specifico ruolo attribuibile alle istituzioni nazionali in generale e a quelle locali in particolare.

istituzioni economiche e di governo possano avere effetti diretti sull'incremento di reddito pro capite e siano in grado di spiegare il persistere di differenziali di crescita sia tra nazioni (Hall and Jones 1999; Knack and Keefer 1995) sia tra le regioni di uno stesso paese (Magrini 1997; Caroleo e Coppola 2005). La visione della Pubblica amministrazione come fattore chiave nel determinare lo sviluppo (o il ritardo) dei territori è ormai largamente condivisa dalla teoria economica e dagli studi delle più importanti organizzazioni economiche internazionali (La Porta et al. 1999; European Commission 2000, 2004).

Secondo autorevoli valutazioni, la Pubblica amministrazione italiana è considerata uno degli elementi cruciali della scarsa performance economica del sistema paese (Ferro et al, 1998 e 1999). Sebbene negli ultimi anni, grazie all'introduzione delle tecnologie informatiche e alla realizzazione di politiche di semplificazione del contesto normativo di riferimento e di maggiore trasparenza dei processi amministrativi, qualche passo in avanti sia stato compiuto, la Pubblica amministrazione si trova in un guado complesso in cui al vecchio che tarda a morire si sovrappone il nuovo che nasce troppo lentamente. In diverse occasioni la Confindustria ha sottolineato che la maggior parte dei manager privati colloca al primo posto tra le priorità politiche del paese la riforma della Pubblica amministrazione e lo snellimento delle procedure burocratiche gravanti sulle imprese (Confindustria 1997, 2004, 2006). La semplificazione può avere un impatto rilevante sullo sviluppo economico e sull'occupazione, e quindi sulla competitività dei sistemi nazionali e territoriali. Le imprese, nella loro interazione con le PA, sostengono una serie di costosi adempimenti amministrativi, che potrebbero essere eliminati o fortemente ridotti con una migliore regolamentazione o con altri interventi di semplificazione. Nei confronti internazionali in questo ambito l'Italia è risultata storicamente indietro rispetto agli altri paesi europei e rispetto alla media dei paesi più sviluppati. Negli ultimi anni però sono stati compiuti progressi in termini di riduzione dei tempi, dei costi e delle procedure, che tendono ad avvicinare l'Italia alla media degli altri paesi avanzati. Tali miglioramenti sono evidenziati in numerosi studi. Una ricerca dell'OCSE (Conway et al. 2005) relativa ad alcuni indicatori di regolamentazione e ostacolo all'attività di impresa, evidenzia chiaramente il progresso compiuto dall'Italia nel quinquennio 1998-2003 (grafico 1)³. Nel 1998 l'Italia si collocava al penultimo posto nella graduatoria tra i paesi OCSE avanzati, con un valore dell'indice pari a 2,7, a fronte di un valore medio di 1,9. Dopo cinque anni la situazione risulta sensibilmente migliorata.

Risultati simili emergono anche da un più recente studio della Banca Mondiale⁴ relativo all'estensione e alla modalità della regolamentazione dell'attività produttiva in diverse aree per 178 paesi. La posizione dell'Italia nel 2008 ha subito un significativo miglioramento passando dall'82esimo al 53esimo posto⁵. In particolare, il paese guadagna numerose posizioni per quanto riguarda il mercato del lavoro, la protezione degli investitori e la chiusura delle imprese anche se nel complesso va tuttavia sottolineato come, nonostante il netto avanzamento, la posizione italiana resti significativamente peggiore degli altri paesi europei segnalando l'esigenza di ulteriori significativi interventi di riforma (tavola 1).

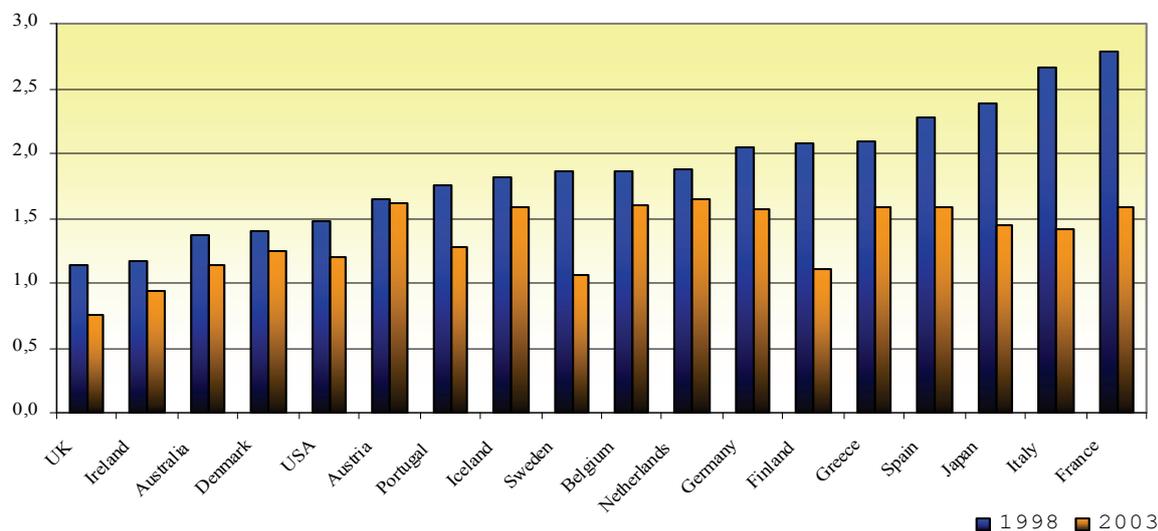
³ Nel grafico 1 è riportato il valore dell'indice sintetico di "ostacoli alla imprenditorialità" negli anni 1998 e 2003. Questo indice è costruito come una media ponderata di diversi indicatori tra cui i più importanti sono il peso degli oneri amministrativi sulle società per azioni, sulle aziende in fase di start-up, e le barriere alla libera competizione. Per quanto riguarda in particolare gli oneri sulle aziende di nuova costituzione, l'indagine comprende essenzialmente i seguenti aspetti: 1. numero di procedure amministrative che un imprenditore deve svolgere per registrare una nuova azienda; 2. numero di enti pubblici o privati che un imprenditore deve contattare per l'attività di registrazione della nuova azienda; 3. numero di giorni lavorativi richiesto per completare l'attività di registrazione; 4. costo economico sostenuto per svolgere l'attività di registrazione. Maggiori valori dell'indice indicano maggiori ostacoli all'imprenditorialità

⁴ Quinto rapporto Doing Business (settembre 2008).

⁵ I miglioramenti sembrano principalmente imputabili a un nuovo e più attento calcolo dei punteggi piuttosto che all'attuazione di specifiche riforme nelle aree oggetto di analisi nel periodo considerato.

Grafico 1

Indice OCSE di ostacoli all'imprenditorialità



Fonte: P. Conway, V. Janod, G. Nicoletti (2005)

Il principale contributo alla riduzione delle barriere allo start-up è derivato dall'introduzione dello "Sportello unico per le attività produttive" (SUAP). Questo innovativo strumento nasce all'interno di un generale processo di semplificazione dei rapporti tra pubblica amministrazione e utenza. Con la legge 112 del 1998 viene disegnato un nuovo procedimento unitario, volto all'integrazione e al coordinamento delle funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la ri-localizzazione di impianti produttivi, il rilascio di concessioni e autorizzazioni per l'esercizio di attività di impresa. L'imprenditore ha dunque un unico interlocutore che diventa responsabile dell'intero procedimento, che ha inizio con la presentazione di un'unica domanda e si conclude con un'unica autorizzazione. Lo Sportello unico ha cercato di costituire una risposta all'obiettivo della semplificazione, configurandosi come struttura unica che segue l'intero procedimento amministrativo, acquisendo da tutti gli enti competenti le autorizzazioni necessarie, assicurando il rispetto dei tempi in linea con le esigenze dell'imprenditore.

Questo innovativo strumento assieme ad altre riforme di semplificazione ha prodotto come principale risultato la riduzione dei tempi, dei costi e delle procedure riguardanti la creazione di nuove attività imprenditoriali o nuovi insediamenti produttivi⁶. Sebbene l'introduzione dello sportello unico abbia rappresentato un indiscusso elemento di semplificazione amministrativa, esso non ha tuttavia corrisposto pienamente alle attese per alcune resistenze interne alle amministrazioni e soprattutto per difetti organizzativi e tecnologici connessi ai ritardi accumulati nella realizzazione della rete infrastrutturale che avrebbe dovuto consentire la condivisione e l'interoperabilità tra le banche dati delle amministrazioni coinvolte nel processo autorizzativo⁷.

⁶ Secondo un recente studio (Ferrara e Milana, in Formez 2008) le procedure riguardanti le ditte individuali sono scese da 11 a 5, i tempi da 16 settimane a 1, i costi da 1150 euro a 340. La riduzione per le società per azioni è stata ancora più consistente: le procedure sono passate da 21 a 12, le settimane da 22 a 6, i costi da 7700 a 3500 euro.

⁷ Nelle più recenti linee guida per la riforma della pubblica amministrazione si ipotizza una accelerazione degli iter burocratici per la costituzione di un'impresa che dovrebbero consentire di avviare l'attività produttiva in un giorno. In questa direzione si colloca il

Tavola 1

Quinto Rapporto Doing Business (2008)

Settore di Regolamentazione	Italia	Francia	Germania	Spagna	UK	USA	OCSE
Avvio di un impresa	65 (52)	12	71	118	6	4	33
Concessione di licenze	78 (104)	17	16	46	54	24	38
Mercato del lavoro	56 101)	144	137	154	21	1	75
Registrazione della proprietà	49 53)	159	47	42	19	10	48
Accesso al credito	68 (65)	36	3	13	1	7	28
Protezione degli investitori	51 (83)	64	83	83	9	5	5
Pagamento delle tasse	122 (117)	82	67	93	12	76	54
Ostacoli al commercio internazionale	62 (110)	25	10	47	27	15	25
Rispetto dei contratti	155 (141)	14	15	55	24	8	31
Chiusura di un impresa	25 (49)	32	29	17	10	18	17
Posizione complessiva	53 (82)	31 (35)	20 (21)	38 (39)	6 (6)	3 (3)	22 (32)

Fonte: World Bank, settembre 2008. I valori in parentesi indicano la posizione del paese nell'anno 2007.

La rapida e capillare diffusione delle tecnologie informatiche è uno strumento cruciale per conseguire l'obiettivo della semplificazione. Il livello di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni può quindi essere considerato un altro degli elementi in base al quale valutare il grado di sviluppo dell'apparato amministrativo e la sua capacità di soddisfare con rapidità e a costi contenuti i bisogni degli utenti esterni. L'agenda di Lisbona e, a livello nazionale, i piani di governo e le iniziative legislative, hanno sottolineato l'importante ruolo che l'ICT può e deve avere per rafforzare l'azione delle pubbliche amministrazioni, sia a livello centrale che locale. Le linee in più occasioni tracciate dalla Commissione europea (European Commission 2003, 2005, 2006, 2007) sostengono la sussistenza di una correlazione positiva tra il grado di informatizzazione di una amministrazione - inteso come capacità della stessa di auto-organizzarsi e di fornire servizi all'utenza utilizzando i più moderni strumenti dell'ICT - la semplificazione dei processi e l'efficacia della propria azione amministrativa⁸.

Sebbene in Italia la diffusione dell'ICT si inserisca in un ampio progetto di riforma della pubblica amministrazione avviato già da oltre un decennio⁹, si ha la sensazione che permanga, soprattutto in particolari settori e aree geografiche, una situazione di sottoutilizzo delle potenzialità delle nuove tecnologie, una difficoltà a tradurre le opportunità offerte dall'ICT in nuovi servizi digitali e applicazioni operative. La difficoltà a integrare le innovazioni nei processi amministrativi, che richiederebbe un cambiamento strutturale e una rimodulazione dei processi e delle modalità di

progetto, in corso di sperimentazione, sulla "comunicazione unica d'impresa", avviato da Unioncamere, Agenzia delle Entrate, Inail e Inps, che consente alle imprese in fase di costituzione, utilizzando un canale telematico, di comunicare dati ai fini fiscali, previdenziali e assicurativi all'Ufficio del registro presso la camera di commercio di competenza. Gli enti si scambiano in tempi rapidi i dati e forniscono l'esito dell'esame all'impresa al massimo entro sette giorni.

⁸ La Commissione europea (2005) definisce l'e-government come "l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni, coniugato a modifiche organizzative e all'acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici e i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche".

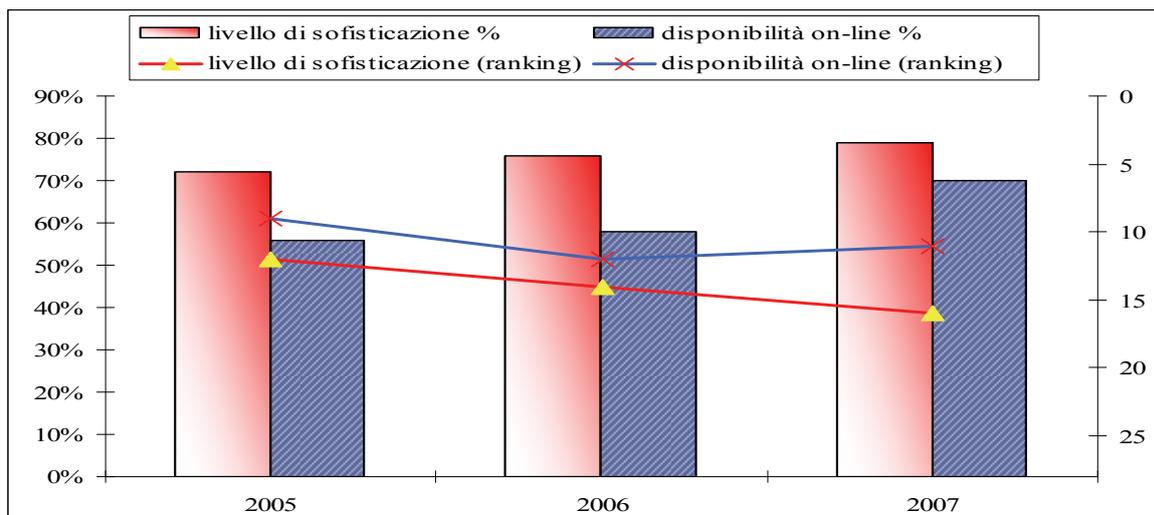
⁹ I principi fondamentali di questo processo di riforma sono stati: a) separazione tra politica e amministrazione; b) decentramento e federalismo; c) semplificazione normativa e procedimentale; d) liberalizzazione e deregolamentazione; e) maggiore autonomia gestionale dei dirigenti; f) introduzione della responsabilità per i risultati conseguiti; g) introduzione di forme di controllo di risultato.

erogazione dei servizi, si traduce in un non adeguato livello di servizi offerti all'economia (Banca d'Italia, 2006).

I dati di *benchmarking sull'e-government* periodicamente rilevati dalla Commissione europea mostrano che l'Italia migliora costantemente le sue performance ma a tassi più bassi degli altri paesi dell'Europa a 27. Prendendo in esame le ultime tre indagini sui servizi erogati on-line dalle Pubbliche amministrazioni, svolte da Capgemini per conto della Commissione europea (European Commission 2005, 2006, 2007) e confrontando la performance dell'Italia sulla base dei due principali indici elaborati (livello di sofisticazione dei servizi e piena disponibilità on-line dei servizi¹⁰), si registrano netti miglioramenti in termini assoluti, ma una perdita di competitività nei confronti degli altri paesi dell'Europa a 27. Se consideriamo, infatti, la percentuale di servizi erogati totalmente on-line dalle Amministrazioni pubbliche, l'Italia passa dal 9° posto del 2005 all'11° del 2007; l'indice del grado di sofisticazione dei servizi pubblici offerti in rete indica uno scenario ancora peggiore, considerato che l'Italia scende dal 12° posto nel 2005 al 16° nel 2007 (grafico 2).

Grafico 2

Livello di sofisticazione e di disponibilità dei servizi on line delle Pubbliche amministrazioni italiane



Fonte: European Commission (2005; 2006; 2007).

3. La misurazione della capacità competitiva delle Amministrazioni pubbliche a livello regionale

Nonostante sia diffusa la constatazione che il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione delle pubbliche amministrazioni concorre a rendere più competitivo un sistema locale, si registra una sostanziale carenza di dati disaggregati a livello regionale in grado di mettere in

¹⁰ Gli indici di sofisticazione e di piena disponibilità on-line sono calcolati considerando una gamma di 20 tipologie di servizi pubblici di base offerti dalle PA a cittadini e imprese. In particolare l'indice di sofisticazione valuta i diversi servizi pubblici prendendo in considerazione 5 diversi livelli di integrazione tra back-office e front-office (e, pertanto, di interazione con l'utenza): 1) informativo; 2) interazione a un senso; 3) integrazione a doppio senso; 4) transazione; 5) personalizzazione. L'indice di piena disponibilità on-line classifica i diversi servizi tra i "non pienamente disponibili on-line" se erogati con modalità rispondenti a uno dei primi 3 livelli della scala di sofisticazione, o tra i "pienamente disponibili on-line" negli altri casi.

evidenza il diverso livello di sviluppo e di capacità competitiva delle amministrazioni pubbliche. L'esigenza di disporre di indicatori in questo ambito è particolarmente sentita poiché solo da un'analisi comparata dell'azione delle diverse amministrazioni è possibile capire quali siano le "best practices" e studiare il loro impatto sulla realtà economiche locali.

In questa sezione vengono proposte due diverse misure della performance delle amministrazioni pubbliche locali. La prima è relativa al grado di informatizzazione degli enti territoriali, la seconda sintetizza la qualità delle segnalazioni contabili inviate dagli stessi enti agli organismi di controllo e il grado di utilizzo di tali informazioni da parte degli enti. I dati utilizzati per queste due misurazioni sono ricavati da indagini periodiche del Servizio Rapporti col Tesoro della Banca d'Italia (indice di informatizzazione) e dalla base dati statistica Siope (indice di trasparenza contabile e grado di utilizzo del sistema informativo). Entrambe le misure vengono poi comparate con gli indicatori Formez¹¹, relativi alla qualità delle politiche poste in essere dalle amministrazioni locali, sintetizzate in un indice di "buon governo". La motivazione del confronto è originata dalla constatazione che la qualità dell'amministrazione pubblica è un concetto multidimensionale: almeno in linea di principio è possibile che un'amministrazione presenti, per esempio, un elevato livello di informatizzazione, ma sia invece carente sotto il profilo della promozione della competitività del territorio o viceversa. Il confronto tra gli indicatori consente dunque di fornire un panorama più completo delle caratteristiche delle amministrazioni.

La scelta degli indici Formez per effettuare il confronto deriva dal fatto che essi rappresentano, per quanto di nostra conoscenza, gli indicatori sintetici caratterizzati dal maggior grado di completezza sotto il profilo della misurazione della qualità dell'azione delle Amministrazioni pubbliche¹².

3.1 L'indice di informatizzazione degli enti locali

Il ritardo della pubblica amministrazione italiana nell'utilizzo delle tecnologie informatiche per l'erogazione di servizi di pubblica utilità, assume diversa intensità a livello regionale. Tuttavia non esistono al momento basi-dati pubbliche che consentano di disaggregare agevolmente il dato nazionale, al fine di individuare l'esistenza di un gap di utilizzo delle tecnologie nell'erogazione di servizi pubblici e di misurarne in qualche modo l'entità. I dati Istat (2007) forniscono informazioni utili sulle dotazioni tecnologiche e sugli investimenti in formazione informatica delle diverse tipologie di enti locali ma, oltre a non presentare sempre una disaggregazione su base regionale, non sono finalizzati a una valutazione del livello dei servizi offerti in rete, né a spiegare in che modo l'ICT sia effettivamente riuscita a cambiare il rapporto con l'utenza, con riferimento a specifiche aree di attività.

Da diversi anni la Banca d'Italia segue la tematica dell'informatizzazione delle amministrazioni pubbliche per le interrelazioni che sussistono tra il processo di innovazione tecnologica e i sistemi di pagamento, nel cui ambito le PA svolgono un ruolo molto rilevante. Il raggiungimento di standard tecnologici elevati nei sistemi informativi della pubblica amministrazione centrale e degli enti pubblici locali è una condizione necessaria per garantire un funzionamento efficiente e ordinato del sistema dei pagamenti pubblici e una gestione tempestiva e trasparente dei relativi flussi informativi per finalità di monitoraggio e controllo. Questa è stata una delle motivazioni che hanno indotto la Banca d'Italia ad avviare, a partire dal 2000, un'indagine

¹¹ Il Formez è un istituto che risponde al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri. La sua attività principale consiste nell'accompagnare le Amministrazioni pubbliche nello sviluppo di progetti di innovazione organizzativa e amministrativa, e nel monitoraggio delle politiche e dei processi di innovazione.

¹² Sebbene il Formez non fornisca serie storiche ma semplicemente i risultati di una ampia ricerca svolta negli anni 2004-08.

campionaria volta ad approfondire il grado di diffusione delle moderne tecnologie e degli strumenti di colloquio in rete tra gli enti territoriali. Le indicazioni provenienti da tale ricerca, aggiornata e rinnovata negli anni 2002, 2005 e 2008 hanno contribuito a fornire un quadro importante sul grado generale di informatizzazione degli enti e, in particolare, sulla qualità del colloquio tra ente e tesoriere bancario. I risultati di tali indagini consentono, inoltre, di evidenziare le aree in cui è maggiore la necessità di intervento, fornendo una mappa del livello di sviluppo delle nuove tecnologie sia su base territoriale che con riferimento alle diverse categorie di enti. In un quadro di crescente, progressivo decentramento amministrativo e fiscale, in cui le best practices nell'utilizzo dell'ICT assumono un ruolo chiave nel qualificare l'azione pubblica, tali informazioni possono risultare importanti, in quanto un diverso livello di informatizzazione su base territoriale può influire sulla performance delle pubbliche amministrazioni locali e sulla capacità di queste ultime di innescare una positiva interazione con il tessuto economico.

In questa sezione si utilizzano i dati provenienti dalle indagini svolte dalla Banca d'Italia sull'informatizzazione degli enti territoriali per illustrare le modalità di utilizzo dell'ICT a livello territoriale. Attraverso l'analisi delle risposte fornite dagli enti del campione relativamente alla gestione di un proprio sito internet, alle tipologie di servizi economici offerti alle imprese tramite rete e ai collegamenti telematici con le altre amministrazioni centrali e locali, si è costruito un indice sintetico di informatizzazione su base regionale utile per comparazioni di tipo geografico e temporale.

La principale caratteristica di tale indice rispetto alle informazioni fornite dall'Istat e da altre istituzioni, è la disaggregazione del dato su base regionale. Le risposte fornite da ciascun ente sono state, inoltre, ponderate sulla base della rilevanza dell'ente rispetto alla regione di appartenenza. Il coefficiente di ponderazione è stato calcolato assumendo che l'importanza relativa dei servizi erogati dall'ente sul territorio sia proporzionale all'incidenza delle spese correnti e in conto capitale dell'ente sul totale delle spese degli enti della stessa regione inclusi nel campione, depurati dai trasferimenti ad altre Pubbliche amministrazioni. I dati relativi alla spesa sono estratti dalla banca dati Siope¹³ per l'anno 2007. Tale tipo di ponderazione da un lato aiuta a tenere conto della disomogeneità dimensionale fra enti diversi (Comuni, Regioni, Province) all'interno della stessa regione, dall'altro rende possibile il confronto tra gli indici di regioni diverse. Le componenti elementari dell'indice si riferiscono alla disponibilità di un sito internet, ai servizi erogati on-line alle imprese, all'esistenza di una rete telematica in grado di connettere l'ente con gli altri enti territoriali regionali e con il sistema pubblico di connettività, all'esistenza di una rete telematica in grado di connettere l'ente con le altre amministrazioni diverse dagli enti territoriali. La modalità statistica di calcolo dell'indice sintetico è descritta in dettaglio nel riquadro 1.

La tavola 2 illustra il posizionamento relativo delle regioni italiane con riferimento alle singole componenti dell'indice sintetico di informatizzazione. Si osserva una sostanziale uniformità di punteggi per quanto attiene la disponibilità di un proprio portale: le uniche due regioni che evidenziano valori dell'indice inferiori a 5 sono infatti Sicilia e Campania. Esistono tuttavia delle marcate differenze con riferimento agli altri tre indicatori. In particolare, con riferimento alla componente più importante dell'indice sintetico (disponibilità di servizi on line alle imprese) si osserva che la regione più virtuosa (Piemonte) ha un valore più che triplo rispetto alla regione con il punteggio più basso (Puglia) e che, più in generale, il rapporto tra Sud e Centro-Nord si ferma al 65 per cento.

¹³ Come viene illustrato con maggiore dettaglio nel prossimo paragrafo, il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (Siope) è un archivio gestito dalla Banca d'Italia per conto della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) che raccoglie giornalmente dai tesoriери delle Amministrazioni pubbliche informazioni sugli incassi e i pagamenti dagli stessi effettuati.

Riquadro 1: L'indice regionale di informatizzazione

L'indice di informatizzazione è stato costruito al fine di disporre di un indicatore, disaggregato su base regionale, del livello di informatizzazione degli enti territoriali. La base di calcolo è costituita da alcune delle informazioni rilevate nelle quattro indagini effettuate dal Servizio Rapporti con il Tesoro della Banca d'Italia (2000, 2002, 2005 e 2008). I dati sono stati raccolti attraverso un questionario inviato ad un campione di circa 450 enti che comprende tutte le Regioni, tutte le province e circa 300 comuni. Ai fini del calcolo dell'indice, è stato considerato solo il sotto-insieme di enti che ha risposto a tutte le quattro indagini (261 comuni, 93 province e tutte le Regioni). Le domande che costituiscono la base di calcolo dell'indice di informatizzazione regionale e i relativi punteggi sono i seguenti:

1. L'ente ha un proprio sito internet? (Sì = 6; Sì ma aderisce a un portale con altri enti = 3; No = 0)
2. Quali sono i servizi erogati on-line alle imprese? (SUAP e altre iniziative a sostegno economico diverse dallo SUAP = 6; SUAP o altre iniziative a sostegno economico diverse dallo SUAP = 3; Nessuna delle due = 0)
3. Esiste una rete telematica in grado di connettere l'ente con gli altri enti territoriali regionali e con il sistema pubblico di connettività? (Sì = 6; No = 0)
4. Esiste una rete telematica in grado di connettere l'ente con le altre amministrazioni diverse dagli enti territoriali? (Sì = 6; No = 0)

I pesi assegnati sono rispettivamente 0,25 per la domanda 1, 0,35 per la domanda 2, 0,2 per le domande tre e quattro. Si è scelto di assegnare un peso lievemente maggiore alle prime due domande perché in grado di catturare le potenziali ricadute sugli utenti esterni dell'utilizzo delle tecnologie informatiche da parte degli enti locali, a differenza delle domande 3 e 4 che indicano semplicemente l'esistenza di forme di interconnessione telematica tra le varie amministrazioni. Il valore per il singolo ente dell'indice di informatizzazione è pari alla media ponderata dei punteggi relativi alle quattro domande. Una volta calcolato questo valore si è provveduto ad aggregare i dati degli enti appartenenti alla medesima regione secondo un meccanismo di ponderazione che tenesse conto del peso specifico dell'ente all'interno della regione. Tra i vari meccanismi di ponderazione possibili si è scelto di utilizzare il criterio della spesa. Si è pertanto ipotizzato che la rilevanza dei servizi erogati dall'ente sul territorio sia proporzionale all'incidenza delle spese correnti e in conto capitale dell'ente sul totale della spesa degli enti della stessa regione inclusi nel campione, al netto dei trasferimenti verso altri enti¹⁵. I dati relativi alla spesa sono stati ricavati dalla banca dati Siope e si riferiscono all'anno 2007. La scelta di utilizzare la spesa nel 2007 anziché la spesa relativa agli anni in cui si è effettivamente realizzata l'indagine è causata dal fatto che la banca dati Siope raccoglie queste informazioni in maniera completa e dettagliata solo a partire dal 2007. Ciò non dovrebbe comunque determinare problemi nel calcolo dell'indice poiché il rapporto tra le spese dei singoli enti e la spesa totale a livello regionale risulta essere piuttosto stabile negli anni che stiamo considerando.

La formula per il calcolo dell'indice di informatizzazione regionale è pertanto la seguente:

$$INF_{it} = \sum_{j=1}^N \sum_{k=1}^4 \alpha_k X_{kj} * (\omega_j / \omega_i)$$

Dove:

i = regione (i = 1, ..., 20)

t = anno (t = 2000, 2002, 2005, 2008)

j = enti del campione appartenenti alla regione i (j = 1, ..., N)

X = domanda (k = 1, ..., 4)

α = peso relativo alla domanda k

ω_j = spesa relativa all'ente J

ω_i = spesa complessiva dei j enti appartenenti alla regione i

¹⁴ Il campione è lo stesso utilizzato dalla Banca per le indagini sulla finanza locale e regionale; dal 2005 sono state inserite nell'indagine anche le ASL.

¹⁵ La scelta di non considerare i titoli dello schema di codifiche Siope relativi alle partite finanziarie e a quelle di giro (trasferimenti ad altri enti e istituzioni, rapporti finanziari con altri conti di tesoreria, conti anticipazioni) deriva dalla volontà di depurare il dato da eventuali partite di giro che potrebbero gonfiare in maniera impropria il ruolo dell'ente sul territorio. Per analogo ragionamento non sono stati considerati i flussi relativi ai trasferimenti ad altri enti in quanto non rappresentativi di spesa sostenuta a fronte dell'erogazione diretta di servizi. Il discorso vale in particolare modo per i trasferimenti delle Regioni alle ASL relativi alla spesa sanitaria, esclusi dal peso delle Regioni in quanto i relativi servizi vengono erogati dalle ASL e dalle strutture sanitarie.

Tavola 2

Componenti dell'indice di informatizzazione delle Pubbliche amministrazioni (media 2000-2008)

Regione	Disponibilità sito	Servizi on line alle imprese	Connessione con enti territoriali e SPC	Connessione con altri enti
Piemonte	5,93	4,66	5,69	5,36
Emilia Romagna	5,96	4,15	5,78	5,07
Valle d'Aosta	6,00	3,45	6,00	6,00
Liguria	5,90	4,59	4,56	4,89
Marche	5,63	4,40	5,55	4,14
Trentino Alto Adige	5,97	2,80	5,99	5,90
Lazio	5,90	3,31	5,77	5,50
Lombardia	4,99	3,67	5,45	5,39
Toscana	5,84	2,92	5,27	4,79
Basilicata	5,68	3,25	5,26	3,81
Molise	6,00	1,46	5,77	5,53
Friuli Venezia Giulia	5,97	2,15	4,95	5,54
Veneto	5,81	3,13	3,08	5,19
Umbria	5,17	2,15	4,38	5,27
Abruzzo	5,35	2,41	2,27	4,48
Calabria	5,30	2,22	3,12	4,51
Campania	4,41	3,02	3,03	4,85
Sicilia	3,46	1,93	4,83	4,67
Sardegna	5,72	2,38	1,40	3,19
Puglia	5,60	1,26	3,04	2,03
Italia	5,53	2,97	4,56	4,80
-Sud(1)	5,19	2,24	3,59	4,12
-Centro-Nord	5,75	3,45	5,21	5,36
Sud / Centro Nord	0,90	0,65	0,69	0,78

Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia (2000, 2002, 2005, 2008).

(1) Include Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia.

La tavola 3 riporta invece i valori dell'indice sintetico di informatizzazione nei diversi anni in cui è stata svolta l'indagine. Analizzando i valori medi 2000-08 (colonna 1) si osserva che il livello di informatizzazione delle regioni meridionali risulta inferiore rispetto a quello delle regioni del Centro-Nord: tutte le regioni del Sud, ad eccezione di Molise e Basilicata, occupano la parte più bassa della classifica con valori inferiori alla media nazionale. Il valore medio dell'indice di informatizzazione per queste regioni è pari a circa il 77 per cento del valore delle regioni del Centro-Nord nell'arco temporale preso in esame. Tuttavia, osservando l'evoluzione nel tempo di questo rapporto, si registra una sensibile diminuzione del divario tra le due macro aree: il rapporto Sud/Centro Nord passa dal 65 per cento del 2000 all'89 per cento del 2008. Nonostante l'ampiezza del processo di convergenza permangono tuttavia sensibili gap tra le diverse regioni: il valore dell'indice nell'anno 2008 della regione più virtuosa, la Valle d'Aosta, è ancora sensibilmente più elevato rispetto a quello della regione meno informatizzata, la Puglia. Questa disparità indica che c'è ancora molta strada da percorrere per raggiungere le priorità indicate nel piano e-Europe

2005¹⁶ di estendere a tutti i cittadini e alle imprese i benefici derivanti dall'utilizzo delle reti telematiche e di Internet entro il 2010 e che è diversa l'intensità con cui gli indirizzi dell'agenda di Lisbona e dei piani nazionali di e-government sono stati attuati a livello territoriale.

Tavola 3

Indice di informatizzazione delle Pubbliche amministrazioni 2000-2008

Regione	Media 2000-2008	2000	2002	2005	2008
Piemonte	5,27	4,38	5,39	5,59	5,67
Emilia Romagna	5,10	4,33	5,02	5,53	5,57
Valle d'Aosta	5,08	3,90	4,86	5,83	5,83
Liguria	4,94	4,13	4,81	5,37	5,54
Marche	4,92	3,28	5,17	5,44	5,67
Trentino Alto Adige	4,86	4,79	4,79	4,91	4,98
Lazio	4,72	4,07	4,07	5,28	5,76
Lombardia	4,71	2,80	4,60	5,70	5,77
Toscana	4,44	3,90	4,00	4,96	5,13
Basilicata	4,31	2,90	3,79	5,23	5,56
Molise	4,27	3,77	4,33	4,48	4,49
Friuli Venezia Giulia	4,26	3,54	3,60	4,90	5,32
Veneto	4,10	3,05	3,26	5,22	5,29
Umbria	3,90	3,22	3,30	4,69	4,70
Abruzzo	3,89	2,56	3,08	4,93	5,40
Calabria	3,60	2,81	3,34	4,08	4,29
Campania	3,60	1,41	2,44	5,52	5,60
Sicilia	3,38	2,71	3,04	3,27	4,67
Sardegna	3,05	1,81	1,98	4,34	4,59
Puglia	2,75	1,83	1,87	3,46	4,28
Italia	4,26	3,25	3,84	4,93	5,21
-Sud (1)	3,61	2,47	2,98	4,41	4,86
-Centro Nord	4,69	3,78	4,40	5,28	5,44
Sud / Centro Nord	0,77	0,65	0,68	0,83	0,89

Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia (2000, 2002, 2005, 2008).

(1) Include Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia.

3.2 L'indice di "trasparenza contabile" degli enti locali e l'uso del Siope

Le differenze di performance fra gli enti a livello regionale possono essere misurate anche in un segmento specifico come quello delle segnalazioni informativo-contabili che gli enti sono tenuti a fornire al Ministero dell'Economia e agli organismi di controllo per finalità di coordinamento e monitoraggio della finanza pubblica. Per analizzare questo aspetto e verificare comportamenti eventualmente differenziati degli enti locali a livello territoriale sono stati utilizzati i dati sui flussi di cassa inviati dai tesoriери degli enti al Siope.

¹⁶ Il Piano d'azione e-europe 2005, approvato dal Consiglio europeo di Siviglia nel giugno 2002, mira a tradurre la connettività in un aumento della produttività economica e in un miglioramento della qualità e dell'accessibilità dei servizi a profitto di tutti i cittadini europei, sulla base di un'infrastruttura a banda larga protetta e ampiamente disponibile.

Riquadro 2: Il Siope

Il Sistema informatizzato delle operazioni degli enti pubblici (Siope) è un archivio gestito dalla Banca d'Italia per conto della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) che raccoglie giornalmente dai tesoriери delle Amministrazioni pubbliche informazioni sugli incassi e i pagamenti dagli stessi effettuati, codificate in maniera omogenea per ciascun comparto d'appartenenza (Regioni, Province e comuni, altri enti locali, strutture sanitarie, università, enti di ricerca). Tali informazioni, rilevate tramite messaggi inviati dalle banche su rete telematica, sono tempestivamente messe a disposizione del Ministero dell'Economia tramite il Sistema Pubblico di Connettività (SPC), nonché degli stessi enti che lo alimentano e degli altri soggetti autorizzati dalla RGS tramite il sito web www.siope.it. Il sito offre, attualmente, la possibilità di visualizzare report giornalieri e mensili, sia per singolo ente che per comparto di appartenenza. In prospettiva, con l'avvio dell'aggiornamento telematico delle anagrafi tra Istat, RGS e Banca d'Italia, sarà possibile visualizzare report calcolati sulla base della dimensione e della direttrice geografica, elaborare indici (come ad esempio l'indice di autonomia finanziaria) ed estrarre serie storiche.

Il Siope è partito in fase sperimentale nel 2006 per poi essere gradualmente esteso alle diverse amministrazioni pubbliche comprese nella lista S13 pubblicata dall'Istat. Attualmente segnalano regolarmente al Sistema quasi 12.500 soggetti (tra cui regioni, comuni, province, altri enti locali, strutture sanitarie, università, enti di ricerca) che rappresentano circa il 92% di tutte le Amministrazioni pubbliche e circa il 98% della spesa delle stesse. L'affidabilità dei dati inviati al Sistema è stata riconosciuta adeguata dalla RGS che, con la manovra finanziaria per il 2009/2011¹⁷ ha disposto la sostituzione, a partire dal 2010, degli obblighi trimestrali di segnalazione (cartacea) dei flussi di cassa per gli enti che inviano i dati al Siope in maniera corretta¹⁸. In tal modo, il Siope diventa il principale strumento di monitoraggio dei flussi di cassa delle Amministrazioni pubbliche.

La qualità dei dati e la rapidità della trasmissione sono aspetti particolarmente importanti del processo di segnalazione. La capacità degli enti di produrre informazioni di natura contabile affidabili e tempestive impatta infatti sulla performance dell'operatore pubblico e quindi sulla competitività del sistema paese sotto diversi aspetti. Dal punto di vista "macro" le segnalazioni al Siope rappresentano una fonte primaria per il monitoraggio dei conti pubblici sia per la particolare rilevanza che i flussi di cassa assumono nell'ambito delle Amministrazioni pubbliche, sia per la tempestività con cui gli stessi si rendono disponibili¹⁹. Sotto il profilo "micro" l'effettiva disponibilità di una rappresentazione dettagliata dei principali fenomeni gestionali, un concetto che potremmo definire di "trasparenza contabile", costituisce una componente essenziale del sistema di pianificazione e controllo degli enti pubblici, influenzando l'efficacia delle politiche perseguite e dell'azione amministrativa necessaria per realizzarle.

L'atteggiamento che gli enti dimostrano nei confronti degli obblighi di segnalazione può essere pertanto considerato una misura del ruolo che l'informativa contabile assume nel loro processo gestionale. Un ente che non predisponga tempestivamente i reports, che sottoponga a

¹⁷ D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge n. 133/2008

¹⁸ La portata di tale misura è rafforzata dall'applicazione, agli enti inadempienti, del blocco dei pagamenti a valere sui conti di tesoreria diversi da pensioni e stipendi, che potrà avere come effetto un ulteriore miglioramento della qualità dei dati.

¹⁹ Le principali decisioni degli organi deliberanti degli enti pubblici vengono, di fatto, prese in sede di approvazione del bilancio previsionale che, individuando le principali fonti di finanziamento della gestione, le spese correnti e gli investimenti, diventa un vero e proprio documento programmatico. Le operazioni di incasso e pagamento registrate dal Siope rappresentano invece uno strumento per disporre in tempo reale di un riscontro oggettivo degli equilibri di tipo finanziario che lo stesso deve mantenere. In sintesi, nell'assenza di una contabilità economica che rilevi la congruenza dei comportamenti di spesa con riferimento ai concetti di costi e benefici dei servizi erogati e dei programmi attuati, i dati consuntivi di cassa rappresentano lo strumento forse più appropriato per un monitoraggio tempestivo degli equilibri finanziari e la principale base di partenza per l'analisi di quelli economici (Pica e Torre, 2008).

successiva rettifica una parte dei dati originariamente segnalati, che classifichi con notevole ritardo le partite in sospeso (c.d. “carte contabili”) non potrà disporre di un efficace sistema informativo per il monitoraggio della propria azione amministrativa. La “trasparenza contabile” è inoltre strettamente connessa al livello generale di informatizzazione dell’ente e al grado di integrazione delle procedure contabili con le altre procedure amministrative. L’avvio del Siope, oltre a rendere più efficiente il processo attraverso il quale la Ragioneria generale dello Stato produce e pubblica i dati sui flussi di cassa delle Amministrazioni pubbliche, ha contribuito a fornire importanti informazioni sull’effettivo grado di informatizzazione degli enti coinvolti e sull’efficienza dei relativi sistemi contabili. In particolare il Siope ha permesso di monitorare il fenomeno della regolarizzazione delle carte contabili, ovvero dei pagamenti e degli incassi effettuati dagli enti in assenza di mandato o reversale²⁰. L’esigenza degli enti di disporre di tempi lunghi per regolarizzare tali operazioni imputandole ai rispettivi capitoli di bilancio, rappresenta un forte limite alla leggibilità e alla significatività dei dati di cassa. Un ente che, ad esempio, a un mese di distanza da un dato periodo di osservazione, non abbia attribuito classificazione economica (attraverso il relativo codice Siope indicato sul documento di entrata o di uscita) a una parte significativa degli importi segnalati fra gli incassi e i pagamenti non fornisce agli organi di monitoraggio e controllo una informativa contabile trasparente e tempestiva, né dispone di informazioni essenziali per il monitoraggio della propria gestione finanziaria. Da un altro punto di osservazione i tempi di regolarizzazione delle carte contabili forniscono una misura sintetica, anche se relativa, dell’efficienza dei rispettivi sistemi informativo-contabili. Nei primi anni di gestione del Siope la velocità di regolarizzazione delle operazioni in sospeso degli enti locali è stata piuttosto differenziata: a fronte di enti che, entro un mese dal periodo di riferimento, sono riusciti a ridurre a livelli contenuti le spese e le entrate non codificate, si trovano enti che, ad un anno dal periodo di riferimento, non hanno ancora individuato per percentuali rilevanti la natura delle operazioni effettuate. Al fine di misurare in modo strutturato tale fenomeno sono stati costruiti, sulla base dei dati Siope riferiti agli anni 2007 e 2008, degli indicatori basati sulla rilevazione della percentuale delle operazioni codificate in tre momenti diversi: alla fine del mese di riferimento e nei due mesi successivi. La formula di calcolo degli indicatori è la seguente:

$$Itrcont_{ik} = E_t \left[\frac{\sum_{j=1}^N (Ec + Uc)_{jtk}}{\sum_{j=1}^N (Etot + Utot)_{jtk}} \right]_{k=0,1,2}$$

Dove:

i = regione (i = 1, ...20)

t = mese (t = 1, ..., 19)

k = distanza temporale (espressa in mesi) tra mese di osservazione e mese di riferimento t (k = 0,1,2)

J = enti appartenenti alla regione i (j = 1,.....N)

Ec = Entrate codificate

Uc = Uscite codificate

Etot = Entrate totali

Utot = Uscite totali

²⁰ La reversale di incasso è il documento con cui l’ente autorizza il tesoriere a riscuotere ovvero regolarizza un incasso effettuata in conto sospeso, indicando il capitolo di entrata del bilancio e la natura dell’operazione (indicando il codice gestionale Siope sullo stesso documento).

L'indice copre un periodo di 19 mesi (da gennaio 2007 a luglio 2008)²¹ ed è calcolato su base regionale aggregando i dati relativi alle entrate ed uscite dei circa 12.400 enti che partecipano al Siope. Per ciascun mese è stato rilevato il rapporto tra le operazioni codificate e quelle totali degli enti di ciascuna regione. Le operazioni considerate hanno un'incidenza proporzionale al loro importo, pertanto l'indice è principalmente influenzato dal comportamento degli enti più grandi (regioni, comuni capoluogo, etc.) presenti in una determinata regione. Nella tavola 5 sono riportate su base regionale le percentuali delle operazioni codificate alla fine del mese di riferimento, dopo un mese e dopo due mesi. La colonna D invece esprime un indice sintetico di "trasparenza contabile" calcolato come media delle prime tre colonne: esso indica quindi la percentuale media delle operazioni codificate nel periodo di riferimento e rappresenta pertanto una misura sintetica della capacità degli enti pubblici di fornire agli organi di monitoraggio e controllo informazioni tempestive e affidabili sui propri flussi di cassa.

Tavola 4

Indice di trasparenza contabile e sue componenti (1)

REGIONE	A - Operazioni codificate a fine mese	B - Operazioni codificate dopo 1 mese	C - Operazioni codificate dopo 2 mesi	D - Indice di trasparenza contabile (media A,B,C)
Valle D'Aosta	0,863	0,975	0,983	0,941
Molise	0,847	0,952	0,983	0,927
Calabria	0,838	0,958	0,974	0,923
Lombardia	0,843	0,953	0,972	0,923
Basilicata	0,841	0,948	0,976	0,922
Emilia-Romagna	0,825	0,952	0,980	0,919
Toscana	0,793	0,938	0,966	0,899
Marche	0,797	0,931	0,965	0,898
Puglia	0,770	0,932	0,986	0,896
Sicilia	0,779	0,904	0,941	0,875
Piemonte	0,747	0,901	0,950	0,866
Liguria	0,738	0,900	0,956	0,865
Abruzzo	0,734	0,879	0,948	0,854
Umbria	0,676	0,902	0,981	0,853
Lazio	0,619	0,857	0,950	0,809
Veneto	0,654	0,823	0,887	0,788
Trentino-Alto Adige	0,625	0,791	0,879	0,765
Sardegna	0,563	0,753	0,834	0,717
Campania	0,625	0,728	0,768	0,707
Friuli-Venezia Giulia	0,580	0,699	0,765	0,681
Italia	0,73	0,88	0,93	0,85
-Sud (2)	0,74	0,88	0,92	0,85
-Centro Nord	0,73	0,88	0,93	0,85
Sud / Centro Nord	1,02	0,99	0,98	1

Fonte: elaborazioni su dati Siope.

(1) Percentuali medie da gennaio 2007 a luglio 2008. - (2) Include Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia.

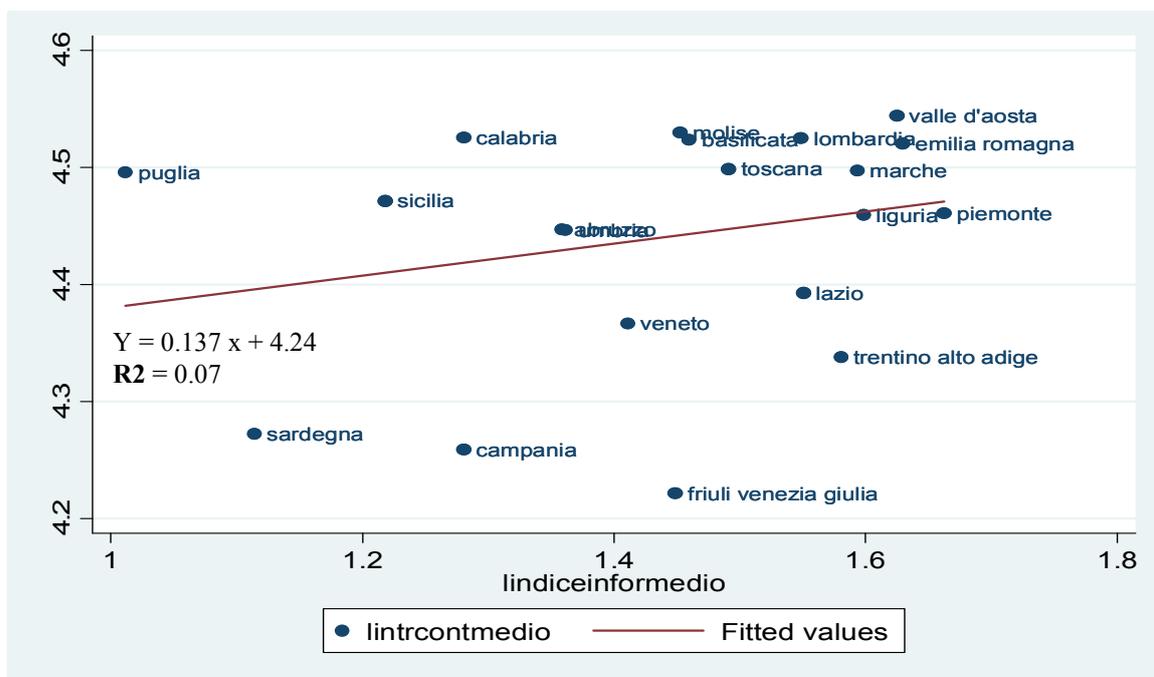
La tavola 5 indica un andamento piuttosto omogeneo nel tempo del processo di regolarizzazione da parte degli enti delle diverse regioni; la percentuale media di dati codificati

²¹ Si è scelto di far partire la rilevazione dal 2007 in modo da far riferimento ad un insieme di enti omogeneo (la maggior parte dei comuni è entrata a regime in Siope solo nel 2007); in futuro sarà possibile calcolare tale indice sfruttando serie storiche più lunghe.

risulta essere pari all'88 per cento un mese dopo il periodo di riferimento mentre sale al 93 per cento alla fine del secondo mese. L'analisi dei valori sintetici riportati nella colonna D conferma l'eccellenza di alcune realtà regionali del Centro Nord, come Valle d'Aosta, Lombardia, l'Emilia Romagna e Toscana cui si aggiungono alcune regioni del Sud (Basilicata, Calabria e Molise). L'indice di trasparenza contabile pertanto, a differenza dell'indice di informatizzazione analizzato in precedenza, non evidenzia una netta "spaccatura" geografica: il valore dell'indice per le regioni meridionali è sostanzialmente in linea con quello delle regioni del Centro e del Nord, indicando quindi una performance degli enti pubblici del Mezzogiorno essenzialmente identica a quella del resto del paese. Questo risultato potrebbe avere diversi fattori esplicativi. Il grado di informatizzazione degli enti può avere una certa influenza sulla capacità degli stessi di inviare e predisporre informazioni contabili tempestive e trasparenti, ma, evidentemente, non è l'unico fattore esplicativo. Se infatti osserviamo la correlazione tra l'indice di informatizzazione e l'indice di trasparenza contabile (grafico 3), notiamo che essa non è particolarmente elevata. Ciò potrebbe essere, in parte, spiegato dal rilevante ruolo assunto dai tesoriери bancari nella qualità delle segnalazioni: la centralizzazione, spesso a livello di gruppo bancario, della gestione e dello sviluppo delle procedure bancarie che producono le segnalazioni Siope, fa sì che l'offerta di tali servizi agli enti risulti piuttosto indifferenziata sul territorio nazionale. Un'ulteriore parziale spiegazione, confermata dai singoli episodi riscontrati nella gestione del Siope, può essere ricercata nell'atteggiamento negativo di alcuni enti che hanno, o che rivendicano, una maggiore autonomia nei confronti delle segnalazioni da effettuare agli organismi di controllo centrali. In tale prospettiva si comprenderebbero i valori particolarmente bassi dell'indice di trasparenza contabile calcolato per le regioni Friuli, Sardegna, Trentino A.A. e Veneto.

Grafico 3

Indice di informatizzazione medio 2000-08 (asse X) e Indice di Trasparenza contabile (asse Y) (scale logaritmiche), Indice di correlazione = 0.26



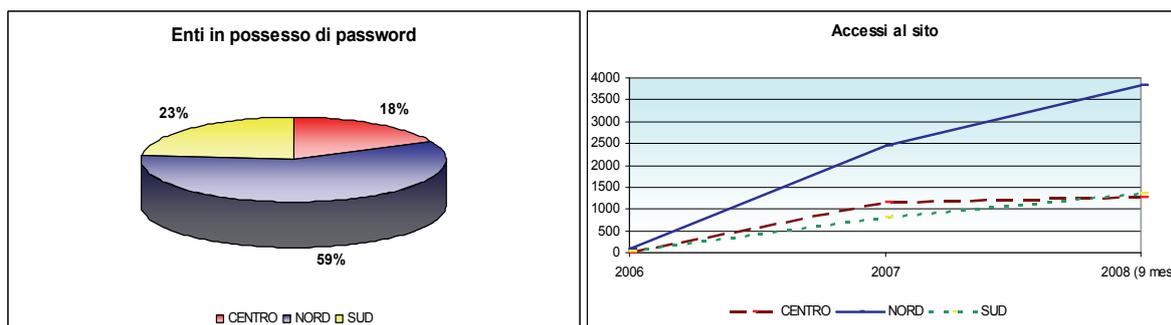
Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia e su dati Siope.

Un aspetto di particolare rilievo collegato all'entrata a regime del Siope è la possibilità di utilizzo di tale base dati con finalità di benchmarking. Gli enti possono infatti accedere al sito web www.siope.it, gestito e sviluppato dalla Banca d'Italia²² non solo per controllare la proprie evidenze ma anche per ottenere informazioni sulle spese effettuate e sulle entrate acquisite dagli altri partecipanti al sistema ed effettuare confronti. Questa funzione, almeno in linea di principio, può rivelarsi di straordinaria utilità per valutare tanto l'efficienza della spesa quanto il grado di utilizzo da parte dei diversi enti della leva tributaria e tariffaria.

Una misura del diverso atteggiamento degli enti a livello regionale nei confronti sia dell'utilizzo di strumenti tecnologici per coadiuvare la propria gestione, sia della capacità di sfruttare il patrimonio informativo contenuto nelle segnalazioni inviate al Siope è offerta dal numero di accessi al sito web del Siope. Le indicazioni sugli accessi al sito forniscono una indicazione di massima su quali siano le aree geografiche del paese maggiormente sensibili allo sfruttamento della base dati per finalità di controllo gestionale e di benchmarking. I dati inclusi nei grafici 8 e 9 e la tavola 4 evidenziano chiaramente una maggiore propensione degli enti del Nord a un utilizzo attivo della base-dati.

Grafici 4 e 5

Ripartizione per macro-aree geografiche degli accessi al Siope



Fonte: elaborazione su dati Siope.

Più in particolare, le statistiche sull'utilizzo dei dati Siope mostrano che:

- il numero di enti che hanno chiesto un'autorizzazione all'accesso alla banca dati è, al momento, ancora limitato. I Comuni attualmente autorizzati ad accedere al sito internet sono 206, il 2,5 per cento dei Comuni italiani; l'autorizzazione ad accedere è più diffusa tra i Comuni di maggiore dimensione; la percentuale di popolazione residente nei Comuni che hanno la possibilità di accedere è pari al 15,4 per cento;
- le autorizzazioni ad accedere e gli utilizzi della banca dati sono assai meno frequenti tra i Comuni del Mezzogiorno. La possibilità di accedere si riscontra per l'1,8 per cento dei Comuni del Mezzogiorno, contro il 2,9 per cento del Centro Nord; in termini di popolazione dei Comuni che hanno la possibilità di accedere, le quote sono rispettivamente pari al 21,8 per cento al Centro Nord e al 3,5 per cento nel Mezzogiorno. Le richieste di interrogazione della banca dati effettuate nel 2007 (per 100 Comuni) erano pari a 25 al Centro Nord e a 6,5 nel Mezzogiorno (2,5 per il mezzogiorno contro 22 del Centro Nord nei primi 9 mesi del 2008).

²² Gli utenti che non dispongano di una Carta nazionale dei servizi (CNS) richiedono alla Banca d'Italia una user-id e una password.

Tavola 5

Utilizzo dei dati Siope da parte dei comuni

Regione	Comuni che hanno accesso (%)	Popolazione dei comuni che hanno accesso (%)	Comuni che hanno effettuato richieste di password nel 2007 (%)	Comuni che hanno effettuato richieste di password nel 2008 (%) (1)	Richieste estrazione dati effettuate nel 2007 (per 100 Comuni)	Richieste estrazione dati effettuate nel 2008 (per 100 Comuni) (1)
Piemonte	1,6	4,5	0,5	0,2	3,2	1,7
Valle d'Aosta	1,4	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Lombardia	3,8	25,6	1,3	0,9	23,5	10,2
Liguria	4,3	7,8	1,7	0,9	13,2	3,4
Nord Ovest	2,9	17,7	1,0	0,6	14,2	6,1
Trentino-Alto Adige	0,6	1,2	0,3	0,3	3,2	2,7
Veneto	3,6	15,1	1,5	1,0	33,6	21,3
Friuli V. Giulia	1,4	19,8	0,5	0,5	9,1	2,7
Emilia-Romagna	5,0	19,9	2,1	1,5	49,0	41,6
Nord Est	2,9	16,2	1,2	0,9	26,6	19,0
Toscana	5,6	17,7	1,4	1,4	39,0	8,4
Umbria	1,1	18,5	1,1	1,1	25,0	1,1
Marche	2,4	17,2	1,2	0,8	23,2	221,1
Lazio	1,3	49,7	0,3	0,3	93,7	49,2
Centro	2,8	32,9	0,9	0,8	54,4	75,3
Centro Nord	2,9	21,8	1,0	0,7	24,8	22,0
Abruzzo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Molise	0,7	0,2	0,7	0,0	2,2	0,0
Campania	1,6	2,2	0,7	0,0	3,8	0,0
Puglia	1,6	4,3	0,4	0,4	0,4	11,6
Basilicata	0,8	0,2	0,8	0,0	2,3	0,0
Calabria	1,2	3,4	0,2	0,0	16,1	0,0
Sicilia	5,4	4,7	1,5	0,0	14,6	0,0
Sardegna	1,6	6,7	0,5	0,8	3,7	9,3
Mezzogiorno	1,8	3,5	0,6	0,2	6,5	2,5
Italia	2,5	15,4	0,9	0,5	19,0	15,9

Fonte: elaborazioni su dati Siope.

(1) Primi 9 mesi del 2008.

3.3 Un confronto con gli indici Formez

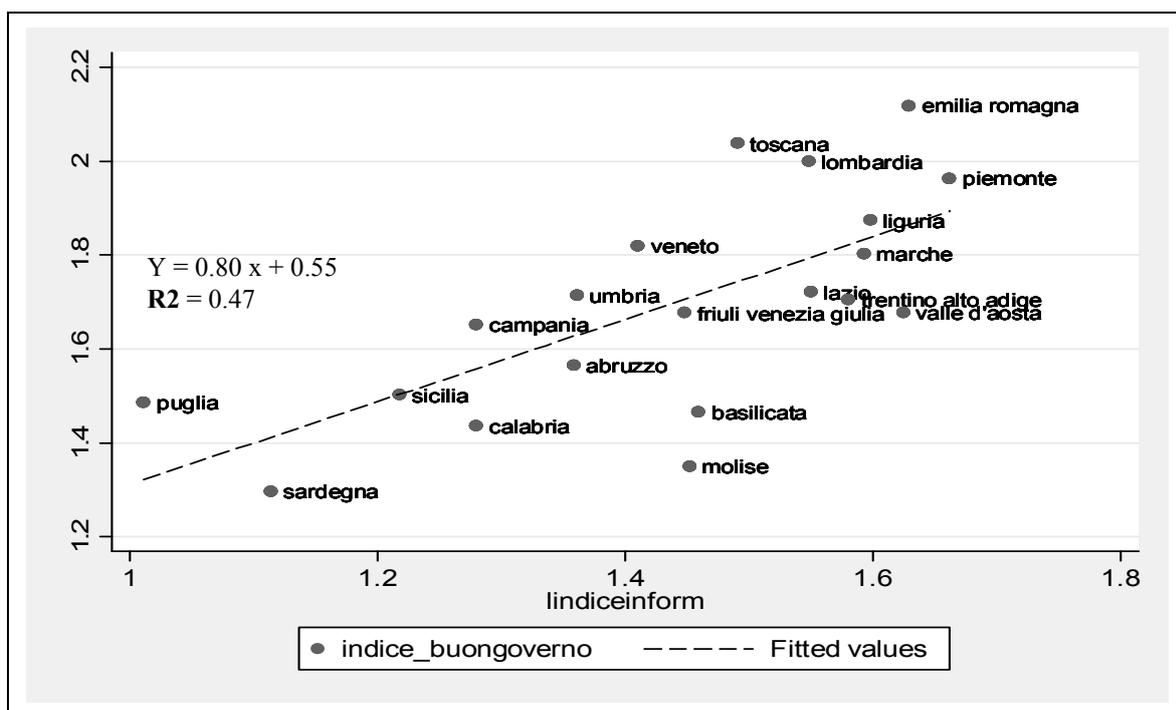
In questo paragrafo si propone un confronto tra gli indicatori di informatizzazione, di trasparenza contabile, le variabili indicanti l'utilizzo del Siope e l'indice generale di "buon governo delle pubbliche amministrazioni" elaborato dal Formez. Quest'ultimo indicatore è basato su una serie di variabili elementari raccolte in un database creato nel 2003 mediante l'istituzione di una banca dati interdisciplinare con informazioni provenienti da diverse fonti (Formez, Istat, Ipi,

Censis, Isfol, Ministero dell'Economia e delle finanze, Ministero delle Attività produttive, Politecnico di Torino). I dati raccolti si basano sulle indagini campionarie svolte dall'istituto sottoponendo questionari agli amministratori dei vari enti e su alcune valutazioni di merito effettuate dagli esperti del Formez in relazione ad alcune tematiche specifiche (in particolare per quanto attiene la rilevanza degli interventi normativi). I dati sono stati poi sintetizzati in una serie di indicatori disaggregati a livello regionale in grado di rappresentare il diverso grado di sviluppo delle politiche economiche delle amministrazioni locali, evidenziando la loro capacità operativa e la qualità delle loro iniziative. Grazie a questi indicatori è possibile individuare le amministrazioni locali caratterizzate da una maggiore capacità competitiva. I tre indicatori proposti dal Formez sono i seguenti: 1. Politiche di semplificazione/regolazione a favore delle imprese; 2. Politiche a favore del lavoro; 3. Politiche a favore della competitività dei sistemi territoriali. Ciascun indice è costruito sulla base di una serie di variabili elementari opportunamente pesate e, a sua volta, costituisce la base di calcolo per un macro-indicatore sintetico definito "Indice generale di buon governo" (cfr. Appendice).

Il grafico 6 riporta la correlazione tra l'indice generale di buon governo del Formez e l'indice di informatizzazione regionale. La correlazione tra le due variabili è piuttosto elevata (0,68) evidenziando una stretta interconnessione tra la diffusione delle tecnologie ICT e la qualità delle politiche realizzate dagli enti locali come misurata dal Formez. Ancora una volta il dualismo Nord-Sud emerge con chiarezza: la performance delle Pubbliche amministrazioni nel Mezzogiorno è in media inferiore rispetto al resto del paese, sia osservando la qualità delle politiche pubbliche in tema di semplificazione, sviluppo del mercato del lavoro e competitività, sia osservando l'intensità nell'utilizzo delle tecnologie informatiche.

Grafico 6

Indice di informatizzazione medio 2000-08 (asse X) e indice generale di buon governo Formez (asse Y), (scale logaritmiche), Indice di correlazione = 0.68



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia e Formez.

La maggior parte delle regioni del meridione si trova nella parte in basso a sinistra del quadrante; gli unici due outliers sono Basilicata e Molise che presentano, a fronte di un indice di buon governo piuttosto basso, un livello di informatizzazione più alto rispetto a quanto indicato dalla retta di regressione.

Analizzando la correlazione tra l'indice di trasparenza contabile e l'indicatore Formez di buon governo (grafico 7) si scopre che essa risulta invece decisamente debole. Questo risultato non sorprende, considerato il ruolo che i tesoriери bancari, la cui offerta di servizi è piuttosto omogenea sul territorio nazionale, possono assumere sulla qualità delle segnalazioni contabili fornite dagli enti. Non è possibile, pertanto, individuare dal grafico una chiara tendenza della retta interpolante che, al contrario, appare quasi orizzontale suggerendo una quasi totale mancanza di correlazione tra i due fenomeni. Risultati più interessanti emergono se si scompone il campione in due sottogruppi. Per le regioni del Centro-Nord (tutte quelle sopra la retta tratteggiata ad eccezione della Valle d'Aosta) emerge una stretta connessione positiva tra i due indicatori: le regioni che sono meglio governate secondo i parametri Formez sono anche quelle più trasparenti dal punto di vista contabile. Questa relazione appare invece decisamente debole (se non addirittura negativa se eliminiamo gli outliers Campania e Sardegna) per le regioni del Sud.

Se si sposta l'attenzione dalla qualità delle segnalazioni fornite all'archivio Siope alla percentuale di enti che hanno effettivamente effettuato degli accessi al sito nel periodo 2007-08 si scoprono risultati molto significativi. La correlazione tra l'indice Formez di buon governo e la percentuale di comuni che accedono è particolarmente elevata (grafico 8). Questo risultato suggerisce l'esistenza di una stretta relazione tra l'attitudine al buon governo e la propensione a sfruttare la base dati Siope per finalità di confronto e benchmarking.

Grafico 7

Indice di trasparenza contabile (asse X) e indice generale di buon governo Formez (asse Y), (scale logaritmiche), Indice di correlazione = 0.14

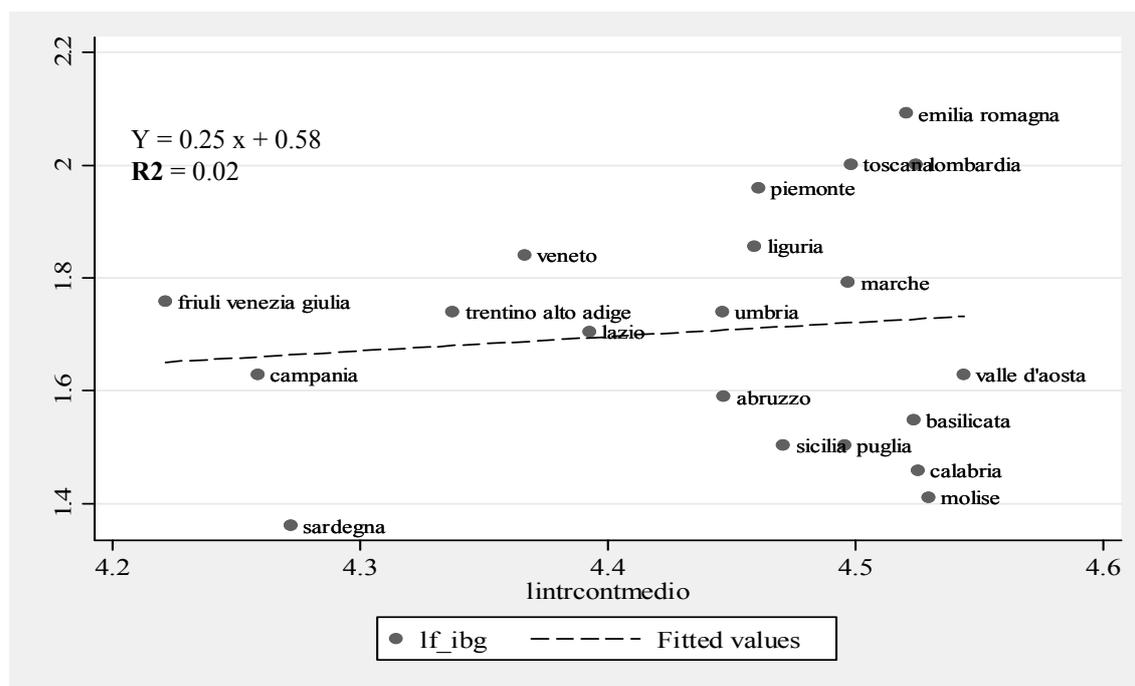
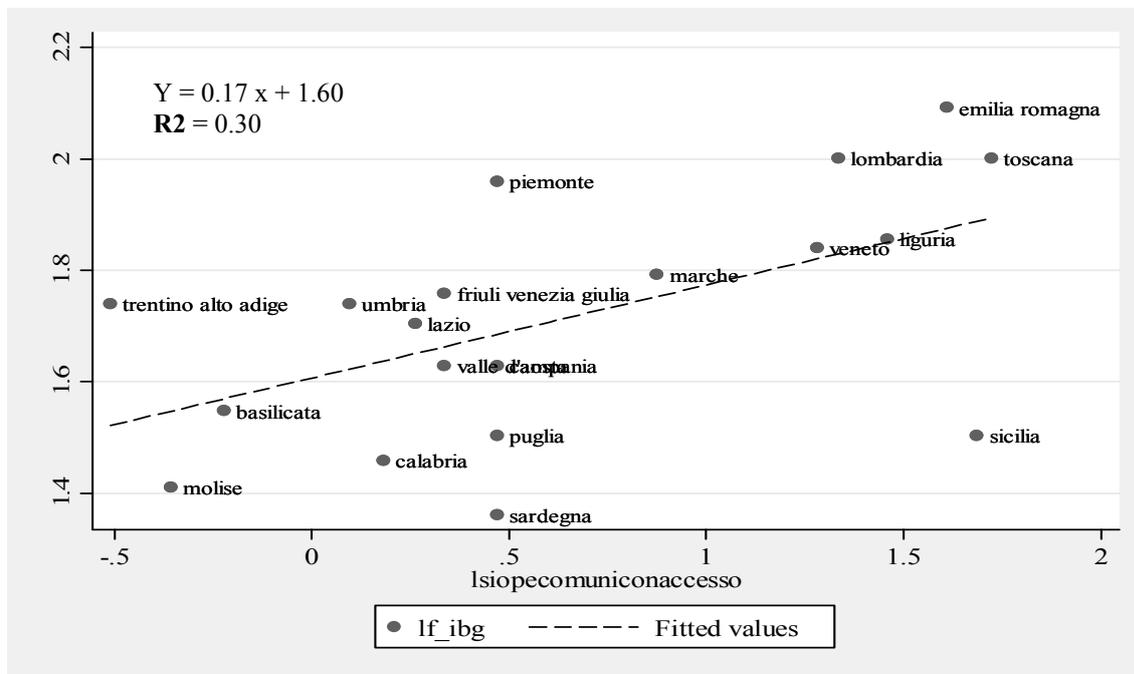


Grafico 8

Percentuali di comuni con accesso al Siope (asse X) e indice generale di buon governo Formez (asse Y), (scale logaritmiche), Indice di correlazione = 0.58



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia e Formez.

Se si eccettuano alcuni outliers (Sardegna e Sicilia per il Sud, Piemonte e Trentino Alto Adige per il Nord) si può identificare una relazione positiva lineare tra i due fenomeni il che lascia supporre che la propensione ad accedere al sito dei comuni possa essere intesa come una proxy dell'interesse per le tematiche della sana e corretta gestione e più in generale della propensione al buon governo e alla buona amministrazione. Le regioni in cui il numero di comuni che accedono è più elevato sono al tempo stesso quelle in cui la qualità degli interventi normativi, l'efficacia delle politiche del lavoro e di sostegno alla competitività sono maggiori. Questo risultato è particolarmente importante. L'obbligatorietà delle segnalazioni contabili degli enti unita all'offerta ormai uniforme di servizi integrati per la gestione di tesoreria da parte delle banche fa sì che non si osservi una spaccatura Nord Sud nella qualità delle segnalazioni contabili e che questo aspetto sia in generale scollegato dal buon governo. Ma se consideriamo gli accessi al sito che avvengono interamente su base volontaria (un ente può infatti semplicemente limitarsi agli obblighi di segnalazione ma se non richiede le chiavi di autenticazione non ha accesso al sito e non può operare confronti con gli altri enti aderenti al sistema) osserviamo una notevole disparità tra le diverse regioni e tra le due macro aree del paese con le regioni del centro-Nord, quelle meglio governate secondo i parametri Formez, ancora una volta in testa per quanto attiene la frequenza degli accessi e le richieste di estrazione dati per finalità di benchmarking.

4. Conclusioni

L'obiettivo del presente lavoro è quello di fornire informazioni utili per valutare la qualità dell'azione pubblica con riferimento a due aspetti: 1) il grado di informatizzazione e i servizi offerti

in rete; 2) la trasparenza contabile degli enti e l'utilizzo delle informazioni contabili come strumento di controllo e di benchmarking.

L'analisi degli indicatori sul livello di informatizzazione degli enti evidenzia in generale una migliore performance delle regioni del Centro-Nord. Con riferimento alle componenti principali dell'indice sintetico di informatizzazione si osserva una sostanziale uniformità di punteggi per quanto attiene la disponibilità di un proprio portale, mentre in relazione alla componente più importante dell'indice (disponibilità di servizi on line alle imprese) si osserva che la regione più virtuosa (Piemonte) ha un valore più che triplo rispetto alla regione con il punteggio più basso (Puglia) e che, più in generale, il rapporto tra Sud e Centro-Nord si ferma al 65 per cento. Nonostante permangano forti differenze tra le diverse regioni si è registrato un progressivo e costante processo di convergenza tra le due macro aree del paese con il valore dell'indice di informatizzazione per le regioni del Sud pari a circa il 90 per cento di quello delle regioni del Centro Nord nell'anno 2008.

Meno univoca, invece, l'interpretazione dei valori dell'indice di trasparenza contabile elaborato sui dati del Siope che, pur evidenziando differenze anche notevoli tra regioni, sembrerebbe indicare che l'asse Nord Sud non sia particolarmente rilevante per la lettura del differenziale di performance. Quanto all'utilizzo delle informazioni disponibili di altri enti pubblici per attività di benchmarking, i risultati mostrano uno scarso sfruttamento della banca dati Siope (sia pure in crescita) da parte degli enti pubblici di tutto il Paese e una situazione di arretratezza molto più accentuata nelle regioni del Mezzogiorno.

Dal confronto con gli indicatori di buon governo elaborati dal Foromez emergono dei risultati molto significativi che in parte confermano l'analisi svolta usando i nostri dati. Esiste una stretta interconnessione tra il livello di informatizzazione e la qualità delle politiche pubbliche: la performance delle Pubbliche amministrazioni nel Mezzogiorno risulta inferiore rispetto al Centro Nord sia osservando la qualità delle politiche in tema di semplificazione, sviluppo del mercato del lavoro e competitività, sia osservando l'intensità nell'utilizzo delle tecnologie informatiche. La correlazione tra l'indice di trasparenza contabile e l'indicatore Foromez di buon governo appare invece decisamente debole, risultato non sorprendente considerata la sostanziale uniformità delle segnalazioni contabili fornite dagli enti nelle diverse aree del paese. Esiste invece una relazione positiva tra l'indice Foromez di buon governo e la percentuale di comuni che accedono al sito del Siope e che possono pertanto usare i dati dell'archivio per confrontare i risultati della propria gestione con quelli di altri enti.

Nel complesso, sebbene con vari distinguo, dagli indicatori esaminati si ricava un giudizio di peggiore qualità dell'azione dell'amministrazione pubblica nelle regioni meridionali. Valutare in che misura questa peggiore qualità sia causa del ritardo dell'economia del Sud o piuttosto conseguenza del sottoviluppo dell'ambiente socio-economico in cui le stesse si trovano ad operare non è l'obiettivo di questo lavoro. Ci pare però che la crescita economica del Mezzogiorno non possa prescindere dall'innalzamento dei livelli di performance dell'operatore pubblico, dalla costruzione di un "buon governo", di uno Stato ordinario efficiente, prerequisito essenziale di ogni azione di sviluppo. Vi è la necessità che le amministrazioni pubbliche (e in particolare quelle locali) ricorrano sempre più all'uso di meccanismi di controllo interno, supportati da corrispondenti controlli esterni sulla gestione; assume un ruolo rilevante l'impianto di un adeguato sistema di misurazione dei risultati delle politiche pubbliche. La disponibilità di un sistema informativo contabile che fornisca dati tempestivi, affidabili e costruiti sulla base di criteri comuni che ne garantiscano la comparabilità spazio-temporale, costituisce un importante punto di partenza in questo processo di riforma, nella consapevolezza che la carenza di informazioni è una malattia letale per la buona gestione. Gli strumenti informativi oggi esistono; utilizzarli appieno costituisce un'opportunità per lo sviluppo del Mezzogiorno e dell'intero Paese.

Appendice A

Gli indicatori Formez

Di seguito si analizzano in dettaglio i tre indicatori usati dal Formez come base di calcolo dell'Indice generale di buon governo. Il posizionamento delle singole regioni, sia con riferimento ad ognuno dei tre sub-indici, che all'indice generale di buon governo è riportato nella tavola A1.

Tavola A.1

Indicatori Formez di capacità competitiva delle pubbliche amministrazioni regionali

Regione	(1) Indice generale di buon governo(1)	(2) Indice di Semplificazione/ regolazione	(3) Indice di efficacia delle politiche del lavoro	(4) Indice di competitività dei sistemi territoriali
Emilia Romagna	8,31	8,43	7,40	8,60
Toscana	7,67	7,99	6,40	7,90
Lombardia	7,38	7,66	6,00	7,80
Piemonte	7,12	7,20	6,80	7,20
Liguria	6,51	6,28	6,20	6,90
Veneto	6,17	5,79	6,10	6,60
Marche	6,07	5,63	5,90	6,60
Lazio	5,59	4,71	4,90	6,80
Umbria	5,55	5,61	5,80	5,40
Trentino A. A.	5,50	3,99	8,30	5,90
Valle d'Aosta	5,36	4,34	6,10	6,10
Friuli V. G.	5,35	5,12	5,60	5,50
Campania	5,21	5,03	3,60	6,10
Abruzzo	4,78	4,37	5,30	5,00
Sicilia	4,49	4,40	4,00	4,80
Puglia	4,42	4,83	4,20	4,10
Basilicata	4,33	4,82	4,40	3,80
Calabria	4,20	4,67	3,80	3,90
Molise	3,85	3,73	4,10	3,90
Sardegna	3,66	3,50	3,70	3,80
Italia	5,58	5,40	5,43	5,84
-Sud(2)	4,37	4,42	4,14	4,42
-Centro Nord	6,38	6,06	6,30	6,67
Sud / Centro Nord	0,68	0,73	0,66	0,65

Fonte: elaborazioni su dati Formez (2006, 2008)

(1) Media ponderata delle colonne 2, 3 e 4 con pesi 0,42, 0,18 e 0,40. – (2) Include Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia.

A) Indice di semplificazione/regolamentazione a favore delle imprese

Lo snellimento delle procedure per l'avvio e la localizzazione di attività produttive risulta essere un fattore ormai decisivo per la competitività di un sistema territoriale. La globalizzazione e la diffusione delle nuove tecnologie dell'informatizzazione ha fortemente accentuato la competizione nella localizzazione degli investimenti diretti esteri. Essi rappresentano un importantissimo fattore di sviluppo, contribuendo all'accumulazione di capitale, alla creazione di occupazione e al trasferimento tecnologico. Per questi motivi molti Paesi e le regioni all'interno di

uno stesso paese, attuano politiche attive per l'attrazione degli IDE. Queste politiche possono includere incentivi agli investimenti, sussidi, sconti fiscali, servizi reali e assistenza tecnica agli investitori e sono realizzate in base all'idea che la competizione si attua non più solo sulla base di vantaggi di costo, ma soprattutto sulla valorizzazione delle specializzazioni/conoscenze locali, sull'efficienza e la stabilità delle istituzioni, e sulla semplicità del contesto normativo/regolamentare di riferimento. Il Formez ha cercato di sintetizzare questi aspetti proponendo un indicatore in grado di misurare il livello di semplificazione amministrativa e il peso della regolazione sulle imprese che intendono operare in un determinato territorio. Questo indicatore rappresenta la sintesi di alcune variabili elementari che esprimono l'esistenza e il grado di funzionamento dello Sportello unico delle attività produttive, la qualità delle normative e delle politiche in tema di impianti produttivi e aree ecologicamente attrezzate, la qualità delle politiche di semplificazione amministrativa a favore delle imprese. La tavola A1 indica con chiarezza che esiste una netta spaccatura tra le due macro aree geografiche del paese. Il rapporto Sud/Centro Nord dell'indicatore esaminato è pari ad appena 0,73 evidenziando quindi un maggiore orientamento alla semplificazione e all'alleggerimento della regolazione sulle imprese per le regioni del Centro Nord.

B) Indice di efficacia delle politiche per il lavoro

La Pubblica amministrazione può mettere in atto una serie di iniziative capaci di realizzare la crescita del capitale umano e in generale un migliore funzionamento del mercato del lavoro. La gestione delle risorse destinate alla formazione professionale rappresenta una tra le prime competenze attribuite alle Regioni in materia di politica economica. La creazione dei centri per l'impiego è un altro strumento importante delle amministrazioni locali in questo ambito²³. Un ruolo determinante per il funzionamento dei centri per l'impiego è attribuibile alle amministrazioni provinciali, che mobilitano risorse finanziarie, investono in risorse umane, progettano percorsi formativi. L'indice Formez relativo alle politiche per il lavoro misura la presenza e il livello qualitativo dei servizi di mediazione e incontro fra domanda e offerta di lavoro forniti dai Centri per l'impiego. Particolare enfasi è posta sulla presenza e sul livello qualitativo dei servizi di consulenza alle imprese forniti dai centri per l'impiego, nonché sulla capacità delle amministrazioni di utilizzare le risorse finanziarie stanziati dall'Unione europea per interventi finalizzati alla concreta attuazione della strategia per l'occupazione prevista dai trattati europei. Al tempo stesso viene osservata anche l'effettiva capacità di realizzazione degli interventi finanziati con questi fondi, mediante l'analisi del rapporto tra pagamenti effettuati e stanziamenti complessivi. Nell'indicatore sintetico viene infine anche considerata la qualità delle politiche regionali in materia di formazione professionale, valutata monitorando alcune variabili chiave quali il numero di giovani e/o adulti occupati iscritti a corsi di formazione rispetto al potenziale bacino di utenza. Secondo questo indicatore nelle regioni del Centro Nord le pubbliche amministrazioni risultano più efficienti nella realizzazione di politiche orientate all'intermediazione e al buon funzionamento del mercato del lavoro.

C) Indice di competitività dei sistemi territoriali

Se si allarga l'orizzonte di osservazione e ci si sposta da indicatori che analizzano politiche specifiche, come quelli di semplificazione/regolazione e proattività nelle politiche del lavoro, a

²³ I centri pubblici per l'impiego (CPI) sono le principali strutture che erogano servizi per l'impiego e dipendono dalle Province, sulla base di quanto disposto dal D.Lgs. 469/97, che ha delegato agli Enti territoriali il collocamento e le politiche attive per il lavoro. I CPI hanno preso il posto degli uffici di collocamento, rispetto ai quali non si limitano alla sola gestione dell'anagrafe dei lavoratori ma forniscono anche servizi personalizzati. Il loro obiettivo è da un lato di migliorare le possibilità di accesso dei disoccupati al mondo del lavoro, dall'altro di assistere le imprese, attraverso attività di mediazione e incontro domanda/offerta, utilizzando la Borsa nazionale del lavoro.

misure più generali di efficacia dell'operato delle amministrazioni pubbliche locali nelle politiche di sostegno allo sviluppo, il dualismo Nord Sud permane, anche se in termini più sfumati. L'indice Fornez di competitività dei sistemi territoriali è costruito su una serie di variabili elementari che esprimono le seguenti direttrici di indagine:

1. *capacità di utilizzo delle risorse finanziarie*: questa variabile misura la capacità delle regioni di utilizzare le risorse finanziarie messe a disposizione dai superiori livelli di governo per interventi finalizzati alle politiche di incentivazione e sviluppo economico;
2. *marketing territoriale regionale e provinciale*: l'indicatore misura la qualità dei siti istituzionali delle Regioni e delle Province in tema di marketing territoriale;
3. *qualità politiche a favore della ricerca*: questo indicatore esprime l'attenzione delle amministrazioni regionali nei confronti delle attività di ricerca, la loro capacità di attuarle, nonché la qualità delle politiche stesse;
4. *qualità delle politiche di incentivazione*: questo indicatore esprime la qualità delle politiche regionali in tema di incentivi a favore delle imprese;
5. *attuazione dello sportello regionale per l'internazionalizzazione (SPRINT)*²⁴: questo indicatore misura l'attenzione delle amministrazioni in tema di politiche a favore della internazionalizzazione delle imprese locali, considerando tempestività con cui le regioni hanno provveduto a rendere operativo il proprio sportello per l'internazionalizzazione.

²⁴ Lo Sportello per l'internazionalizzazione del sistema delle imprese, (previsto dall'articolo 24 del Decreto legislativo n.143/1998.) è una struttura operativa destinata a fornire alle imprese servizi di: *a)* assistenza sulle modalità di accesso e di utilizzo degli strumenti promozionali, finanziari e assicurativi utilizzabili a livello sia nazionale che regionale; *b)* consulenza in materia legale, fiscale e amministrativa; *c)* supporto e guida nella selezione dei mercati esteri, nella scelta di partner in progetti di investimento, ecc.

Tabella A.2

Principali componenti dell'indice Formez di competitività dei sistemi territoriali

Regione	Capacità utilizzo risorse finanziarie	Mrkt territoriale regionale	Mrkt territoriale provinciale	Qualità politiche per la ricerca	Qualità politiche di incentivazione	Stato attuazione SPRINT
Abruzzo	6.21	6.3	6.21	4.54	4.07	3
Basilicata	5.59	4.29	4.35	6.07	5.21	7.39
Calabria	5.39	3.13	5.19	3	3.47	8.1
Campania	7.12	3.38	6.03	7.54	6.2	9.01
Emilia Romagna	8.2	9	9	9	9	9
Friuli V. G.	7.3	6.55	6	6.07	8.35	9.01
Lazio	5.25	7.33	6.06	7.54	7.14	3.46
Liguria	3.45	8.48	8.22	7.54	6.48	4.32
Lombardia	7.27	6.18	8.02	9	9	6.18
Marche	9	7.2	8.02	4.54	8.35	9.01
Molise	6.19	5.05	5.31	4.54	3.33	8.1
Piemonte	8.34	8.48	7.18	7.54	9	9.01
Puglia	4.27	3	4.09	4.54	3.54	3.46
Sardegna	5.22	5.53	3	6.07	6.21	9.01
Sicilia	5.39	6.31	4.28	6.07	3	8.1
Toscana	7.2	5.41	8.55	7.54	7.42	9.01
Trentino A. A.	7.51	5.17	9.01	4.54	7.26	7.39
Umbria	7.03	7.33	6.34	3	6.48	8.1
Valle d'Aosta	5.22	8.23	8.18	3	6.11	9.01
Veneto	3	6.31	8.39	7.54	8	4.13
Italia	6.22	6.19	6.41	6.1	6.32	7.17
-Sud (1)	5.52	4.47	4.55	5.29	4.32	7.07
-Centro Nord	6.43	7.20	7.51	6.37	7.51	7.23
Sud / Centro Nord	0,87	0,65	0,63	0,83	0,58	0,96

Fonte: elaborazioni su dati Formez (2006, 2008).

(1) Include Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia.

Appendice B:

Variabili, descrizioni, fonti e correlazioni

Tavola B1

Variabili, descrizione e fonti

Variable	Descrizione	Fonte
<i>F_ibg</i>	Indice generale di buon governo	Formez (2006)
<i>F_sr</i>	Indice semplificazione-regolamentazione a favore delle imprese	Formez (2006)
<i>F_pl</i>	Indice di efficacia delle politiche per il lavoro	Formez (2006)
<i>F_pc</i>	Indice di competitività dei sistemi territoriali	Formez (2006)
<i>Infor</i>	Indice di informatizzazione AAPP regionali	Banca d'Italia (2000-08)
<i>Infor_m</i>	Indice di informatizzazione AAPP regionali (media 2000-08)	Banca d'Italia (2000-08)
<i>Itrcont</i>	Indice di trasparenza contabile	Banca d'Italia (2008)
<i>Siope_%acc</i>	Indice Siope: percentuale dei comuni con accesso al sito	Banca d'Italia (2008)
<i>Siope_estraxioni</i>	Indice Siope: richieste di estrazione dati per 100 comuni	Banca d'Italia (2008)

Tavola B2

Indici di Correlazione

	<i>F_ibg</i>	<i>F_sr</i>	<i>F_pl</i>	<i>F_pc</i>	<i>Infor</i>	<i>Infor_m</i>	<i>Itrcont</i>	<i>Siope_%acc</i>	<i>Siope_estraxioni</i>
<i>F_ibg</i>	1.000								
<i>F_sr</i>	0.393	1.000							
<i>F_pl</i>	0.767	0.222	1.000						
<i>F_pc</i>	0.938	0.351	0.718	1.000					
<i>Infor</i>	0.424	-0.256	0.469	0.433	1.000				
<i>Infor_m</i>	0.677	0.207	0.756	0.701	0.623	1.000			
<i>Itrcont</i>	0.142	0.000	0.076	0.080	0.142	0.264	1.000		
<i>Siope_%acc</i>	0.579	0.000	0.233	0.587	0.578	0.145	0.217	1.000	
<i>Siope_estraxioni</i>	0.238	0.000	0.133	0.318	0.232	0.252	0.079	0.165	1.000

Bibliografia

- Banca d'Italia (2006), *I progressi nella diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel sistema dei pagamenti*, in Tematiche istituzionali.
- Caroleo F. e Coppola G. (2005), *The impact of the institutions on regional unemployment disparities*, Università di Salerno, discussion paper No. 98.
- Confindustria (1999), *I rapporti tra imprese e pubblica amministrazione*, No. 122 7/1997.
- (2004), *Giornata della Semplificazione*, Atti del Convegno 16-6-2004.
- (2006), *Semplificazione annunciata, percepita rilevata. La strategia, il metodo, le proposte*.
- Conway P., Janod V. e Nicoletti G. (2005), *Product market regulation in OECD countries: 1998 to 2003*, Economic Departments Working Papers, No. 419.
- European Commission (2000), *Real convergence and catching up in the EU*, EU economy 2000 review, Luxembourg.
- (2003), *The role of e-Government for Europe's future*, Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels [SEC(2003) 1038].
- (2004), *A new partnership for cohesion: convergence, competitiveness, cooperation*, Third Report on Economic and Social Cohesion, Brussels.
- (2005), *Online availability of public services: how is Europe progressing?*, preparato da Capgemini per la Commissione europea.
- (2006), *Online availability of public services: how is Europe progressing?*, preparato da Capgemini per la Commissione Europea.
- (2007), *The user challenge, benchmarking the supply of online public services*, preparato da Capgemini per la Commissione europea.
- Ferro P., Momigliano S. e Salvemini G. (1998), *Sistemi imprenditoriali, pubblica amministrazione e competitività*, in "I controlli delle gestioni pubbliche" Banca d'Italia, Roma.
- Ferro P., Lo Faso S. e Salvemini G. (1999), *L'azione della pubblica amministrazione per la competitività internazionale in presenza di vincoli di finanza pubblica*, in "Concorrenza fiscale in un'economia internazionale integrata" a cura di Bordignon M. e da Empoli D., Franco Angeli, Milano.
- Formez (2006), *Le misure di cambiamento nelle PA: indicatori di performance*, Quaderni Formez, Roma.
- (2007), *Cambiamenti e sfide nell'interazione tra pubblica amministrazione e imprese: linee guida per un meta-modello di intervento*, Quaderni Formez, Roma.
- (2008), *Innovazione amministrativa e crescita del paese: rapporto con raccomandazioni*, Quaderni Formez, Roma.
- Fujita M., Krugman P. e Venables A. (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, MIT Press.

- Hall R. e Jones C. (1999), *Why do Some Countries Produce so Much More Output than Others?*, The Quarterly Journal of Economics, No. 114, pp. 83-116.
- Istat (2007), *ICT e amministrazioni locali*, Roma.
- Knack S. e Keefer P. (1997), *Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation*, in The Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, No. 4, pp. 1251-88.
- Krugman P. (1991), *Increasing returns and economic geography*, Journal of Political Economy, No. 99, pp. 183-99.
- La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Schleifer A. e Vishny R. (1999), *The Quality of Government*, Journal of Law, Economics and Organization Vol. 15, No. 1, pp. 222-79.
- Lucas R. (1988), *On the Mechanics of Economic Development*, Journal of Monetary Economics, Vol. 22, No. 3-42.
- Magrini S. (1997), *Spatial Concentration in Research and Regional Income Disparities in a Decentralised Model of Endogenous Growth*, Research Paper in Environmental and Spatial Analysis.
- North D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pica F. e Torre S. (2008), *Competenza e cassa nel sistema contabile degli enti locali*, in Rivista Economica del Mezzogiorno No. 1/2008.
- Rodrick D. (2000), *Institutions for High-quality Growth: What they are and How to Acquire them*, Studies in Comparative International Development , Vol. 35, pp. 3-31.
- Romer P. (1986), *Increasing Returns and Long Run Growth*, Journal of Political Economy, Vol. 94, No. 2, pp. 1002-37.
- Temple J. (1999), *The New Growth Evidence*, Journal of Economic Literature Vol. 37, No. 1, pp. 112-56.
- World Bank (2008), *Doing Business 2008*.