



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

L'informatizzazione nelle Amministrazioni locali

Roma, maggio 2017



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

L'informatizzazione nelle Amministrazioni locali

Roma, maggio 2017

© Banca d'Italia, 2017

Per la pubblicazione cartacea: autorizzazione del Tribunale di Roma n. 290 del 14 ottobre 1983

Per la pubblicazione telematica: autorizzazione del Tribunale di Roma n. 9/2008 del 21 gennaio 2008

Indirizzo

Via Nazionale 91, 00184 Roma - Italia

Telefono

+39 0647921

Sito internet

<http://www.bancaditalia.it>

Tutti i diritti riservati. È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte

ISSN 2283-3226 (stampa)

ISSN 2283-3250 (online)

Aggiornato con i dati disponibili a Maggio 2017, salvo diversa indicazione

Grafica e stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

INDICE

Introduzione	9
1. Caratteristiche della Ricerca	13
1.1 L'evoluzione del contesto esterno di riferimento	13
1.2 Le precedenti indagini sull'informatizzazione delle Amministrazioni locali (2000-2013)	14
1.3 Le caratteristiche della nuova indagine	15
1.4 Nota Metodologica	16
2. Motivazioni e vincoli all'adozione delle tecnologie informatiche	19
2.1 Le motivazioni dell'utilizzo delle tecnologie informatiche	19
2.2 I vincoli all'adozione delle tecnologie informatiche	22
Focus – La fatturazione elettronica	25
3. L'utilizzo delle tecnologie informatiche nelle procedure interne e nei servizi all'utenza	29
3.1 L'informatizzazione delle attività	29
3.2 L'integrazione tra i sistemi	33
3.3 L'informatizzazione dei servizi all'utenza	34
3.4 Il colloquio con le altre amministrazioni	39
3.5 La digitalizzazione negli atti amministrativi: la PEC e la firma elettronica	41
3.5.1 Diffusione e utilizzo della Posta Elettronica Certificata	42
3.5.2 Diffusione e utilizzo della firma digitale	44
4. L'informatizzazione degli incassi e dei pagamenti	47
4.1 Canali e strumenti utilizzati per le operazioni di incasso degli enti	47
4.1.1 Canali di pagamento messi a disposizione dell'utenza	47
4.1.2 Strumenti di pagamento utilizzati dagli enti per le operazioni di incasso	50
4.1.3 Ostacoli all'ampliamento dei canali e degli strumenti per le operazioni di incasso	51
4.2 L'adesione al Sistema PagoPA	52
Focus – Pagamenti digitali verso la PA: la piattaforma PagoPA	56
4.3 Gli strumenti utilizzati dall'ente per le proprie operazioni di pagamento	59
5. I rapporti con il tesoriere	61
5.1 Il collegamento con il tesoriere per la gestione di incassi e pagamenti	61
5.2 Servizio di tesoreria e strumenti di pagamento	65

6.	Il ruolo del SIOPE nei processi d'innovazione tecnologica	69
6.1	Il SIOPE come fattore di stimolo all'adozione dell'ICT	69
6.2	L'utilizzo dei dati SIOPE da parte degli enti e l'open data	72
6.2.1	Utilizzo da parte degli enti dei dati SIOPE	72
6.2.2	Perché gli enti non utilizzano i dati SIOPE	74
6.2.3	Il giudizio degli enti sull'accesso di cittadini e imprese ai dati pubblicati sul SIOPE	74
7.	L'informatizzazione delle Amministrazioni pubbliche all'estero	77
7.1	Corea del Sud	77
7.2	Stati Uniti	82
7.3	Cina	87
7.4	Brasile	89
7.5	Russia	92
7.6	Conclusioni	93

INDICE DEI GRAFICI

Grafico 2.1 – Fattori che spingono l’ente a introdurre ICT e a prevedere nuovi servizi in rete: dettaglio per tipologia di ente	20
Grafico 2.2 – Fattori che spingono l’ente a introdurre ICT e a prevedere nuovi servizi in rete: dettaglio per area geografica, differenza in punti percentuali rispetto alla media nazionale	21
Grafico 2.3 – Fattori che ostacolano l’utilizzo dell’ICT	22
Grafico 2.4 – Enti che ritengono necessario incrementare la spesa informatica e relative percentuali	23
Grafico 2.5 – Fattori che ostacolano l’utilizzo dell’ICT: dettaglio per area geografica, differenza in punti percentuali assoluti rispetto alla media nazionale.	24
Grafico 2.6 – Opinione degli enti circa l’impatto dell’entrata in vigore della fatturazione elettronica in termini di riduzione dei costi e semplificazione dei processi	27
Grafico 3.1 – Quota di enti che dichiarano per ciascun settore di attività un’informatizzazione maggiore dell’80%; confronto con la precedente indagine	30
Grafico 3.2 – Livello di informatizzazione dei settori di attività	30
Grafico 3.3 – Livello di informatizzazione per settori di attività; distribuzione geografica, differenza in punti percentuali assoluti rispetto alla media nazionale	32
Grafico 3.4 – Grado di integrazione tra i sistemi informativi, per tipologia di ente	33
Grafico 3.5 – Grado di integrazione tra i sistemi informativi, confronto con indagine precedente	34
Grafico 3.6 – Grado di integrazione tra i sistemi informativi; dati per area geografica	34
Grafico 3.7 – Servizi erogati online	35
Grafico 3.8 – Servizi erogati online; dati per area geografica, differenze rispetto alla media	36
Grafico 3.9 – Canali utilizzati per i rapporti con l’utenza	37
Grafico 3.10 – Livello di sofisticazione sito web dell’ente, dettaglio per tipologia di ente	39
Grafico 3.11 – Livello di sofisticazione sito web dell’ente, dettaglio per area geografica	39
Grafico 3.12 – Grado di adesione al SPC, per tipologia di ente	40
Grafico 3.13 – Canali di collegamento alle altre amministrazioni, per tipologia di ente	40
Grafico 3.14 – Attivazione indirizzo PEC, per tipologia di ente	42
Grafico 3.15 – Attivazione di più di un indirizzo PEC, dettaglio per tipologia di ente e confronto con precedente indagine	42
Grafico 3.16 – Percentuale della corrispondenza scambiata via PEC sul totale della corrispondenza, confronto con precedente indagine	43
Grafico 3.17 – Grado di utilizzo della PEC, per tipologia di ente	43
Grafico 3.18 – Grado di utilizzo della PEC, per tipologia di interlocutore	44

Grafico 3.19 – Diffusione della firma digitale	44
Grafico 3.20 – Diffusione della firma digitale tra i dipendenti, per tipologia di ente	45
Grafico 3.21 – Diffusione della firma digitale tra i dipendenti, per area geografica	45
Grafico 4.1 – Canali di pagamento messi a disposizione dell’utenza	48
Grafico 4.2 – ATM/POS e siti web messi a disposizione dell’utenza; dettaglio per ente, confronto con precedente indagine	48
Grafico 4.3 – Canali di pagamento messi a disposizione dell’utenza; dettaglio per area geografica, differenza rispetto alla media nazionale	49
Grafico 4.4 – Strumenti di pagamento utilizzati dagli enti per le operazioni di incasso	50
Grafico 4.5 – Strumenti di pagamento utilizzati dagli enti per le operazioni di incasso; dettaglio per area geografica, differenze rispetto alla media nazionale	50
Grafico 4.6 – Principali ostacoli all’ampliamento dei canali e degli strumenti per le operazioni di incasso	51
Grafico 4.7 – Ragioni che frenano l’utenza dall’effettuare i pagamenti online, secondo la percezione dell’ente	52
Grafico 4.8 – Enti collegati al Sistema PagoPA	53
Grafico 4.9 – Comuni collegati al Sistema PagoPA; dettaglio per dimensione	53
Grafico 4.10 – Comuni di dimensione minore a 60.000 abitanti collegati a PagoPA; dettaglio per area geografica	54
Grafico 4.11 – Enti collegati a PagoPA; dettaglio per area geografica e differenze rispetto alla media nazionale	54
Grafico 4.12 – Ragioni per cui l’ente non ha aderito a PagoPA.	55
Grafico 4.13 – Ragioni per cui l’ente non ha aderito a PagoPA; dettaglio per area geografica	55
Grafico 4.14 – Strumenti di pagamento utilizzati dagli enti per le operazioni di incasso; dettaglio per adesione a PagoPA	56
Grafico 4.15 – Focus: strumenti di pagamento utilizzati dai comuni per le operazioni di incasso; dettaglio per dimensione, adesione a PagoPA	56
Grafico 4.16 – Strumenti di pagamento utilizzati dagli enti per le proprie operazioni di pagamento	59
Grafico 4.17 – Strumenti di pagamento utilizzati dagli enti per le proprie operazioni di pagamento; dettaglio per area geografica, differenze rispetto alla media nazionale	59
Grafico 5.1 – Modalità di collegamento con il tesoriere bancario per l’esecuzione di incassi e pagamenti; dettaglio per tipologia di ente	61
Grafico 5.2 – Modalità di collegamento con il tesoriere bancario per l’esecuzione di incassi e pagamenti; dettaglio per area geografica, differenza in punti percentuali assoluti rispetto alla media nazionale	62
Grafico 5.3 – Modalità di collegamento con il tesoriere bancario per l’esecuzione di incassi e pagamenti; confronto con le precedenti indagini e tasso di variazione medio annuo	62

Grafico 5.4 – Disponibilità di una procedura informatica per il mandato di pagamento e le reversali di incasso, dettaglio per tipologia di ente	63
Grafico 5.5 – Disponibilità di una procedura informatica per il mandato di pagamento e le reversali di incasso, dettaglio per area geografica	63
Grafico 5.6 – Disponibilità di una procedura informatica per il mandato di pagamento e le reversali di incasso e quota di enti che, essendone in possesso, sono riusciti a eliminare l’invio di documenti cartacei	64
Grafico 5.7 – Disponibilità di una procedura informatica per mandati di pagamento e reversali di incasso; comuni, dettaglio per dimensione	64
Grafico 5.8 – Comuni con procedura informatica per mandati di pagamento e reversali di incasso che sono riusciti a eliminare l’invio di documenti cartacei	64
Grafico 5.9 – Motivazioni per le quali non sono stati adottati mandato informatico e reversali di incasso	65
Grafico 5.10 – Tempistiche per l’attivazione di procedure informatiche per mandati e reversali	65
Grafico 5.11 – Enti che dichiarano un adeguamento della convenzione alla disciplina introdotta dal D. Lgs. 11/2010 – recepimento della <i>Payment Services Directive</i>	66
Grafico 5.12 – Adeguamento della convenzione alla disciplina introdotta dal D. Lgs. 11/2010 – recepimento della <i>Payment Services Directive</i> ; dettaglio per tipologia ente	67
Grafico 5.13 – Adeguamento della convenzione alla disciplina introdotta dal D. Lgs. 11/2010 – recepimento della <i>Payment Services Directive</i> ; dettaglio per area geografica, differenza in punti percentuali assoluti rispetto alla media nazionale	67
Grafico 6.1 – Enti che, a seguito dell’introduzione della codifica SIOPE, hanno informatizzato il ciclo di bilancio e di ordinazione della spesa	69
Grafico 6.2 – Enti che presentano struttura dei conti di bilancio omogenea a quella delle comunicazioni SIOPE	71
Grafico 6.3 – Modalità di trasmissione della codifica SIOPE relativa ai mandati di pagamento e alle reversali di incasso	72
Grafico 6.4 – Modalità di trasmissione della codifica SIOPE relativa ai mandati di pagamento e alle reversali di incasso; dettaglio per area geografica, differenza in punti percentuali assoluti rispetto alla media nazionale	72
Grafico 6.5 – Utilizzo del sito web <i>siope.it</i> per consultare i propri dati e/o quelli degli altri enti	73
Grafico 6.6 – Enti che utilizzano il sito web <i>siope.it</i> per consultare i propri dati e/o quelli degli altri enti; dettaglio per area geografica, differenza in punti percentuali assoluti rispetto alla media nazionale	73
Grafico 6.7 – Finalità prevalenti di utilizzo dei dati contenuti nel sito SIOPE per comparto di enti	74
Grafico 6.8 – Giudizio degli enti sull’utilizzo dei dati contenuti nel sito SIOPE	75

INDICE DELLE TAVOLE

Tav. 1.1 – Composizione del campione	16
Tav. 1.2 – Numerosità dei Comuni per classe dimensionale	17
Tav. 2.1 – Fattori che spingono l'ente ad adottare ICT e a prevedere nuovi servizi in rete	21
Tav. 2.2 – Fattori che ostacolano l'adozione dell'ICT	23
Tav. 2.3 – Stima dell'incremento necessario della spesa informatica per tipologia di ente	24
Tav. 3.1 – Grado di informatizzazione per settori di attività, per tipologia di ente	31
Tav. 3.2 – Servizi erogati online, per tipologia di ente	36
Tav. 3.3 – Canali utilizzati nei rapporti con l'utenza, per tipologia di ente	37
Tav. 3.4 – Grado di sofisticazione dell'offerta online, per tipologia di ente	38
Tav. 3.5 – Canali di collegamento alle altre amministrazioni, per tipologia di ente	41
Tav. 3.6 – Tempi di adesione al SPC, per tipologia di ente	41
Tav. 4.1 – Canali di pagamento messi a disposizione dell'utenza; dettaglio per ente e area geografica	49
Tav. 6.1 – Enti che, a seguito dell'introduzione della codifica SIOPE, hanno informatizzato il ciclo di bilancio e di ordinazione della spesa	70
Tav. 6.2 – Motivazioni del mancato utilizzo dei dati SIOPE per categoria di ente	74

*Il documento è stato curato da
Luigi Abate, Carlo Maria Arpaia, Daniele Bianca,
Walter Giuzio, Tiziana Pietraforte e Stefano Ranucci.
L'introduzione è a cura di Pasquale Ferro.*

*Un ringraziamento va al Prof. Giuliano Noci, al dr. Michele Benedetti
e alla dr.ssa Laura Vergani dell'Osservatorio eGovernment del Politecnico di Milano,
per il contributo fornito.*

*Si ringraziano, inoltre, i colleghi dei
Nuclei per l'analisi e la ricerca economica territoriale
e delle Delegazioni di New York e Tokio,
nonché gli Addetti finanziari della Banca presso le Rappresentanze di
Mosca, Pechino, San Paolo del Brasile e Washington.*

Introduzione

A cura di Pasquale Ferro

Il *Digital Single Market* rappresenta una delle dieci priorità della Commissione Europea per lo sviluppo dell'Unione e mira ad accrescere il ruolo dell'Europa nell'economia digitale. Nel definire la strategia associata a tale priorità, la Commissione evidenzia le opportunità che le tecnologie ICT e l'innovazione possono offrire, nell'ambito del mercato unico europeo, ai consumatori e alle imprese, potenziando la crescita economica.

I piani d'azione approvati a livello europeo sono strumenti per promuovere l'innovazione delle Amministrazioni pubbliche (AAPP) attraverso il coordinamento tra gli Stati membri e la Commissione e l'avvio di azioni a livello nazionale in stretta collaborazione con le regioni e gli Enti locali. In campo nazionale, l'Agenda digitale è contenuta nel documento emanato dal Governo "Strategia per la crescita digitale 2014-2020", che si pone obiettivi ambiziosi e, tra questi, il recupero del ritardo dell'Italia nell'utilizzo dei servizi in rete da parte di cittadini e imprese, delineando i progetti prioritari da attuare.

La digitalizzazione delle AAPP rientra, quindi, a pieno titolo in questa strategia e non si può sottacere che, negli ultimi anni, l'attenzione del Governo alla crescita digitale sia notevolmente cresciuta; le linee di indirizzo perseguite dall'Agenda digitale italiana hanno tuttavia conseguito i risultati più significativi e generalizzati quando i programmi d'informatizzazione sono stati guidati dalla definizione di regole e standard e supportati da infrastrutture su scala nazionale. Ne è un concreto esempio la fatturazione elettronica che, resa obbligatoria dal 2015, è stata e continua a essere un veicolo d'innovazione per le imprese e il settore pubblico, consentendo tra l'altro di rendere trasparenti e tracciabili le transazioni commerciali delle AAPP. I progetti per la crescita digitale che assumono queste caratteristiche sono diversi e rilevanti e riguardano il Sistema Pubblico d'Identità Digitale (SPID), l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), i pagamenti elettronici (PagoPA), la giustizia e la sanità digitale.

Il percorso di cambiamento delle AAPP attraverso la digitalizzazione non è sempre agevole e sconta, in uno scenario sempre più caratterizzato dalla necessità di ridurre i costi del settore pubblico, la carenza di risorse finanziarie e di figure professionali adeguate, la persistenza di una cultura amministrativa burocratica e una disciplina stringente, che regola fino al dettaglio l'azione amministrativa, limitando nei fatti i benefici che l'impiego delle moderne tecnologie possono portare alla reingegnerizzazione dei processi. Scarsi effetti hanno avuto, in questo campo, le recenti modifiche apportate al Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD): l'epurazione dal Codice dei contenuti di natura tecnica a vantaggio dell'enunciazione di principi non ha nei fatti contribuito al progresso auspicato; il CAD, ancora di recente oggetto di una revisione orientata alla semplificazione, rimane tra le norme meno applicate del contesto giuridico italiano.

Anche il contesto istituzionale del Paese ha contribuito a generare la situazione odierna: la riforma federalista del 2001, che ha ridisegnato i rapporti tra Stato e Autonomie locali perseguendo un maggiore decentramento decisionale, ha di fatto favorito l'adozione di sistemi ICT frammentati da parte dei diversi enti, che hanno proceduto a

informatizzare senza “fare rete” e trascurando l’interoperabilità. Tale frammentazione si è replicata anche nella *governance* delle politiche digitali nazionali, che solo nel 2012 sono state accentrate nell’Agenzia per l’Italia Digitale (AgID).

Si delinea in questo modo un quadro nel quale le AAPP appaiono disorientate di fronte ai rapidi cambiamenti del mercato e in difficoltà quando si è trattato di cambiare marcia e di dotarsi di adeguate soluzioni di *management* dell’innovazione con una prospettiva almeno di medio termine: il contesto delineato può aiutare a spiegare il significativo ritardo che il nostro Paese ha accumulato nel confronto internazionale. L’Italia è al quartultimo posto, tra i 28 paesi della UE, sulla base della performance digitale misurata dal DESI ¹⁾, davanti solo a Grecia, Bulgaria e Romania. Il *World Economic Forum* ²⁾ cita l’inefficienza del settore pubblico al secondo posto tra i fattori che ostacolano il fare impresa nel Paese (subito dopo il carico fiscale). Secondo l’*E-Government Development Index* misurato dalle Nazioni Unite, il tasso di sviluppo dell’*e-government* mette il nostro Paese al 22° posto a livello mondiale, un dato che non ha visto alcun miglioramento nell’ultimo triennio.

In più occasioni, la Banca d’Italia ha evidenziato le opportunità di crescita economica per il Paese che possono derivare dall’uso ampio e pervasivo delle tecnologie digitali nell’Amministrazione pubblica ³⁾ e nei rapporti di questa con cittadini e imprese, segnalando tra gli elementi qualificanti di una strategia efficace la necessità di assicurare una adeguata *governance* dell’intero processo allo scopo di superare gli ostacoli istituzionali, gestionali e operativi che impediscono il pieno dispiegarsi dei vantaggi derivanti dall’informatizzazione.

La Banca accompagna le proprie riflessioni sul potenziale inespresso delle AAPP e sulle “occasioni mancate” nella stretta via della crescita economica, con analisi e indagini rivolte agli attori del sistema economico e, tra questi, al mondo delle autonomie locali che rappresenta il *front office* dell’amministrazione nei confronti di imprese e cittadini.

L’indagine, di cui si presentano i risultati, è la sesta realizzata dalla Banca per rilevare il grado di informatizzazione delle Amministrazioni locali attraverso risposte a un questionario somministrato a un campione rappresentativo di enti appartenenti alle diverse categorie (regioni, comuni, province e ASL). Le informazioni sintetizzate in questo rapporto sono risultate, inoltre, particolarmente utili nello sviluppo, da parte della Ragioneria Generale dello Stato, dell’AgID e della Banca d’Italia, del nuovo progetto SIOPE+, che si pone l’obiettivo di monitorare i debiti commerciali delle AAPP, i relativi tempi di pagamento e, più in generale, di arricchire il patrimonio informativo sulla finanza pubblica. La nuova infrastruttura SIOPE+, gestita dalla Banca d’Italia, avrà

¹ Il *Digital Economy and Society Index* (DESI) è un indice composito, elaborato dalla Commissione Europea, che sintetizza alcuni indicatori esplicativi della performance digitale europea: la connettività, il capitale umano, l’uso di internet da parte dei cittadini, la digitalizzazione delle imprese, la disponibilità di servizi pubblici in modalità digitale.

² Fonte: The Global Competitiveness Report 2016–2017.

³ In proposito, si veda, tra gli altri, il Quaderno di Economia e Finanza n. 309 del 2016 dal titolo “*e-Government* in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive” (a cura di C.M. Arpaia, P. Ferro, W. Giuzio, G. Ivaldi e D. Monacelli) che ha evidenziato l’importanza di una *governance* sistemica dei progetti di adozione delle innovazioni, in grado di garantirne coerenza e coordinamento.

positivi riflessi sull'efficienza dei servizi di tesoreria e di cassa e, più in generale, delle AAPP, contribuendo a stimolare un più intenso utilizzo delle tecnologie ICT.

In generale, i dati rilevati dall'indagine indicano che, nonostante i progressi conseguiti, il percorso verso il modello di crescita del Paese attraverso l'economia digitale disegnato dalla Commissione nella strategia Europa 2020 è ancora incerto. Rispetto alla precedente rilevazione, condotta nel 2012, gli enti continuano a presentare livelli d'informatizzazione più elevati nelle aree di attività legate alla contabilità e, più in generale, all'autoamministrazione e più bassi nelle attività che sono maggiormente legate ai servizi erogati all'utenza che potrebbero trarre benefici ancora maggiori dall'uso delle ICT.

Analogamente, l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronico è ancora poco diffuso e ha registrato solo modesti miglioramenti. In questo settore va menzionato l'elevato potenziale di PagoPA (infrastruttura per i pagamenti nei confronti delle AAPP attraverso l'utilizzo di nuovi canali e strumenti di pagamento innovativi) che può consentire agli enti di acquisire le proprie entrate attraverso tutti gli strumenti di pagamento resi disponibili dall'evoluzione tecnologica e, soprattutto, di riconciliare automaticamente i dati, integrando le procedure d'incasso nei propri sistemi gestionali e consentendo l'erogazione dei servizi attraverso contenuti e canali digitali. Dai dati rilevati emerge, tuttavia, la timidezza che sta accompagnando la diffusione del sistema presso gli enti che, nella maggior parte dei casi, ancora non hanno compreso le potenzialità dell'infrastruttura in termini di servizi resi a cittadini e imprese e individuato i vantaggi che essa può portare nell'integrazione tra back office e front office.

Le iniziative di coordinamento del processo di digitalizzazione possono invece assumere un ruolo particolarmente importante nell'accelerare l'adozione delle ICT: gli enti hanno indicato la scarsità di risorse – siano esse finanziarie o umane – come il fattore più rilevante in grado di limitare l'innovazione ma nei casi in cui si è realizzato il coordinamento tra gli enti e la messa a fattor comune delle risorse a disposizione si sono ottenuti risultati migliori, come hanno mostrato i dati raccolti in merito a PagoPA.

In questo contesto emerge inoltre, con una certa gravità, una moderna questione meridionale. Gli enti del sud non solo presentano un certo “*digital divide*” rispetto alle regioni del centro-nord, che mostrano tassi di informatizzazione mediamente più elevati in tutti i contesti, ma cooperano tuttora in misura minore nel campo dell'innovazione e presentano, ad esempio, tassi di adesioni a PagoPA minori, mostrando una maggiore difficoltà nell'adozione delle innovazioni.

Il confronto con il quadro internazionale suggerisce alcune possibili strategie; la definizione di obiettivi al massimo livello politico e la responsabilizzazione continuativa verso di essi ha consentito, nelle esperienze di maggior successo presentate nell'ultimo capitolo dell'indagine, di garantire un elevato coordinamento delle iniziative, fornendo importanti indicazioni sul percorso da seguire e generando, così, un effetto di sistema che potrebbe innescare il cambiamento e rendere il processo di innovazione continua generato da tali tecnologie la “nuova normalità”.

1. Caratteristiche della Ricerca

La presente indagine nasce nel 2000 con l'obiettivo di rilevare e descrivere il percorso di adozione delle tecnologie digitali da parte delle Amministrazioni locali. Precisamente, essa mira a evidenziare il livello d'innovazione tecnologica delle AAPP, la capacità di gestire i processi amministrativi, l'automazione delle procedure di incasso e pagamento, l'erogazione di servizi in rete (e-government), nonché il livello di maturità del sistema dei pagamenti delle Amministrazioni locali.

1.1 *L'evoluzione del contesto esterno di riferimento*

Dalla pubblicazione della prima edizione dell'indagine, il contesto in cui le pubbliche amministrazioni operano è stato interessato da intensi mutamenti, connessi sia alla rapida innovazione intervenuta nel mondo delle tecnologie ICT sia all'attività del legislatore volta a disciplinare l'adozione dei nuovi strumenti da parte delle medesime amministrazioni.

In particolare, nel 2005 è stato approvato il Codice dell'Amministrazione Digitale (c.d. CAD, D.Lgs. 82/2005), che – interessato da successive modifiche (da ultimo nel 2016) – è stato alla base dell'adozione di alcune delle innovazioni più significative (posta elettronica certificata, uso degli strumenti di firma e identità digitale, adozione di strumenti di pagamento elettronici).

Nel 2006 è stato introdotto il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), infrastruttura per la rilevazione informatizzata delle operazioni di incasso e pagamento effettuate dai tesoriери degli enti, che ha fornito un ulteriore stimolo ad analizzare il sostegno fornito dalla diffusione di modalità telematiche di colloquio tra enti e tesoriери all'informatizzazione dell'intero ciclo di bilancio.

Parallelamente alle citate iniziative nazionali, diversi interventi del legislatore europeo (Direttiva 2007/64/CE-PSD, Regolamento UE 260/2012 e D. Lgs. 11/2010) hanno armonizzato la tutela del consumatore e consentito una maggiore concorrenza nel mercato dei servizi di pagamento. Questo ha permesso di accelerare la diffusione degli strumenti di pagamento elettronici, spingendo gli enti a innovare le proprie procedure.

Per sfruttare le potenzialità degli strumenti di pagamento elettronici, nel 2012 è stato avviato il progetto PagoPA. Il sistema, gestito dall'AgID, consente ai cittadini che debbano saldare posizioni debitorie nei confronti di amministrazioni pubbliche di utilizzare uno strumento di pagamento fornito da un qualsiasi intermediario che vi abbia aderito, con positivi riflessi sul livello di concorrenza nel settore.

A far tempo dal 2013, è stato introdotto l'obbligo di utilizzo della posta elettronica certificata (PEC) nelle comunicazioni tra imprese e amministrazioni. La PEC è un importante fattore di incentivo all'uso delle tecnologie informatiche e alla dematerializzazione documentale, garantendo lo stesso grado di non ripudiabilità della comunicazione della tradizionale posta raccomandata.

Nel quadro delineato si inserisce la c.d. “Riforma Madia⁴”, avviata nel 2015, che ha modificato significativamente il CAD promuovendone il ruolo di “carta dei diritti digitali” dei cittadini nei confronti delle AAPP. Nel nuovo testo del CAD è stato rafforzato il ruolo dell’AgID nella *governance* del processo di digitalizzazione attraverso l’attribuzione di nuovi poteri in materia di coordinamento e vigilanza sulle iniziative di sviluppo informatico di rilievo nazionale. È stato inoltre previsto il principio del *digital first*, che riconosce a tutti i cittadini il diritto di accedere ai servizi erogati in rete dalle AAPP attraverso un “domicilio digitale”. I recenti cambiamenti del CAD dimostrano quanto il tema sia ancora in evoluzione e forniscono indicazioni sulla prevedibile evoluzione delle politiche di innovazione delle PA.

1.2 *Le precedenti indagini sull’informatizzazione delle Amministrazioni locali (2000-2013)*

Le indagini, a partire dalla prima edizione, hanno consentito di fotografare gli inizi della diffusione delle nuove tecnologie in ambito pubblico e si sono via via arricchite per tener conto del mutato contesto normativo di riferimento delle AAPP e dell’evoluzione delle tecnologie.

Dai risultati raccolti con le indagini sin qui svolte si desume una progressiva crescita nell’adozione di strumenti informatici da parte degli enti, soprattutto nei settori maggiormente interessati da interventi normativi. Tra le motivazioni fornite dagli enti, la volontà di migliorare l’offerta all’utenza è stata indicata costantemente quale fattore principale di impulso all’adozione di nuove tecnologie. I risultati raggiunti sono tuttavia ancora insoddisfacenti, sia alla luce degli obiettivi dell’Agenda Digitale Europea sia nel confronto con altri paesi dell’Unione. In particolare, le procedure di *back-office* mostrano spesso un’informatizzazione a “silos” e una scarsa integrazione con le infrastrutture di front-office; l’offerta di servizi sui siti web è ancora estremamente semplice e limitata spesso a contenuti informativi generalizzati; la disponibilità di strumenti di pagamento elettronici cresce in Italia a ritmi più lenti rispetto alla media degli altri paesi europei; la comunicazione telematica tra istituzioni, alla base del principio secondo cui non deve essere necessario fornire a un’amministrazione pubblica informazioni o documenti che la stessa può ottenere da un’altra amministrazione pubblica, è prassi solo in alcune delle regioni più efficienti.

La quinta edizione dell’indagine, pubblicata nel dicembre 2013, ha mostrato che la volontà degli enti di implementare e sfruttare le ICT per aumentare il livello di servizio offerto ai cittadini trovava quali principali ostacoli la scarsità di risorse a disposizione e le rigidità organizzative. I dati indicavano, inoltre, un’Amministrazione locale che affrontava con significativo ritardo cambiamenti ormai imminenti, quali: il passaggio agli strumenti SEPA, obbligatorio a partire dal febbraio 2014, per il quale solo una percentuale trascurabile di enti aveva definito un piano di migrazione; la PEC, attivata dalla totalità degli enti in base a obblighi normativi, ma utilizzata solo per una percentuale relativamente bassa della corrispondenza; la fatturazione elettronica, considerata come onere cui adempiere piuttosto che come un modo per rendere i processi contabili più

⁴ L. 124/2015.

veloci ed efficienti; non ultimo, l'obbligo di rendere disponibili all'utenza strumenti di pagamento evoluti e attivabili tramite web, rispetto ai quali continuava a rilevarsi una netta preponderanza dei canali fisici (sportello dell'ente e/o del tesoriere).

Nel complesso, il quadro d'insieme tracciato dalle ricerche succedutesi nel tempo mostra un ritardo strutturale delle AAPP locali italiane nell'utilizzo delle nuove tecnologie, che si riflette (in modo ancora maggiore) sulla qualità dei servizi offerti all'utenza (front-office), che non sono online nella misura desiderata.

1.3 Le caratteristiche della nuova indagine

La sesta indagine ripropone, nella sostanza, l'impianto generale della precedente, arricchendola di nuovi contenuti attraverso l'analisi dei fenomeni, intervenuti negli ultimi anni, che hanno maggiormente influito sul processo d'innovazione delle AAPP locali.

Anche in quest'edizione la rilevazione sulle AAPP locali italiane è stata svolta attraverso un questionario, contenente 44 domande articolate in 6 sezioni, inviato a tutte le regioni e province, alle ASL dei capoluoghi regionali e a un campione di comuni selezionato per garantire la rappresentatività dei dati dal punto di vista sia geografico sia dimensionale.

Sono stati inseriti quesiti per misurare gli impatti del nuovo quadro europeo di regole e standard per i pagamenti al dettaglio (D. Lgs. 11/2010 e Reg. EU n. 260/2012) e per rilevare gli effetti dell'armonizzazione contabile e di bilancio (D. Lgs. 118/2011) sull'informatizzazione delle relative procedure gestionali. Particolare enfasi è stata data alla rilevazione delle percentuali di incassi e pagamenti effettuati con le diverse tipologie di strumenti, nonché al livello di adesione al sistema PagoPA. Infine, alcune domande del questionario sono state modificate alla luce dell'evoluzione tecnologica e normativa intervenuta negli ultimi anni, senza pregiudicare la confrontabilità con i dati raccolti nelle precedenti indagini.

Un approfondimento specifico è stato dedicato alla libera consultazione delle informazioni contenute nel SIOPE, la cui base dati è stata di recente resa interrogabile secondo la logica "open data". Sono state sostanzialmente confermate le sezioni relative alla rilevazione del grado di sofisticazione dei servizi offerti online, già presente nell'edizione precedente, e alla partecipazione a strutture aggregative territoriali volte a coordinare gli enti minori nelle iniziative di e-government.

La principale novità di questa edizione è rappresentata dalla rilevazione del livello di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche di alcuni paesi esteri (Brasile, Cina, Corea del Sud, Russia, Stati Uniti). Tali paesi sono stati selezionati perché rappresentano diversi livelli di sviluppo economico, di efficienza delle amministrazioni pubbliche e di evoluzione del sistema dei pagamenti: l'intento è quello di far emergere spunti di confronto e di analisi per la valutazione degli aspetti di forza e di debolezza della realtà italiana. La rilevazione è stata condotta dalle Delegazioni e dagli Addetti finanziari della Banca d'Italia dei paesi oggetto di indagine.

Il commento dei risultati relativi alle amministrazioni italiane è contenuto nei capitoli da due a sei del presente rapporto. In particolare, il secondo capitolo contiene

l'analisi delle motivazioni e dei vincoli all'adozione di tecnologie informatiche. Il terzo è dedicato a misurare la diffusione delle ICT nelle AAPP locali, sia nelle procedure interne sia nei rapporti con l'esterno, nella comunicazione con le altre amministrazioni e nell'erogazione dei servizi all'utenza.

I capitoli successivi rilevano specifici ambiti di operatività degli enti: gli strumenti e i canali utilizzati nelle procedure di incasso e pagamento con un approfondimento sul grado di adozione del sistema PagoPA e sulle cause alla base dei relativi ritardi (quarto); i rapporti tra enti e istituti tesorieri, dal punto di vista sia tecnico sia normativo (quinto); l'innovazione indotta dal SIOPE nei sistemi informativi nonché sull'utilizzo dei dati da parte degli enti e del pubblico (sesto).

Il rapporto si completa con l'analisi dei risultati delle indagini relative ad alcuni paesi esteri.

1.4 Nota Metodologica

La rilevazione dei dati è stata effettuata sottoponendo il questionario a un campione formato dalla quasi totalità delle regioni e delle province, dalle ASL dei capoluoghi regionali e da oltre 350 comuni. Rispetto all'indagine precedente il numero dei comuni è stato ampliato in modo da meglio rappresentare sia la distribuzione geografica sia quella dimensionale degli enti. La composizione del campione è descritta nelle tabelle 1.1 e 1.2.

I questionari sono stati gestiti attraverso un *form* chiuso distribuito tramite Adobe Acrobat, che ha permesso di garantire l'omogeneità dei dati raccolti, contenendo gli oneri operativi per gli intervistati.

L'indagine sul territorio nazionale è stata condotta dalle strutture per l'analisi e la ricerca economica territoriale (ARET) presenti presso le Filiali della Banca insediate nei capoluoghi di regione che hanno sottoposto il questionario ai responsabili del sistema informativo di ciascun ente ovvero, per la parte di competenza, ai responsabili del bilancio.

Tavola 1.1

RIPARTIZIONE GEOGRAFICA		Descrizione				
		Asl	Comuni	Province	Regioni	Totale
NORD	<i>Italia Nord-Occidentale</i>	9	97	18	4	128
	<i>Italia Nord-Orientale</i>	7	68	16	4	95
NORD Totale		16	165	34	8	223
CENTRO		5	65	19	4	93
SUD	<i>Italia Insulare</i>	1	35	14	2	52
	<i>Italia Meridionale</i>	8	87	22	6	123
SUD Totale		9	122	36	8	175
TOTALE		30	352	89	20	491

Tavola 1.2

RIPARTIZIONE GEOGRAFICA		Popolazione D (in numero di abitanti)				Totale
		≤5.000	5.001≤ ≤60.000	60.001≤ ≤500.000	>500.000	
NORD	<i>Italia Nord-Occidentale</i>	54	28	12	3	97
	<i>Italia Nord-Orientale</i>	25	26	17	-	68
NORD Totale		79	54	29	3	165
CENTRO		23	25	16	1	65
SUD	<i>Italia Insulare</i>	16	10	8	1	35
	<i>Italia Meridionale</i>	39	31	16	1	87
SUD Totale		55	41	24	2	122
TOTALE		157	120	69	6	352

Gli ARET hanno fornito assistenza per la compilazione dei questionari e, nei casi in cui hanno riscontrato scarsa disponibilità da parte dei comuni a rispondere, hanno individuato enti con analoga popolazione da sostituire nel campione regionale di riferimento.

I questionari sono stati elaborati al Servizio Tesoreria dello Stato. I dati sono stati analizzati con specifico riferimento alla tipologia dell'ente segnalante (regioni, province, comuni e ASL), all'area geografica (Nord, Nord-ovest, Nord-est, Centro, Meridione) e, per i soli comuni, alla classe dimensionale (popolazione residente).

I Delegati e gli Addetti finanziari della rete estera della Banca hanno invece provveduto alla redazione di una relazione sul livello di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche del paese di riferimento, sulla base di linee guida volte a garantire l'omogeneità delle rilevazioni.

2. Motivazioni e vincoli all'adozione delle tecnologie informatiche

Il presente capitolo, corrispondente alla prima sezione del questionario, riassume le valutazioni degli enti intervistati sui principali fattori che spingono od ostacolano l'introduzione di nuove tecnologie. L'analisi delle risposte aiuta a comprendere se ad accelerare o a rallentare il processo d'innovazione influiscano maggiormente fattori interni (richieste da parte dei vertici, carenze organizzative e di risorse, etc.) o esterni (evoluzione normativa, mancanza di supporto dalle amministrazioni centrali, etc.) e, più in generale, quale sia l'approccio degli enti rispetto all'innovazione tecnologica. Tali informazioni sono state collocate nella prima sezione del rapporto in quanto possono rappresentare un'utile guida alla lettura dei dati sul livello d'adozione delle ICT nelle Amministrazioni locali, commentati nei capitoli successivi.

Il capitolo si completa con un approfondimento sulla fatturazione elettronica, una delle principali iniziative, derivanti dall'introduzione di obblighi normativi, finalizzate ad accrescere il livello d'informatizzazione delle amministrazioni pubbliche. Sul tema, è stato chiesto agli enti di esprimere un giudizio sintetico sull'impatto che la sua introduzione ha avuto in termini di riduzione dei costi e semplificazione dei processi. I risultati della rilevazione consentono di valutare il punto di vista degli enti sugli effetti ottenuti da tale innovazione.

2.1 Le motivazioni dell'utilizzo delle tecnologie informatiche

Per rilevare le motivazioni che hanno spinto le amministrazioni ad adottare le ICT è stato chiesto ai referenti informatici di scegliere, all'interno di un elenco chiuso, un massimo di tre fattori che hanno stimolato l'informatizzazione dell'ente.

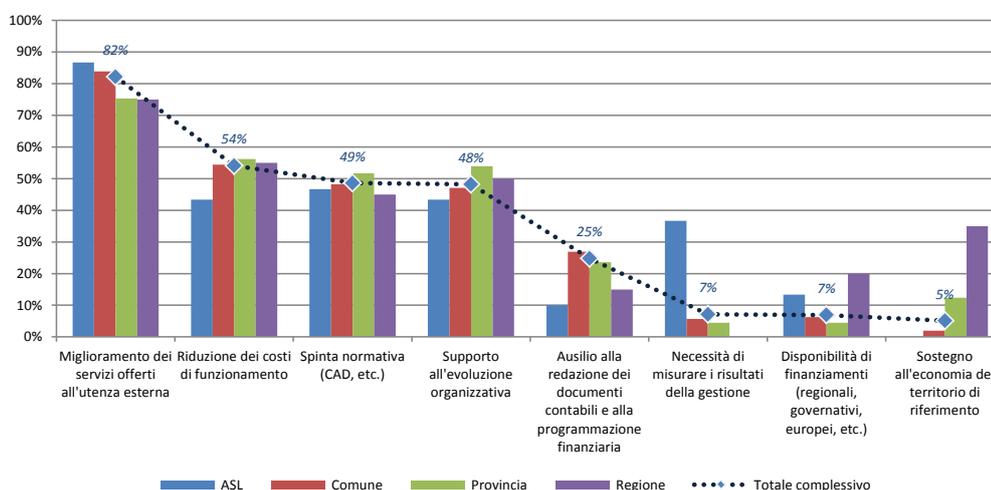
In linea con quanto rilevato dall'indagine precedente, il principale stimolo a introdurre tecnologie informatiche è rappresentato dalla *volontà di migliorare i servizi offerti all'utenza*, segnalato dall'82 per cento degli enti intervistati; in particolare, tale motivazione è stata indicata dall'87 per cento delle ASL, dall'84 per cento dei comuni e dal 75 per cento delle province e delle regioni, con una prevalenza tra gli enti delle regioni del centro (86 per cento) e del nord (85 per cento) rispetto alle aree del sud (76 per cento) e delle isole (81 per cento).

Sono significative, inoltre, le motivazioni legate all'esigenza di aumentare l'efficienza dell'ente: in particolare, la volontà di *ridurre i costi di funzionamento* si conferma tra le motivazioni più indicate (54 per cento degli enti, in prevalenza regioni, province e comuni, specie nelle aree del centro sud); la necessità di supportare *l'evoluzione organizzativa* è segnalata dal 48 per cento degli enti ed è maggiormente sentita dalle province (54 per cento) e dalle regioni (50 per cento) rispetto ai comuni (47 per cento) e alle ASL (43 per cento), con una certa polarizzazione tra gli enti delle isole (60 per cento) e del centro (52 per cento), mentre nelle altre aree geografiche si registrano valori tra il 45 per cento e il 47 per cento.

Analogamente a quanto emerso nella quinta indagine, tra i principali fattori di stimolo all'innovazione figura il *cambiamento del quadro normativo*, indicato da circa un ente su due. Tale dato può essere interpretato in diversi modi: per un verso, l'importanza attribuita alla presenza di un obbligo normativo per avviare la

revisione di processi storicamente basati sullo scambio di documenti cartacei potrebbe essere indice di un atteggiamento passivo dell'ente rispetto all'innovazione e, più in generale, al cambiamento organizzativo che l'informatizzazione può indurre; sotto altro aspetto, una norma che fissi regole di comportamento e standard tecnici per introdurre un'innovazione garantisce l'ente dal rischio di dover eventualmente azzerare o riconvertire investimenti effettuati adottando standard difformi da quelli successivamente imposti dal legislatore. L'impulso del cambiamento normativo è avvertito maggiormente tra gli enti del nord-est (57 per cento), del centro (56 per cento) e del nord-ovest (51 per cento) e meno negli enti del sud (40 per cento) e delle isole (37 per cento).

Grafico 2.1 – Fattori che spingono l'ente a introdurre ICT e a prevedere nuovi servizi in rete: dettaglio per tipologia di ente
(possibili risposte multiple)



Minore rilevanza sembra assumere lo stimolo all'innovazione che deriva dalle richieste, provenienti dai vertici dell'ente, di avere informazioni di supporto alla gestione. In particolare, l'adozione dell'ICT quale *ausilio alla redazione dei documenti contabili e alla programmazione finanziaria* è stata segnalata dal 25 per cento degli enti, in prevalenza comuni (27 per cento) e province (24 per cento); il dato scende di molto tra le regioni (15 per cento) e le ASL (10 per cento).

Al contempo, la *necessità di misurare i risultati della gestione*, evidenziata solo dal 7 per cento degli enti, è indicata dal 37 per cento delle ASL contro il 6 per cento dei comuni, il 4 per cento delle province e nessuna regione. Questi ultimi dati – che esprimono percentuali in calo anche rispetto alla precedente indagine – mostrano che è poco diffusa negli enti e nei loro vertici l'idea che l'ICT possa contribuire a sviluppare strumenti utili alla pianificazione e al controllo strategico.

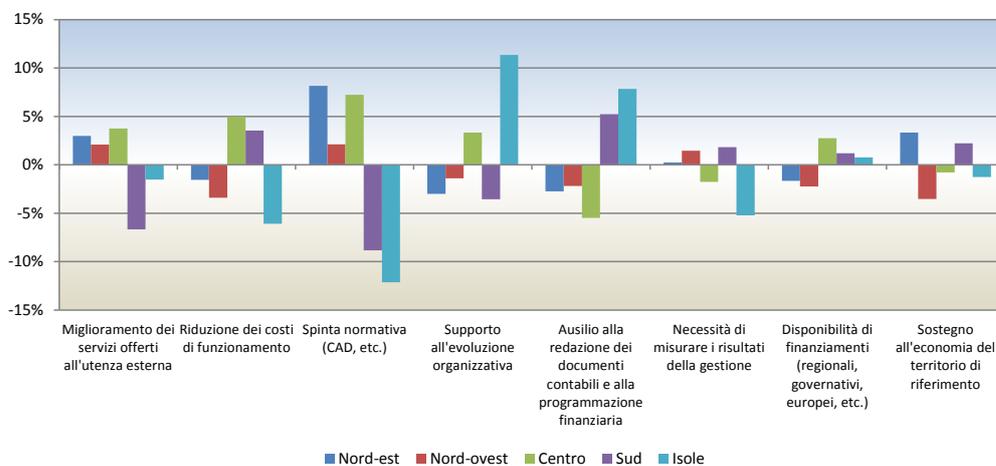
La *disponibilità di finanziamenti* e l'esigenza di *sostenere l'economia del territorio di riferimento* sono fattori segnalati prevalentemente dalle regioni; ciò rispecchia anche il ruolo che tali enti hanno nelle politiche per l'innovazione e lo sviluppo economico e nella gestione dei fondi strutturali.

Tavola 2.1

Fattori che spingono l'ente ad adottare ICT e a prevedere nuovi servizi in rete
(possibili risposte multiple)

	Miglioramento servizi offerti all'utenza esterna	Riduzione dei costi di funzion.	Spinta normativa	Supporto all'evoluzione organizzativa	Ausilio alla redazione documenti contabili e programm. finanziaria	Necessità di misurare i risultati della gestione	Disponibilità di finanziamenti	Sostegno all'economia del territorio di riferimento
ASL	87%	43%	47%	43%	10%	37%	13%	0%
Nord-est	86%	43%	43%	43%	29%	29%	29%	0%
Nord-ovest	100%	22%	56%	44%	0%	56%	11%	0%
Centro	100%	60%	40%	80%	0%	20%	0%	0%
Sud	75%	63%	38%	13%	13%	38%	0%	0%
Isole	0%	0%	100%	100%	0%	0%	100%	0%
Comune	84%	55%	48%	47%	27%	6%	6%	2%
Nord-est	87%	51%	59%	47%	21%	7%	3%	1%
Nord-ovest	85%	51%	52%	47%	24%	4%	4%	0%
Centro	88%	55%	55%	46%	25%	6%	14%	2%
Sud	79%	63%	33%	44%	34%	7%	6%	5%
Isole	83%	49%	43%	57%	34%	3%	6%	3%
Provincia	75%	56%	52%	54%	24%	4%	4%	12%
Nord-est	75%	69%	50%	38%	25%	0%	6%	38%
Nord-ovest	78%	67%	50%	44%	28%	11%	0%	0%
Centro	74%	68%	74%	63%	11%	0%	0%	5%
Sud	73%	36%	55%	59%	23%	9%	14%	14%
Isole	79%	43%	21%	64%	36%	0%	0%	7%
Regione	75%	55%	45%	50%	15%	0%	20%	35%
Nord-est	100%	25%	75%	50%	25%	0%	25%	25%
Nord-ovest	75%	50%	25%	50%	25%	0%	50%	50%
Centro	100%	75%	0%	50%	0%	0%	0%	50%
Sud	33%	50%	83%	50%	17%	0%	17%	33%
Isole	100%	100%	0%	50%	0%	0%	0%	0%
Totale	82%	54%	49%	48%	25%	7%	7%	5%

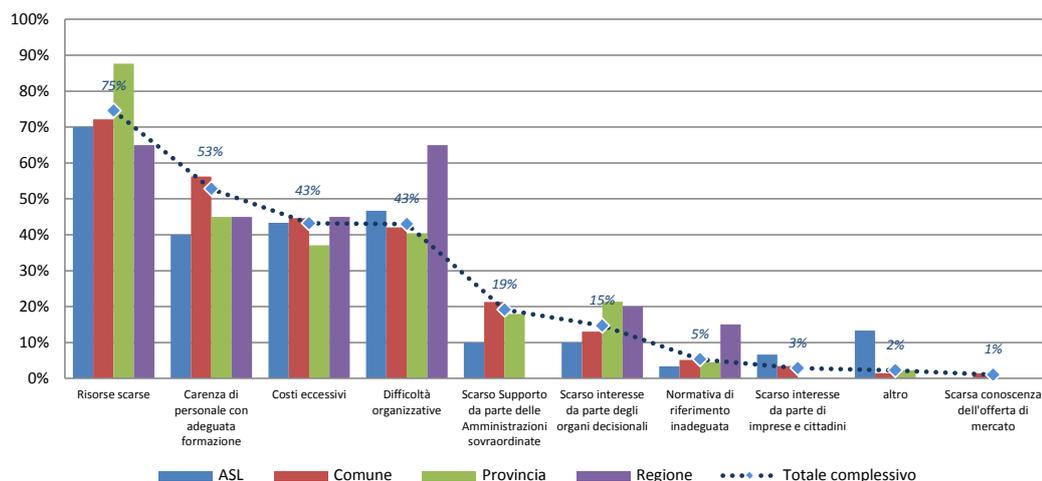
Grafico 2.2 – Fattori che spingono l'ente a introdurre ICT e a prevedere nuovi servizi in rete: dettaglio per area geografica, differenza in punti percentuali rispetto alla media nazionale (possibili risposte multiple)



2.2 I vincoli all'adozione delle tecnologie informatiche

Come per le motivazioni, la rilevazione dei principali vincoli percepiti dagli enti all'adozione dell'ICT è stata condotta somministrando ai referenti informatici un elenco chiuso di cause, tra le quali scegliere un massimo di tre fattori reputati di ostacolo.

Grafico 2.3 – Fattori che ostacolano l'utilizzo dell'ICT
(possibili risposte multiple)



In linea con quanto rilevato nell'indagine precedente, il principale ostacolo percepito allo sviluppo dell'ICT nelle Amministrazioni locali è rappresentato dalla *scarsità di risorse a disposizione*, indicato dal 75 per cento degli enti; tale vincolo è avvertito in misura relativamente maggiore tra le province (88 per cento) e minore tra le ASL (70 per cento) e le regioni (65 per cento), con una certa polarizzazione nelle isole (85 per cento) e nel centro (81 per cento) rispetto agli enti del nord (72 per cento il nord-est, 73 per cento il nord-ovest) e del sud (70 per cento).

Si sottolinea peraltro come la rilevanza data a questo fattore appaia poco coerente con la scarsa importanza attribuita dagli enti stessi alla disponibilità di finanziamenti quale fattore propulsivo dell'innovazione tecnologica.

I *costi eccessivi* sono segnalati dal 43 per cento degli enti, con un divario molto ampio tra gli enti del nord-ovest (54 per cento) e quelli del nord-est (27 per cento), mentre nel resto d'Italia la proporzione di amministrazioni che segnala tale fattore è in linea col dato nazionale.

La lettura dei dati relativi alla scarsità di risorse rispetto agli investimenti che dovrebbero essere effettuati per introdurre l'ICT lascia supporre che gli enti non siano soddisfatti della quota di spesa sostenuta in tale campo. Tale percezione è confermata dalle risposte fornite in merito all'adeguatezza della spesa in tecnologia informatica: il 71 per cento degli enti ha infatti segnalato che *sarebbe necessario aumentare le somme destinate a investimenti in ICT*; tale esigenza è particolarmente sentita nelle province (1 su 4 ritiene necessario aumentare la spesa di più dell'80 per cento).

Fattori che ostacolano l'adozione dell'ICT

(possibili risposte multiple)

	Risorse scarse	Carenza di personale con adeguata formazione	Costi eccessivi	Difficoltà organizzative	Supporto non adeguato da Amm. Centr. e/o regione	Scarso interesse da parte degli organi decisionali	Normativa di riferimento inadeguata	Scarso interesse da parte di imprese e cittadini	Scarsa conoscenza offerta di mercato
ASL	70%	40%	43%	47%	10%	10%	3%	7%	0%
Nord-est	71%	29%	43%	43%	0%	0%	14%	29%	0%
Nord-ovest	78%	22%	67%	67%	11%	11%	0%	0%	0%
Centro	60%	60%	40%	60%	0%	0%	0%	0%	0%
Sud	75%	63%	25%	13%	25%	25%	0%	0%	0%
Isole	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
Comune	72%	56%	45%	42%	21%	13%	5%	3%	1%
Nord-est	69%	51%	26%	51%	15%	24%	12%	7%	3%
Nord-ovest	68%	48%	56%	44%	25%	6%	5%	2%	1%
Centro	82%	60%	45%	37%	26%	12%	5%	3%	2%
Sud	66%	68%	46%	40%	17%	11%	2%	3%	1%
Isole	89%	51%	46%	31%	26%	17%	0%	0%	0%
Provincia	88%	45%	37%	40%	18%	21%	4%	0%	0%
Nord-est	88%	38%	25%	44%	13%	19%	6%	0%	0%
Nord-ovest	94%	33%	39%	44%	11%	22%	6%	0%	0%
Centro	84%	53%	42%	58%	11%	16%	5%	0%	0%
Sud	86%	36%	50%	27%	36%	27%	5%	0%	0%
Isole	86%	71%	21%	29%	14%	21%	0%	0%	0%
Regione	65%	45%	45%	65%	0%	20%	15%	0%	0%
Nord-est	50%	50%	25%	75%	0%	0%	25%	0%	0%
Nord-ovest	75%	0%	50%	50%	0%	25%	25%	0%	0%
Centro	75%	25%	50%	75%	0%	25%	25%	0%	0%
Sud	67%	83%	33%	50%	0%	33%	0%	0%	0%
Isole	50%	50%	100%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
Totale	75%	53%	43%	43%	19%	15%	5%	3%	1%

Grafico 2.4 – Enti che ritengono necessario incrementare la spesa informatica e relative percentuali

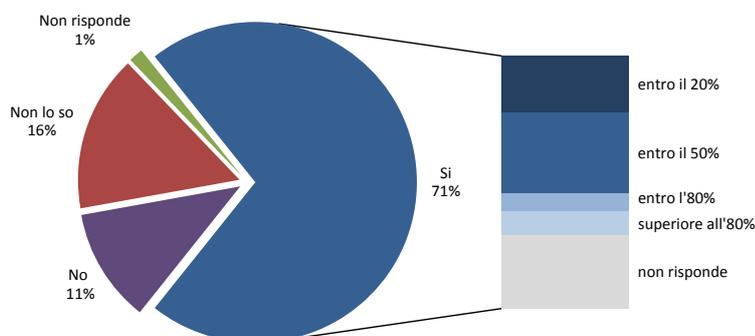


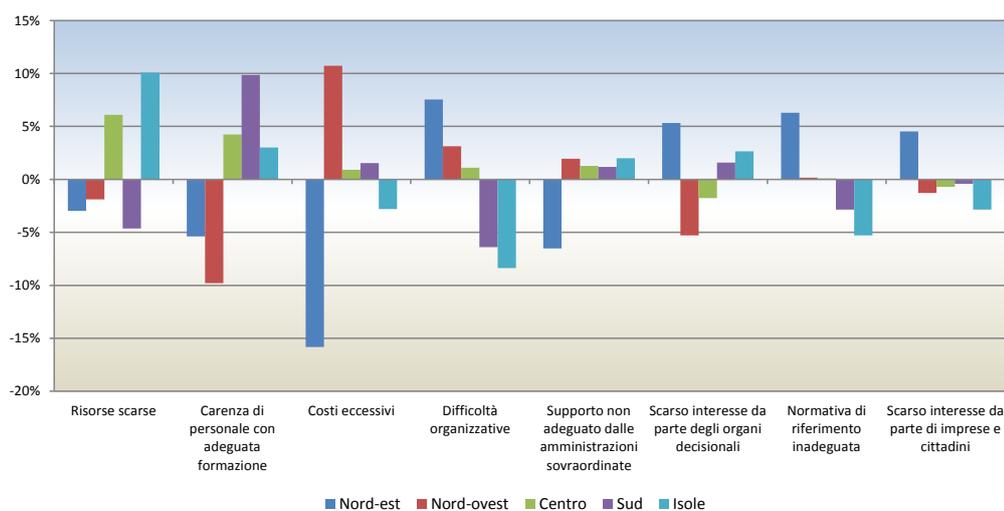
Tavola 2.3

Stima dell'incremento necessario della spesa informatica per tipologia di ente

	entro il 20%	entro il 50%	entro l'80%	superiore all'80%	non risponde
ASL	24%	24%	10%	5%	38%
Comune	21%	35%	8%	5%	30%
Provincia	24%	27%	4%	25%	20%
Regione	31%	15%	8%	8%	38%
Totale enti	22%	32%	7%	9%	29%

La percezione di limitatezza dei mezzi a disposizione si estende anche alle risorse umane: la *formazione del personale* è indicata come inadeguata dal 53 per cento degli enti, prevalentemente comuni (56 per cento), rispetto a regioni (45 per cento), province (45 per cento) e ASL (40 per cento). Dal punto di vista geografico, le aree maggiormente sensibili alla carenza di competenze del personale sono quelle del sud (63 per cento), del centro (57 per cento) e delle isole (56 per cento) rispetto a quelle del nord-est (48 per cento) e del nord-ovest (43 per cento). Tale ultimo dato sembrerebbe far emergere un *gap* tra le competenze digitali possedute dalle Amministrazioni locali del sud nei confronti di quelle del nord.

Grafico 2.5 – Fattori che ostacolano l'utilizzo dell'ICT: dettaglio per area geografica, differenza in punti percentuali assoluti rispetto alla media nazionale (possibili risposte multiple)



Le *difficoltà organizzative* sono percepite come un ostacolo dal 43 per cento degli enti, in particolare dalle regioni (65 per cento). Gli enti del nord-est (51 per cento) e del nord-ovest (46 per cento) sembrano maggiormente sensibili ai limiti che le rigidità organizzative pongono all'introduzione dell'ICT, che risultano invece meno percepite nel sud (37 per cento) e nelle isole (35 per cento).

* * *

Analogamente al quadro rilevato nella precedente edizione dell'indagine, le risposte degli enti mostrano come gli ostacoli "interni" (risorse, competenze, difficoltà organizzative) siano rilevati come maggiormente influenti rispetto ai fattori "esterni" (quali il quadro normativo di riferimento, l'interesse di cittadini e imprese, il supporto fornito dagli enti sovraordinati). A una generale consapevolezza dell'importanza di migliorare i servizi offerti all'utenza aumentando il ricorso alle nuove tecnologie si contrappone una diffusa percezione delle difficoltà che si incontrano nel superare le rigidità della macchina amministrativa (carenza di risorse finanziarie e di competenze digitali, resistenze organizzative). Ne risulta un quadro in cui l'Amministrazione locale sembra attendere una norma che la "obblighi ad agire" – definendo con un processo tipicamente *top-down* le modalità organizzative e le tecnologie da utilizzare – piuttosto che intraprendere un cambiamento organizzativo e compiere scelte tecnologiche che potrebbero essere poi vanificate da linee guida emanate a livello centrale.

Risulta infine piuttosto diffusa la percezione che la disponibilità di risorse sia un elemento necessario ma non sufficiente a stimolare l'adozione di nuove tecnologie.

Focus – La fatturazione elettronica

La fatturazione elettronica costituisce un importante esempio di introduzione dell'ICT indotta da obblighi normativi.

L'articolato iter che ha imposto l'uso delle modalità elettroniche nella fatturazione verso le pubbliche amministrazioni è stato avviato dalla Legge finanziaria del 2008¹; lo standard elettronico è stato disciplinato nel 2013² e, dal 6 giugno 2014, la modalità telematica è diventata obbligatoria nell'emissione della fattura verso i Ministeri, le Agenzie fiscali e gli Enti previdenziali; dal 31 marzo 2015 l'obbligo di fatturazione elettronica è stato esteso alla totalità delle Pubbliche Amministrazioni.

Le norme che disciplinano la fattura elettronica le attribuiscono lo stesso valore fiscale di quella cartacea. A tal fine, è previsto che lo scambio delle fatture elettroniche avvenga tramite il Sistema di Interscambio (SdI) gestito dall'Agenzia delle Entrate, che verifica il rispetto dei requisiti tecnici minimi affinché la fattura sia valida. Per garantire l'autenticità dell'origine e l'integrità del contenuto, l'invio delle fatture da parte dei fornitori avviene per mezzo di PEC firmate digitalmente

¹ Cfr. artt. 209-213 della L. 24 dicembre 2007, n. 244.

² Decreto interministeriale del 3 aprile 2013, n. 55.

o utilizzando le apposite soluzioni software messe a disposizione da SdI. Nello schema delineato, i fornitori emettono le fatture elettroniche firmate digitalmente e le trasmettono a SdI, il quale, dopo l'esecuzione dei controlli di integrità, le inoltra alle amministrazioni destinatarie.

L'adozione del sistema di fatturazione elettronica ha richiesto, sia alle amministrazioni destinatarie sia ai fornitori, investimenti in dotazioni informatiche; sono tuttavia attesi benefici in termini di snellimento dei processi operativi e di semplificazione dei rapporti tra privati e amministrazioni pubbliche, nonché nell'attività di contrasto all'evasione fiscale. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze fornisce servizi e software per la fatturazione elettronica alle piccole e medie imprese abilitate all'uso del portale di e-procurement "www.acquistinretepa.it"; analoghe iniziative di supporto delle amministrazioni sono disponibili tramite l'AgID e lo stesso SdI.

Le fatture sono materialmente contenute in file in formato *XML*, che SdI elabora e inoltra alle amministrazioni destinatarie in modo automatizzato. La caratteristica del formato *XML* è di poter gestire l'acquisizione automatica dei dati all'interno di file strutturati; ciò consente alle amministrazioni e ai fornitori di elaborare in modo digitale i dati delle fatture.

Il processo per l'acquisizione di una fattura elettronica è analogo a quello seguito attualmente per le fatture cartacee: i fornitori trasmettono le fatture elettroniche allo SdI, che esegue nel suo database interno le operazioni di protocollazione e apre un fascicolo contenente il documento fattura e tutti i suoi allegati. La fattura è successivamente resa disponibile ai singoli uffici amministrativo-contabili. Come le normali fatture cartacee, quelle elettroniche devono essere registrate e contabilizzate prima del pagamento.

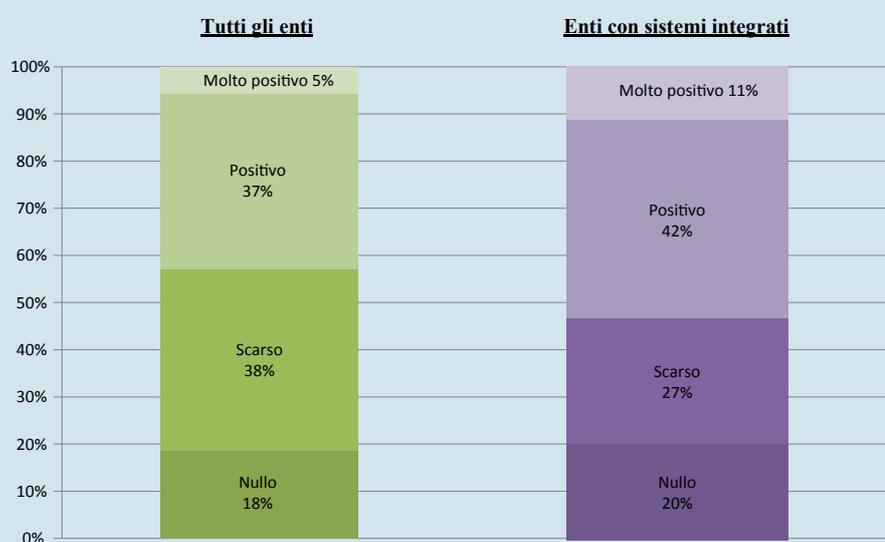
Il SdI alimenta, a sua volta, la Piattaforma per la certificazione dei crediti delle pubbliche amministrazioni (PCC). La PCC è un'infrastruttura messa a disposizione dal Ministero dell'Economia e delle Finanze sulla quale i fornitori possono chiedere alle amministrazioni di effettuare la ricognizione del debito ai sensi dell'art. 1988 del codice civile. Tale ricognizione, dispensando il creditore dall'onere di provare l'esistenza del credito, favorisce la liquidabilità dei crediti, che possono eventualmente diventare oggetto di anticipazione, cessione o compensazione.

L'introduzione dell'obbligatorietà di un formato digitale univoco per la ricezione delle fatture stimola l'informatizzazione dell'intero processo di gestione del documento da parte sia dell'ente sia dell'impresa fornitrice, permettendo di ottenere significative economie.

In occasione dell'indagine è stato chiesto alle Amministrazioni locali di valutare gli impatti in termini di riduzione dei costi e semplificazione dei processi del nuovo sistema di fatturazione elettronica.

I risultati confermano la percezione che gli enti hanno dei vantaggi di un'innovazione introdotta "dall'alto". Meno della metà degli enti (42 per cento) definisce tale impatto come "positivo" (il 5 per cento di tali enti, in particolare, lo ritiene molto positivo). Il 38 per cento valuta invece "scarsi" gli effetti generati dall'introduzione della fatturazione elettronica e il 18 per cento delle amministrazioni si dimostra molto scettico rispetto a tale innovazione, definendo addirittura "nullo" il vantaggio.

Grafico 2.6 – Opinione degli enti circa l'impatto dell'entrata in vigore della fatturazione elettronica in termini di riduzione dei costi e semplificazione dei processi



Il pieno conseguimento dei benefici attesi potrebbe, per via di rigidità organizzative, richiedere un intervallo di tempo ampio, in quanto il processo di fatturazione è strettamente connesso con altre attività (procurement, contabilità, pagamento) e solo l'integrazione tra i diversi ambiti può generare un valore aggiunto, in termini di riduzione dei costi e semplificazione dei processi. È quindi necessario, per gli enti, individuare le leve organizzative da attivare per sfruttare pienamente le innovazioni normative e beneficiare dei vantaggi auspicati.

A sostegno di tale ipotesi, gli enti che hanno dichiarato di avere un elevato livello di integrazione dei propri sistemi informativi (98 enti sui 491 del campione, cui si riferisce l'istogramma di destra nel grafico 2.6) sembrano percepire maggiormente i positivi impatti del nuovo sistema (il 53 per cento rispetto al 42 per cento della media generale).

3. L'utilizzo delle tecnologie informatiche nelle procedure interne e nei servizi all'utenza

Obiettivo di questo capitolo è fornire un'analisi di dettaglio del livello di adozione dell'ICT da parte degli enti nelle diverse attività/funzioni che gli stessi svolgono.

Le precedenti indagini indicavano che, nella maggior parte dei casi, l'introduzione dell'ICT ha riguardato specifici settori di attività, interessando prevalentemente i sistemi gestionali interni (*back-office*), con uno scarso livello di integrazione delle procedure finalizzate all'erogazione di servizi all'utenza (*front-office*). Ciò ha fatto sì che l'innovazione non sia stata, in linea di massima, accompagnata da una generale riprogettazione dei processi.

Al fine di verificare l'andamento di tale fenomeno, le domande poste in questa edizione dell'indagine mirano a rilevare i progressi compiuti nei diversi "sistemi gestionali" e il grado d'integrazione tra *back-office* e *front-office*, fattore fondamentale per poter erogare i servizi offerti all'utenza secondo gli standard previsti dall'Agenda digitale.

A conclusione del capitolo sono illustrati i risultati di un approfondimento sul grado di digitalizzazione raggiunto attraverso l'utilizzo della PEC e della firma elettronica.

3.1 L'informatizzazione delle attività

Per descrivere il livello di informatizzazione delle procedure interne degli enti è stato chiesto ai referenti di indicare sinteticamente il grado di automazione raggiunto in ciascun settore di attività. Il grafico 3.1 mostra, per le diverse attività oggetto di indagine, la percentuale di enti che dichiara un livello d'informatizzazione basso, medio, medio-alto oppure molto alto.

Le risposte fornite confermano alcune indicazioni emerse nelle precedenti indagini: le procedure legate alla gestione contabile e al ciclo finanziario presentano un livello d'informatizzazione mediamente superiore rispetto alle attività che comportano contatto con l'utenza esterna (*anagrafica/certificazioni, procurement*). In particolare, è cresciuta, rispetto alla precedente indagine (cfr. grafico 3.1), la quota di enti che hanno raggiunto una percentuale d'informatizzazione molto alta (superiore all'80 per cento) nelle attività connesse con la *gestione della codifica SIOPE*, *gli incassi e i pagamenti*, *i tributi*, *la tenuta della contabilità*, nonché le attività legate all'*e-procurement*, anche se in quest'ultimo caso il valore assoluto è ancora basso (16 per cento). Nei restanti ambiti di attività non si registrano progressi significativi.

Dai risultati della presente indagine (cfr. grafico 3.2) emerge che le attività che più frequentemente presentano un livello d'informatizzazione superiore all'80 per cento sono quelle relative alla *redazione del bilancio* (73 per cento degli enti), alla *tenuta della contabilità* (70 per cento degli enti), alla *gestione della codifica SIOPE* (61 per cento degli enti) e le *attività legate alle operazioni d'incasso e pagamento* (52 per cento degli enti). Si tratta di settori fortemente interrelati che nel corso degli ultimi anni sono stati interessati da interventi normativi che ne hanno stimolato l'informatizzazione; ne rappresentano un esempio gli obblighi di segnalazione al sistema SIOPE e il processo di armonizzazione dei bilanci.

Grafico 3.1 – Quota di enti che dichiarano per ciascun settore di attività un’informattizzazione maggiore dell’80%; confronto con la precedente indagine

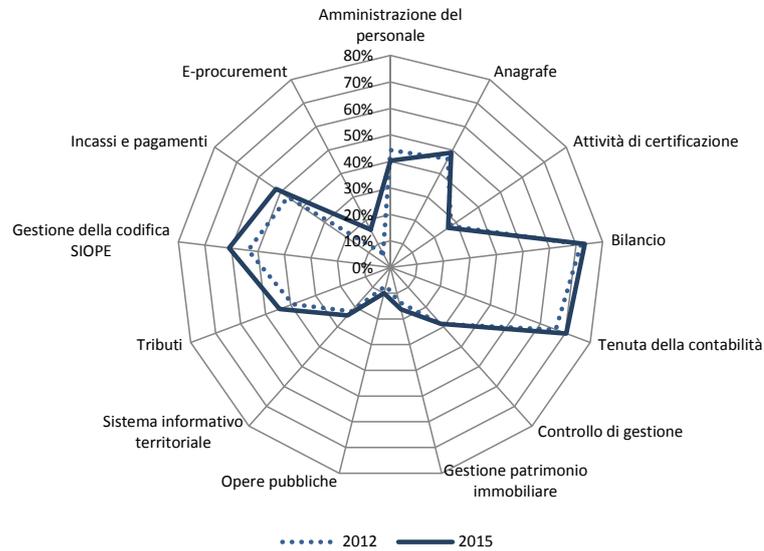
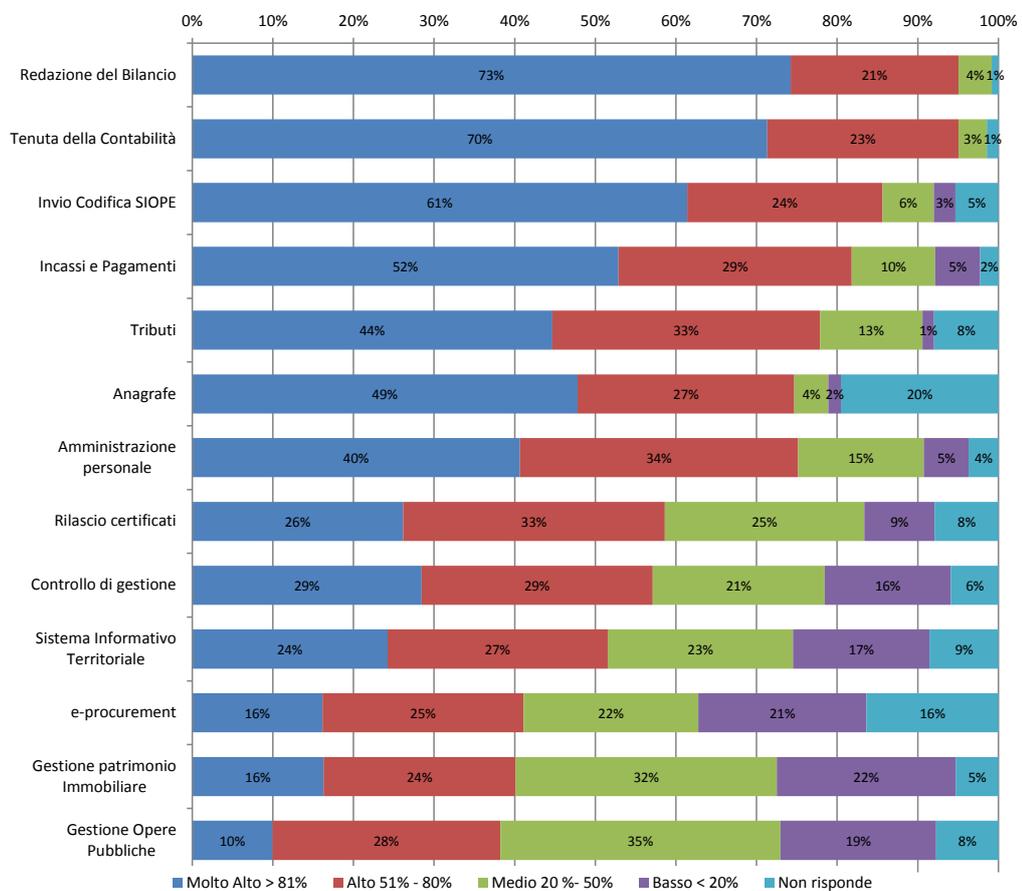


Grafico 3.2 – Livello di informatizzazione dei settori di attività



Resta ancora non adeguatamente sviluppata l'informatizzazione di importanti settori di attività quali la gestione delle opere pubbliche e del patrimonio immobiliare, i sistemi informativo-territoriali ⁵⁾, il rilascio di certificati, l'*e-procurement* e i sistemi di controllo di gestione che risultano avere un livello di informatizzazione medio o basso (inferiore al 50 per cento) per almeno il 40 per cento degli enti.

L'analisi per tipologia di ente, riportata nella tabella 3.1, mostra un quadro tendenzialmente omogeneo. Unica eccezione è rappresentata dalle ASL: il 77 per cento di tali enti dichiara, infatti, una percentuale d'informatizzazione dei sistemi di controllo di gestione superiore al 50 per cento. Il dato è in parte spiegabile dall'introduzione, a partire dal 1999 ⁶⁾, dell'obbligo per tali enti di adottare la contabilità economico patrimoniale e

Tavola 3.1

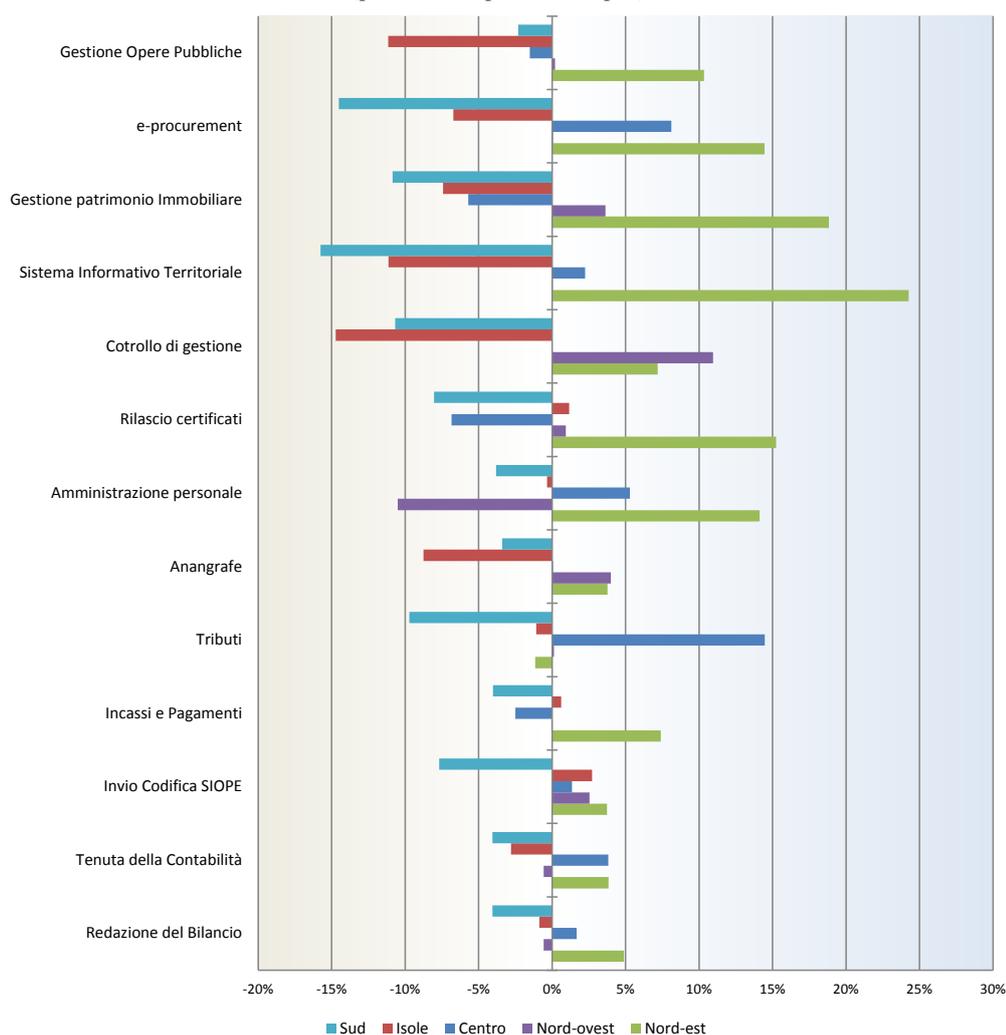
Grado di informatizzazione per settori di attività, per tipologia di ente													
	Redazione del Bilancio	Tenuta Contabilità	Invio Cod. SIOPE	Incassi e Pagamenti	Tributi	Anagrafe	Amministrazione	Rilascio certificati	Controllo di gestione	Sistema Informativo Territoriale	E-procurement	Gestione patrimonio immobiliare	Gestione Opere Pubbliche
ASL													
Non risponde	3%	3%	23%	10%	43%	13%	10%	13%	3%	17%	20%	13%	33%
Entro il 20%	0%	0%	3%	0%	3%	3%	0%	10%	0%	3%	3%	0%	0%
Entro il 50%	3%	3%	0%	7%	0%	0%	3%	20%	20%	20%	17%	23%	30%
Entro l' 80%	17%	17%	13%	17%	17%	17%	20%	30%	10%	27%	33%	27%	23%
Oltre l'80%	77%	77%	60%	67%	37%	67%	67%	27%	67%	33%	27%	37%	13%
Comune													
Non risponde	1%	1%	3%	1%	2%	2%	3%	3%	5%	7%	13%	3%	3%
Entro il 20%	0%	0%	3%	7%	0%	0%	7%	5%	17%	22%	24%	24%	23%
Entro il 50%	4%	3%	8%	11%	11%	5%	18%	24%	23%	24%	24%	33%	34%
Entro l' 80%	23%	26%	29%	32%	37%	33%	38%	36%	30%	29%	25%	26%	30%
Oltre l'80%	72%	69%	58%	49%	49%	60%	34%	32%	25%	18%	14%	14%	10%
Provincia													
Non risponde	1%	1%	10%	2%	17%	83%	3%	22%	8%	11%	28%	10%	10%
Entro il 20%	0%	0%	1%	1%	4%	7%	4%	20%	15%	6%	12%	21%	13%
Entro il 50%	3%	4%	3%	8%	22%	2%	9%	29%	15%	20%	15%	35%	45%
Entro l' 80%	16%	19%	12%	26%	27%	3%	31%	20%	33%	25%	25%	18%	21%
Oltre l'80%	80%	75%	73%	63%	29%	4%	52%	8%	30%	38%	20%	16%	10%
Regione													
Non risponde	0%	0%	5%	5%	15%	60%	5%	30%	20%	15%	10%	15%	35%
Entro il 20%	0%	0%	0%	15%	10%	5%	0%	20%	25%	0%	20%	25%	15%
Entro il 50%	5%	5%	5%	5%	10%	10%	15%	20%	20%	20%	25%	25%	15%
Entro l' 80%	30%	30%	25%	40%	30%	5%	25%	20%	15%	15%	20%	15%	30%
Oltre l'80%	65%	65%	65%	35%	35%	20%	55%	10%	20%	50%	25%	20%	5%

⁵⁾ Si tratta di sistemi che permettono l'analisi di dati georeferenziati (cioè dati attribuiti a luoghi precisamente individuati nello spazio) utili al fine di misurare iniziative finalizzate alla gestione del territorio e all'urbanistica.

⁶⁾ D. Lgs. 229/99, "Norme per la razionalizzazione del servizio Sanitario Nazionale".

di introdurre la contabilità analitica per centri di costo e di responsabilità; prescrizioni, queste ultime, che hanno favorito lo sviluppo e l'integrazione di sistemi di controllo di gestione ben prima di quanto avvenuto in altri comparti. L'elevato livello d'informatizzazione raggiunto nelle attività di *e-procurement* riflette, invece, l'avvio nel settore sanitario, già dal 2000, di procedure accentrate di acquisto legate a centrali di committenza regionali istituite su impulso delle regioni.

Grafico 3.3 – Livello di informatizzazione per settori di attività; distribuzione geografica, differenza in punti percentuali assoluti rispetto alla media nazionale
(possibili risposte multiple)



Si rileva, infine, l'elevato livello di informatizzazione dichiarato dalle regioni in relazione ai *sistemi informativi territoriali* (circa il 65 per cento degli enti dichiara un livello di informatizzazione medio alto). Il maggiore sviluppo di detti sistemi da parte di tali enti è probabilmente connesso con la maggiore capacità di spesa che consente di sostenere più agevolmente i costi di realizzazione e mantenimento di tali sistemi.

L'analisi per aree geografiche evidenzia un generalizzato ritardo in termini di informatizzazione degli enti del meridione e delle isole rispetto a quelli del nord-Italia

e del centro. Analogamente a quanto emerso nelle precedenti indagini, i differenziali sul grado d’informatizzazione sono limitati per le attività legate al ciclo contabile e finanziario (redazione del bilancio, tenuta della contabilità, incassi e pagamenti, gestione codifica SIOPE, gestione dei tributi) ma si ampliano con riferimento alle attività che hanno impatto diretto sui servizi offerti all’utenza. Le maggiori differenze (riportate nel grafico 3.3) riguardano le attività di gestione del sistema informativo territoriale, la gestione del patrimonio immobiliare dell’ente, l’*e-procurement*, il controllo di gestione, le opere pubbliche e il rilascio di certificati all’utenza.

Un’analisi dei progressi compiuti dalle diverse tipologie di enti rispetto alla precedente rilevazione porterebbe a concludere che gli enti delle regioni settentrionali (in modo non omogeneo) e del centro (con riferimento in particolare alle attività dell’*e-procurement*) abbiano in questi ultimi anni investito in modo più efficace rispetto agli enti delle aree meridionali e delle isole nell’innovare quei settori che presentavano livelli di informatizzazione più scarsi.

3.2 L’integrazione tra i sistemi

Un ulteriore indice del livello di maturità raggiunto dai sistemi informativi delle Amministrazioni locali è rappresentato dal grado di integrazione tra i differenti sistemi gestionali, con particolare riferimento all’integrazione tra le attività al servizio dell’utenza (front-office) con quelle di gestione dei processi amministrativi interni (back-office).

Dal confronto con la precedente indagine emerge una tendenza, anche se lenta, alla maggiore integrazione tra i sistemi di back-office e front-office degli enti: la percentuale di enti che dichiarano un’integrazione elevata (superiore all’80 per cento) aumenta dal 12 per cento al 20 per cento, mentre gli enti che dichiarano un’integrazione medio alta (superiore al 50 per cento) passano dal 32 per cento al 36 per cento.

Il dato generale sul livello di integrazione tra procedure e sistemi gestionali non può, tuttavia, essere ancora considerato soddisfacente in relazione all’importanza che tale caratteristica assume nel consentire l’erogazione efficace e tempestiva all’utenza di servizi basati su contenuti digitali.

Grafico 3.4 – Grado di integrazione tra i sistemi informativi, per tipologia di ente

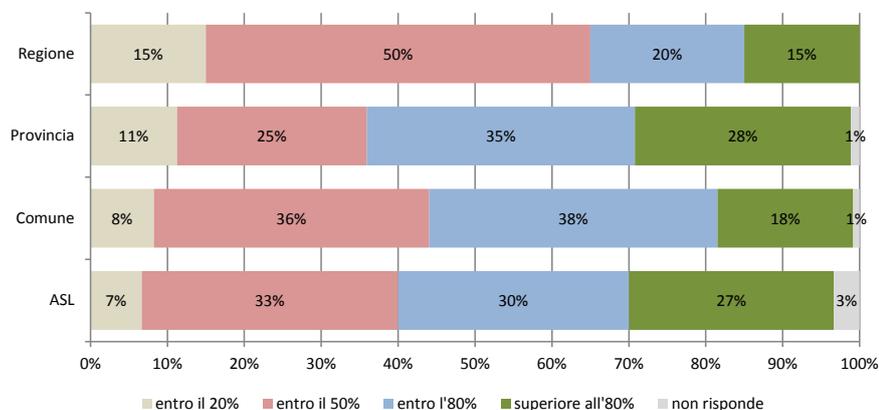
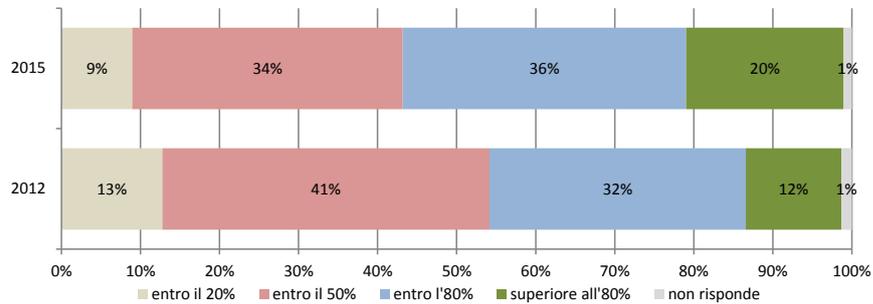


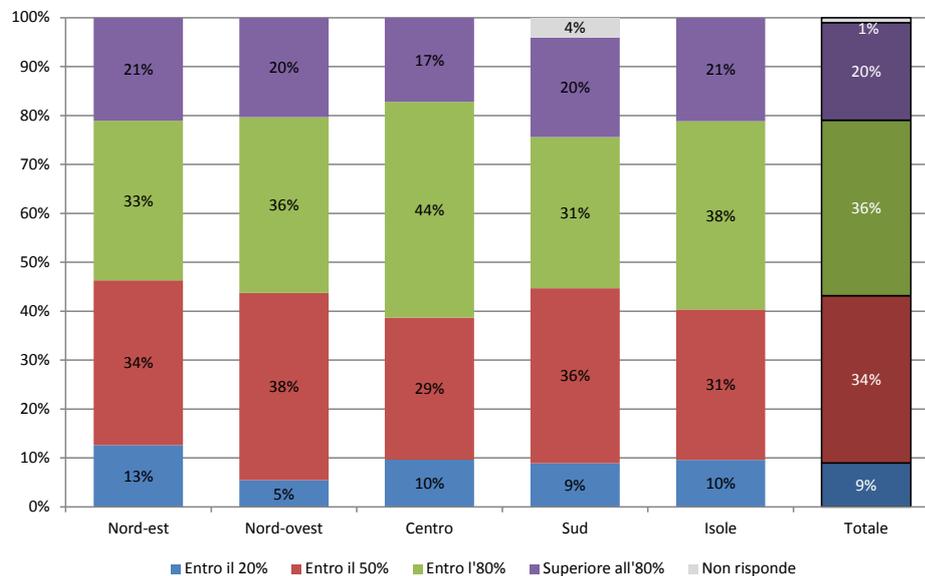
Grafico 3.5 – Grado di integrazione tra i sistemi informativi, confronto con indagine precedente



Più significativi sono i progressi compiuti dagli enti dei comparti delle province e dei comuni. Il comparto delle regioni conferma invece il basso livello d'integrazione già evidenziato nella precedente indagine, con appena il 35 per cento degli enti che dichiara una percentuale d'integrazione tra i sistemi informativi superiore al 50 per cento.

L'analisi per aree geografiche mostra che il 61 per cento degli enti del centro e il 59 per cento degli enti delle isole dichiarano un'integrazione tra i sistemi informativi superiore al 50 per cento (rispetto alla media nazionale del 56 per cento); il nord-ovest presenta una percentuale in linea col dato nazionale, mentre un'integrazione minore si ravvisa tra gli enti del nord-est (54 per cento) e quelli del sud (51 per cento).

Grafico 3.6 – Grado di integrazione tra i sistemi informativi; dati per area geografica



3.3 L'informatizzazione dei servizi all'utenza

Nel paragrafo si analizza il grado di sofisticazione dei servizi offerti in rete che, in base a metodologie consolidate in ambito internazionale, è funzione sia della numerosità e della tipologia dei processi attivabili attraverso il sito web dell'ente, sia della qualità

dell'interazione consentita all'utente, che è massima quando il sito consente l'esecuzione di pagamenti in rete in condizioni di piena sicurezza, affidabilità e tracciabilità.

Con riguardo al primo aspetto, è stato chiesto ai referenti degli enti quali fossero i servizi erogati in rete: il 64 per cento ha risposto di offrire all'utenza la possibilità di comunicare con modalità informatizzate mediante lo *sportello unico delle attività produttive* (SUAP). Il SUAP rappresenta un punto di accesso unico per le imprese attraverso il quale gestire gli adempimenti richiesti da una pluralità di enti⁷. Il servizio in questione registra una diffusione minore al sud (56 per cento) e nelle isole (52 per cento).

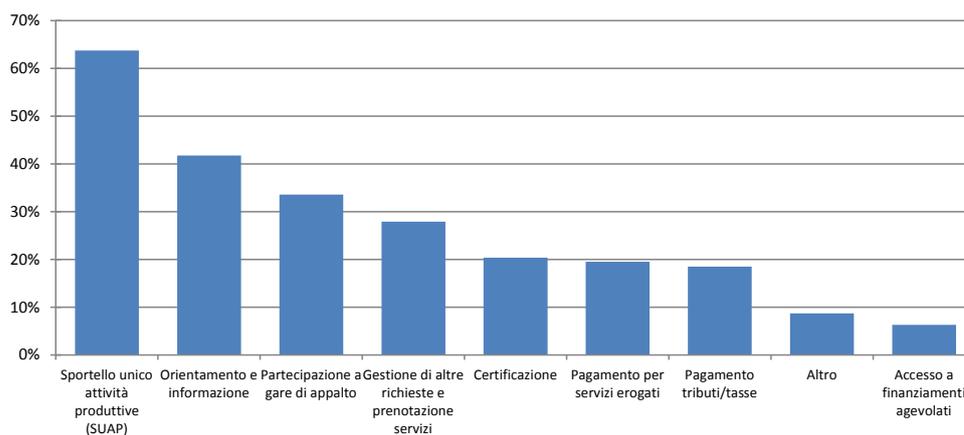
Il 42 per cento degli enti fornisce con modalità telematiche i servizi di *orientamento e informazione*, che si traducono in pagine web aventi natura informativa e, generalmente, a basso contenuto di interazione e complessità.

La *partecipazione alle gare d'appalto* mediante l'utilizzo di strumenti telematici è consentita, in media, dal 34 per cento degli enti, distribuiti in prevalenza nel nord-est e nel centro e soprattutto da regioni (55 per cento) e province (49 per cento).

La percentuale di enti che consente di *prenotare servizi* attraverso il web è elevata nel solo comparto delle ASL (73 per cento) mentre resta bassa negli altri comparti (il 45 per cento delle regioni, il 30 per cento delle province e solo il 22 per cento dei comuni); gli enti meno attivi nel consentire la prenotazione dei servizi in rete sono quelli del nord-ovest (22 per cento), delle isole (21 per cento) e del sud (20 per cento).

Il *rilascio di certificazioni* digitali è consentito da appena un ente su cinque, con percentuali analoghe in tutte le tipologie di enti analizzate.

Grafico 3.7 – Servizi erogati online
(possibili risposte multiple)



⁷ Lo sportello unico delle attività produttive è stato previsto a livello europeo dalla Direttiva 2006/123/CE. Nel nostro Paese, i comuni sono obbligati ad attivare un SUAP, anche in forma associata, o a delegare tale attività alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Il SUAP è tenuto a corrispondere tempestivamente alle istanze dei richiedenti in luogo di tutte le amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento, utilizzando strumenti telematici.

Tavola 3.2

Servizi erogati online, per tipologia di ente
(possibili risposte multiple)

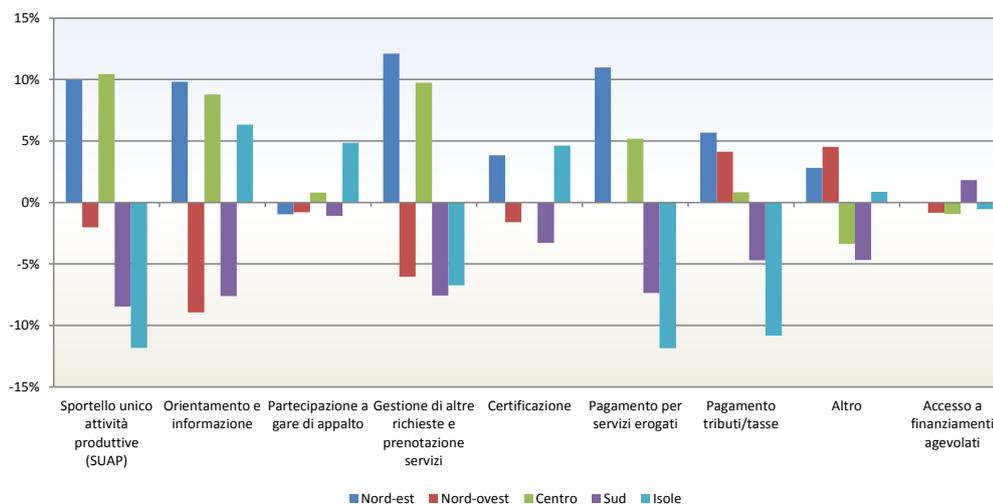
	Sportello unico attività produttive	Orientam. e informaz.	Partecipaz. gare di appalto	Gestione di altre richieste e prenotaz. servizi	Certificaz.	Pagamento per servizi erogati	Pagamento tributi tasse	Altro	Accesso a finanz. agevolati
ASL	23%	57%	40%	73%	13%	53%	20%	3%	0%
Comune	78%	34%	28%	22%	24%	16%	18%	9%	4%
Provincia	21%	58%	49%	30%	7%	18%	12%	11%	4%
Regione	55%	85%	55%	45%	20%	30%	45%	5%	60%
Totale	64%	42%	34%	28%	20%	20%	19%	9%	6%

Infine, solo il 20 per cento degli enti permette il *pagamento in rete dei servizi erogati*, con percentuali più elevate per le ASL (53 per cento) e con una ridotta diffusione nelle aree del sud (12 per cento) e delle isole (8 per cento). Percentuali non molto diverse si riscontrano per il *pagamento in rete di tasse e tributi*, consentito dal 19 per cento degli enti, prevalentemente regioni (45 per cento) e con una minore percentuale tra gli enti del sud (14 per cento) e delle isole (8 per cento).

L'*accesso a finanziamenti agevolati* con modalità telematiche è consentito dal 6 per cento degli enti, in particolar modo le regioni (60 per cento).

La qualità dei servizi offerti all'utenza dipende sensibilmente dai canali e dagli strumenti di comunicazione, alternativi allo sportello fisico, messi a disposizione dagli enti.

Grafico 3.8 – Servizi erogati online; dati per area geografica, differenze rispetto alla media (possibili risposte multiple)

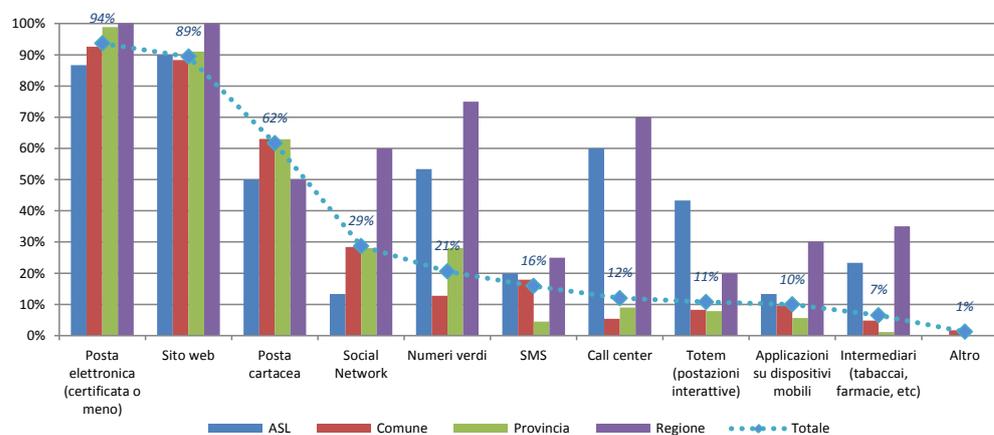


La quasi totalità delle amministrazioni territoriali utilizza la *posta elettronica* (certificata o ordinaria) per comunicazioni con l'utenza (94 per cento degli enti) e circa il 90 per cento degli enti diffonde informazioni agli utenti mediante il proprio *sito web*

istituzionale. Il dato conferma che le nuove tecnologie basate sul web, più flessibili ed economiche, hanno superato, in termini di utilizzo, gli strumenti tradizionali di comunicazione (posta cartacea e contatto telefonico) che richiedono costi di gestione più elevati. La *posta cartacea* continua, tuttavia, ad avere una percentuale di utilizzo elevata (circa il 62 per cento degli enti la utilizza nei rapporti con l'utenza) anche in considerazione dall'esigenza di certificare l'avvenuta notifica di comunicazioni e documenti ufficiali che, data la scarsa diffusione tra i cittadini delle caselle di posta elettronica certificata, è possibile solo attraverso il canale postale tradizionale (raccomandata).

Meno sviluppate sono le modalità di comunicazione che sfruttano i *social network* (29 per cento degli enti) o le *applicazioni su dispositivi mobili* (le "App" sono utilizzate solo dal 10 per cento degli enti).

Grafico 3.9 – Canali utilizzati per i rapporti con l'utenza
(possibili risposte multiple)



Il ricorso a canali di contatto quali *numero verde* e *call center* è limitato per gli enti di piccole dimensioni (comuni e province) mentre è più diffuso tra le regioni, probabilmente gli unici enti, insieme ad alcuni grandi comuni, in grado di avere un bacino di utenza delle

Tavola 3.3

Canali utilizzati nei rapporti con l'utenza, per tipologia di ente
(possibili risposte multiple)

	ASL	Comune	Provincia	Regione	Totale
Posta elettronica (certificata o meno)	87%	93%	99%	100%	94%
Sito web	90%	88%	91%	100%	89%
Posta cartacea	50%	63%	63%	50%	62%
Social Network (Facebook, Twitter, etc.)	13%	28%	28%	60%	29%
Numeri verdi	53%	13%	28%	75%	21%
SMS	20%	18%	4%	25%	16%
Call center	60%	5%	9%	70%	12%
Totem (postazioni interattive)	43%	8%	8%	20%	11%
Applicazioni su dispositivi mobili (app su smartphone e/o tablet)	13%	10%	6%	30%	10%
Intermediari (tabaccai, banche, farmacie, etc)	23%	5%	1%	35%	7%
Altro	0%	2%	0%	0%	1%

dimensioni necessarie a giustificare i costi di investimento e gestione di un numero verde (75 per cento) e di un *call center* (70 per cento); per le ASL l'esigenza di gestire l'attività di prenotazione dei servizi sanitari ha richiesto la costituzione di numeri verdi (indicato dal 53 per cento degli enti) e di call center dedicati (indicato dal 60 per cento degli enti).

Nell'ambito delle amministrazioni territoriali, le regioni dimostrano di essere gli enti "più social" tenuto conto che il 60 per cento utilizza i *social network* per le comunicazioni all'utenza.

Per analizzare la qualità dell'interazione resa disponibile all'utenza è stato chiesto agli enti di indicare il grado di sofisticazione dei servizi offerti online sulla base di una classificazione, utilizzata a livello internazionale da altre indagini, che si basa sul livello d'interazione consentito e va dall'offerta di servizi meramente informativi fino alla possibilità di scambiare bilateralmente dati e documenti ed effettuare pagamenti in rete in condizioni di piena sicurezza e tracciabilità⁸. Un sito che consente un livello di interazione online elevato abilita l'erogazione di servizi con contenuti digitali favorendo l'*e-government*.

Tavola 3.4

Grado di sofisticazione dell'offerta online, per tipologia di ente					
Tipologia Ente	Scambi informativi bidirezionali, con autenticazione e possibilità di pagamento online	Scambi informativi bidirezionali con autenticazione	Servizi informativi con autenticazione	Solo servizi informativi	non risponde
ASL	37%	13%	17%	30%	3%
Comune	10%	17%	12%	57%	4%
Provincia	9%	20%	18%	52%	1%
Regione	40%	40%	0%	20%	0%
Totale complessivo	12%	19%	13%	53%	3%

L'analisi del grado di sofisticazione dei servizi offerti in rete conferma uno sviluppo mediamente ancora non adeguato delle interfacce web delle Amministrazioni locali.

La maggioranza degli enti interpellati (53 per cento) dichiara che il proprio sito web si limita a fornire servizi di tipo *esclusivamente informativo* senza alcuna interazione con l'utenza mentre solo il 12 per cento degli enti è in possesso di siti con il livello massimo di sofisticazione (che consentono, cioè, di effettuare pagamenti).

Le differenze tra i comparti nel livello di sofisticazione dei servizi offerti online risultano elevate; in particolare, i comuni e le province dimostrano di avere siti web con un basso livello di sofisticazione: solo il 9 per cento delle province e il 10 per cento dei comuni dichiara, infatti, di avere un sito che consente di effettuare pagamenti online. Al contrario, le ASL e le regioni dichiarano di disporre di siti internet più evoluti.

⁸ I livelli di sofisticazione dei siti web che gli enti potevano indicare sono quattro: 1) servizi di tipo meramente informativo; 2) possibilità per l'utente di autenticarsi e di accedere a informazioni personalizzate; 3) autenticazione dell'utente e invio di dati e documenti (scambio bidirezionale); 4) autenticazione, invio documenti ed esecuzione pagamenti in condizioni di sicurezza e tracciabilità.

Grafico 3.10 – Livello di sofisticazione sito web dell’ente, dettaglio per tipologia di ente

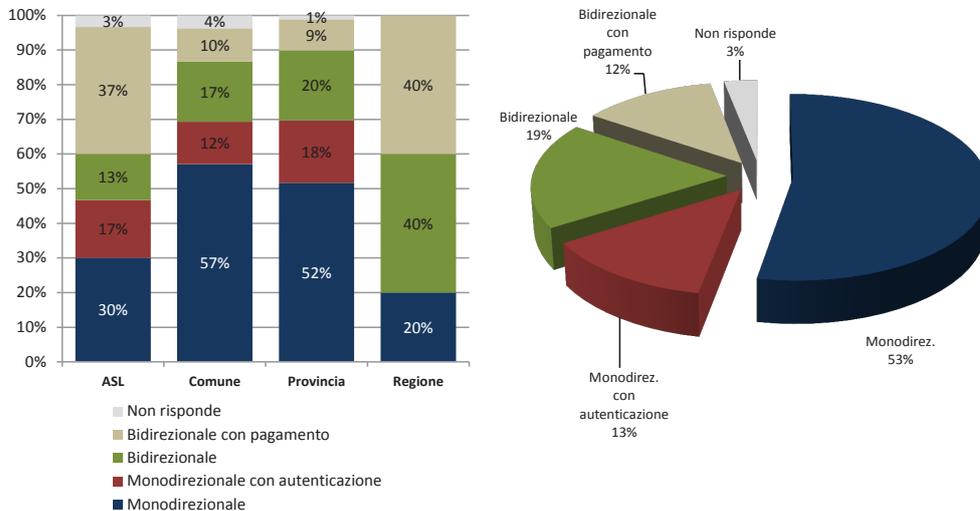
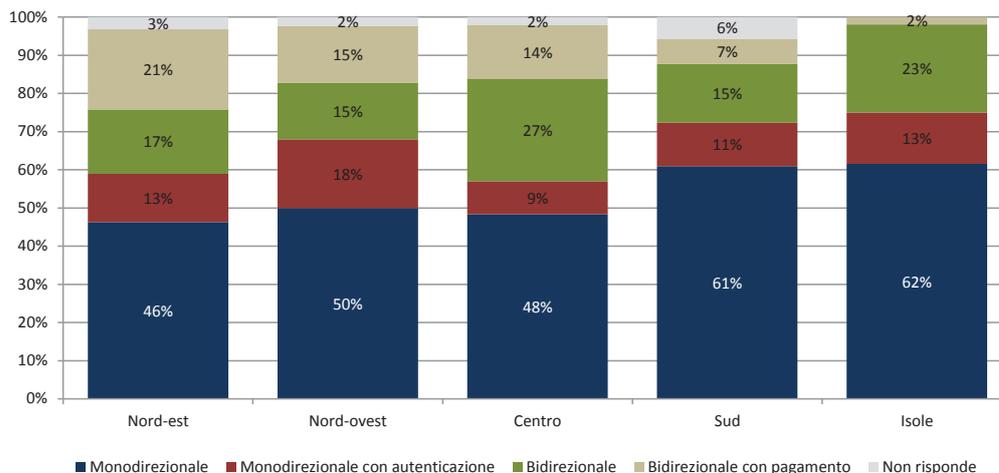


Grafico 3.11 – Livello di sofisticazione sito web dell’ente, dettaglio per area geografica



Dall’analisi per area geografica emerge che i siti web più evoluti sono mediamente più diffusi tra gli enti del nord. In particolare, consentono di ricevere pagamenti via web il 21 per cento degli enti del nord-est e il 15 per cento di quelli del nord-ovest; gli enti del centro registrano un dato leggermente migliore della media nazionale (14 per cento a fronte del 12 per cento), mentre la stessa possibilità è offerta solo da un numero ridotto di enti del sud (7 per cento) e delle isole (2 per cento).

3.4 Il colloquio con le altre amministrazioni

Un ruolo rilevante tra le cause del ritardo nell’informatizzazione dei servizi erogati all’utenza è rivestito dallo scarso sviluppo di infrastrutture che garantiscono l’accesso alle reti di telecomunicazione e la condivisione di dati tra amministrazioni. Infatti, la possibilità di comunicare e condividere in modo tempestivo e con bassi costi le

informazioni tra pubbliche amministrazioni rappresenta un presupposto per migliorare la tempestività e la qualità dei servizi erogati evitando, ad esempio, che il cittadino debba fornire a un ente pubblico dati già in possesso di un'altra amministrazione⁹).

L'indagine ha approfondito le modalità e gli strumenti attraverso i quali gli enti pubblici comunicano tra loro e mettono in condivisione le informazioni in proprio possesso.

In primo luogo è stato valutato il grado di adesione al Sistema Pubblico di Connettività (SPC) che, in base a quanto definito dal CAD, è costituito dall'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche in grado di assicurare l'interoperabilità tra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni e di permettere il coordinamento informativo e informatico dei dati tra le amministrazioni stesse.

Grafico 3.12 – Grado di adesione al SPC, per tipologia di ente

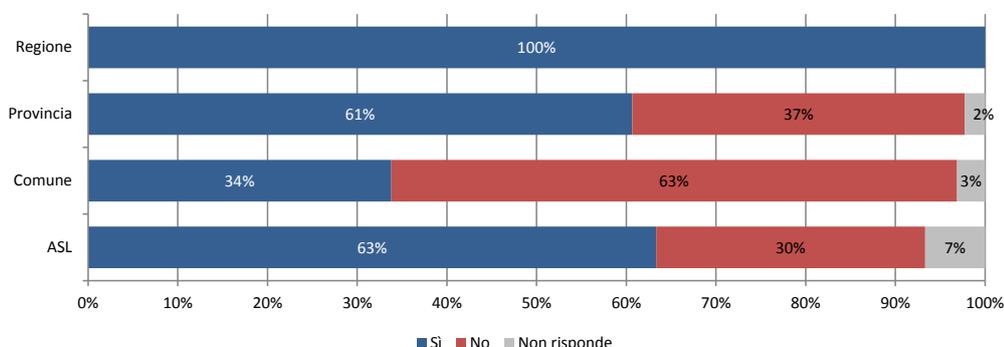
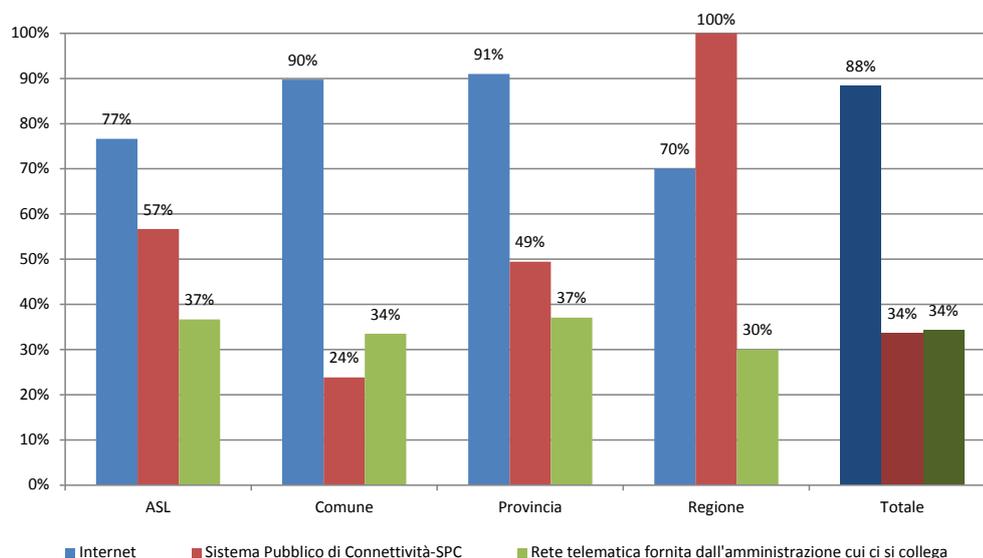


Grafico 3.13 – Canali di collegamento alle altre amministrazioni, per tipologia di ente (possibili risposte multiple)



⁹ In tal senso, la legge di stabilità 2012 (L. 183/2011) ha previsto l'obbligo per gli enti pubblici di acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle "autocertificazioni" presentate dai cittadini nonché tutti i dati e le informazioni in possesso di altre amministrazioni pubbliche.

Dall'analisi condotta risultano tassi di adesione al SPC significativamente differenti tra i diversi comparti. Tutte le regioni dichiarano di essere collegate al SPC. Di poco superiore al 60 per cento è il numero di province e ASL collegate, con dati in crescita rispetto alle precedenti indagini. Si conferma invece il ritardo dei comuni, il 63 per cento dei quali dichiara di non essere collegato al SPC, nonostante il progresso registrato dalla precedente indagine nella quale tale dato era pari all'88 per cento.

Tavola 3.5

Canali di collegamento alle altre amministrazioni, per tipologia di ente
(possibili risposte multiple)

	ASL	Comune	Provincia	Regione	Totale
Internet	77%	90%	91%	70%	88%
Sistema Pubblico di Connettività-SPC	57%	24%	49%	100%	34%
Rete telematica fornita da altra amministrazione	37%	34%	37%	30%	34%

Il principale canale telematico di collegamento alle altre amministrazioni è la rete *internet*, utilizzata dal'88 per cento degli enti. Più modeste sono le percentuali di enti che utilizzano la *rete telematica fornita da altra amministrazione* (34 per cento).

È stato, inoltre, chiesto agli enti che non sono collegati al SPC di indicare i tempi entro i quali prevedono di collegarsi. Il 30 per cento ha dichiarato che il collegamento sarebbe avvenuto entro l'anno (il 2016) e l'11 per cento entro l'anno successivo (2017); il restante 59 per cento degli enti ha dichiarato di non saperlo.

Tavola 3.6

Tempi di adesione al SPC, per tipologia di ente

Tipologia Ente	ASL	Comune	Provincia	Totale
Entro il 2016	27%	29%	31%	30%
Entro il 2017	18%	10%	17%	11%
Non so	55%	61%	51%	59%

3.5 La digitalizzazione negli atti amministrativi: la PEC e la firma elettronica

La digitalizzazione degli atti amministrativi permette significativi miglioramenti nei rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni, consentendo una maggiore rapidità di interazione e un abbattimento dei costi legati alla gestione dei documenti cartacei.

Nella trasmissione di documenti informatici, strumenti quali la posta elettronica certificata e la firma digitale consentono di garantire l'integrità e la provenienza dell'atto trasmesso, rilasciando ricevute opponibili ai terzi: sono quindi, al pari degli strumenti di pagamento elettronici, tasselli fondamentali nello sviluppo di efficaci sistemi di e-government.

Sul tema sono state raccolte dagli enti informazioni sui livelli di diffusione di entrambi gli strumenti e, per la PEC, del livello di utilizzo della stessa in relazione al totale della corrispondenza trattata e alla tipologia di interlocutore.

3.5.1 Diffusione e utilizzo della Posta Elettronica Certificata

La diffusione della PEC è stata fortemente incentivata da parte del legislatore. Da luglio 2013, infatti, la PEC è il canale di comunicazione obbligatorio tra imprese e Amministrazioni pubbliche; il legislatore ha previsto che la trasmissione del documento informatico tramite PEC abbia effetti equivalenti alla notificazione per mezzo della posta ordinaria.

Tutti gli enti intervistati rispettano la previsione normativa relativa al possesso di un indirizzo PEC; il 68 per cento dichiara di avere più di un indirizzo attivo.

Il possesso di più di un indirizzo PEC è indice di un utilizzo efficiente dello strumento, poiché consente di indirizzare le comunicazioni direttamente alla struttura interessata, riducendo la necessità di procedere alle attività di smistamento interno. Al contrario, la presenza di un unico indirizzo PEC richiede lo svolgimento di attività di back-office analoghe a quelle richieste dalla ricezione di posta cartacea.

Grafico 3.14 – Attivazione indirizzo PEC, per tipologia di ente

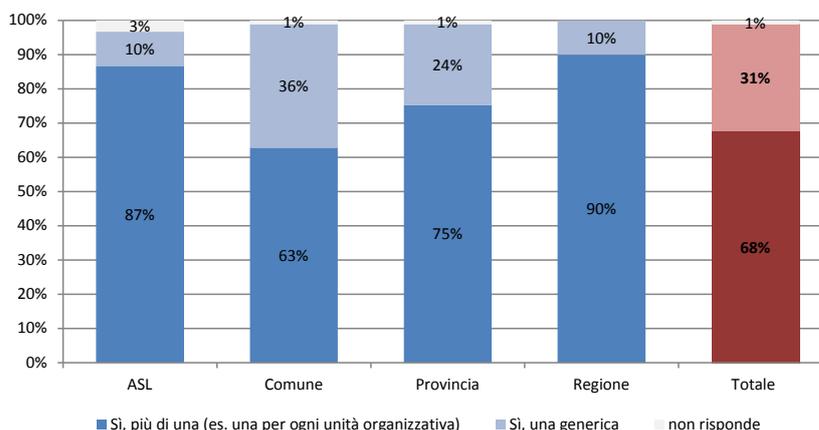
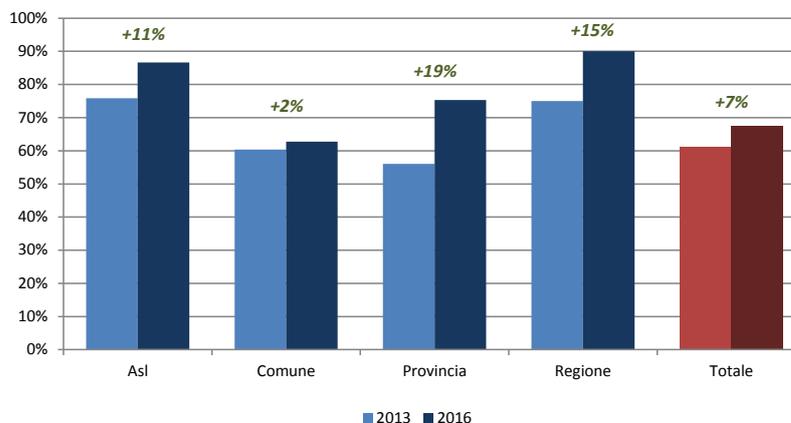


Grafico 3.15 – Attivazione di più di un indirizzo PEC, dettaglio per tipologia di ente e confronto con precedente indagine

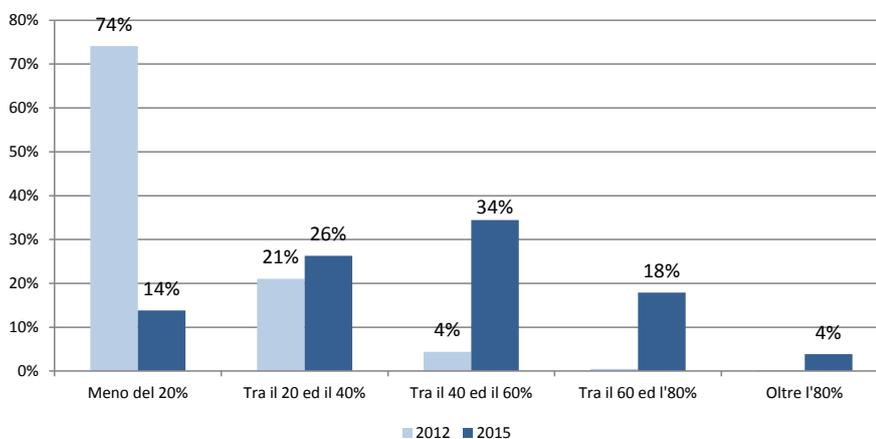


L'utilizzo di più caselle PEC per le diverse strutture organizzative di un ente si riscontra con maggiore frequenza negli enti di dimensioni grandi come le regioni (il 90

per cento dei casi) e in quelli che hanno strutture dislocate su più punti del territorio e che svolgono attività spesso autonome tra loro, come le ASL (87 per cento). Comuni e province presentano, al contrario, le percentuali più elevate di enti con un unico indirizzo PEC (rispettivamente il 36 per cento e il 24 per cento).

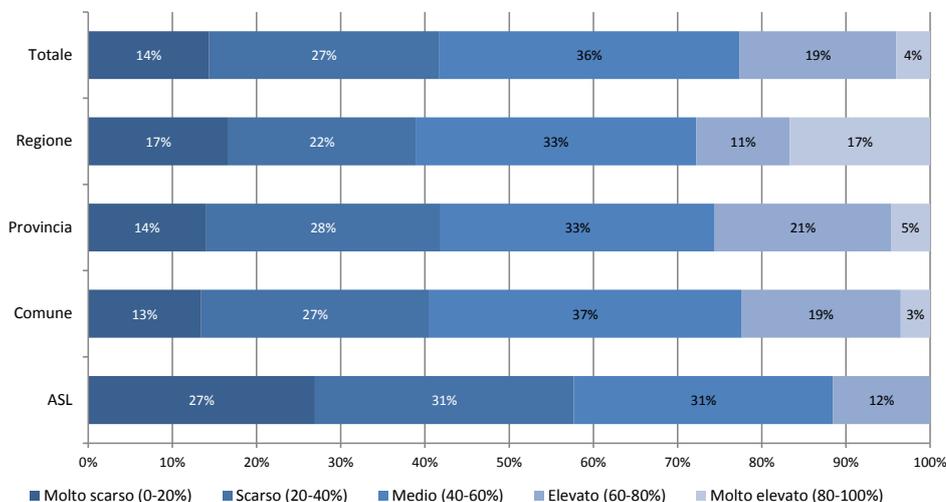
Rispetto ai dati rilevati nelle precedenti indagini, emerge con chiarezza l'incremento nella diffusione e nell'utilizzo della PEC. Sono, infatti, aumentati sia il numero di enti che possiedono più di un indirizzo PEC sia la percentuale di corrispondenza scambiata per mezzo di tale canale.

Grafico 3.16 – Percentuale della corrispondenza scambiata via PEC sul totale della corrispondenza, confronto con precedente indagine



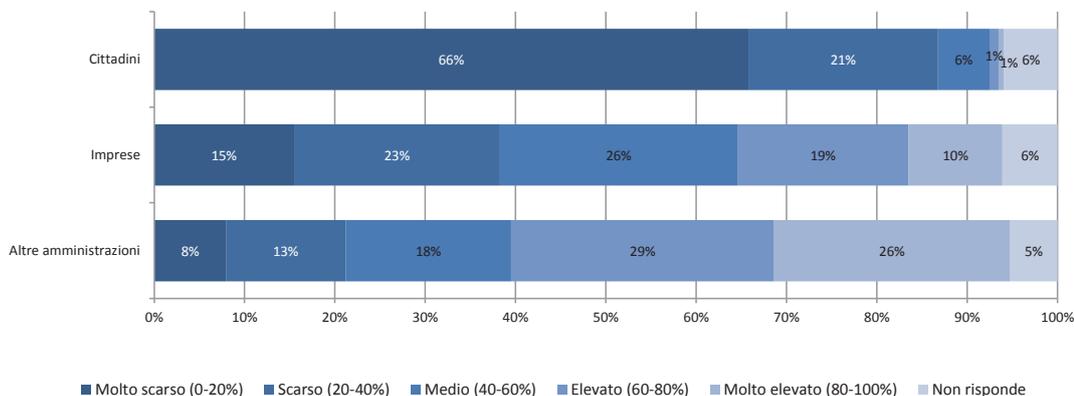
Circa 1 ente su 3 dichiara di scambiare tra il 40 per cento e il 60 per cento della corrispondenza via PEC e, per il 20 per cento degli enti del campione, tale percentuale è compresa tra il 60 per cento e l'80 per cento. Si riduce, inoltre, a meno del 15 per cento (circa 1 ente su 7) la quota di enti che usano la PEC per meno del 20 per cento della corrispondenza scambiata.

Grafico 3.17 – Grado di utilizzo della PEC, per tipologia di ente



La percentuale di corrispondenza scambiata tramite PEC non presenta grandi differenze tra i quattro comparti (grafico 3.17): tra di essi le ASL dichiarano tassi di utilizzo dello strumento meno elevati.

Grafico 3.18 – Grado di utilizzo della PEC, per tipologia di interlocutore

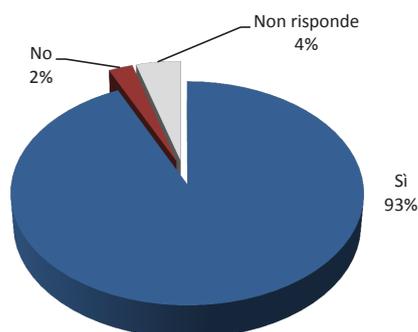


Come indicato nel grafico 3.18, il 66 per cento degli enti dichiara un utilizzo molto scarso della PEC (inferiore al 20 per cento) nelle comunicazioni con i cittadini, mentre sono più confortanti i dati riferiti alla comunicazione con le imprese e con le altre amministrazioni.

3.5.2 Diffusione e utilizzo della firma digitale

La diffusione della firma digitale tra i dipendenti delle pubbliche amministrazioni è un indicatore del livello di sviluppo dei sistemi informativi interni dell'ente e della capacità attuale e prospettica di informatizzazione dei principali processi di back-office e di front-office.

Grafico 3.19 – Diffusione della firma digitale



La firma digitale infatti, garantendo l'identità del mittente di una comunicazione o l'integrità dei dati trasmessi, crea i presupposti per lo sviluppo di sistemi dematerializzati di gestione dei documenti e degli atti amministrativi, consentendo all'utenza di interagire con l'amministrazione a distanza e attraverso contenuti digitali.

L'indagine conferma la quasi totale diffusione tra le amministrazioni territoriali della firma digitale (93 per cento).

Le risposte fornite evidenziano un significativo livello di diffusione dei certificati di firma digitale anche tra i differenti ruoli del personale dipendente; una diffusione capillare di tale strumento consente a ciascun ufficio dell'amministrazione di gestire autonomamente l'approvazione di documenti amministrativi; nei casi in cui l'utilizzo è esteso a tutto il personale, ciascun dipendente può utilizzare la firma digitale anche per gli atti che hanno rilevanza gestionale interna.

Grafico 3.20 – Diffusione della firma digitale tra i dipendenti, per tipologia di ente

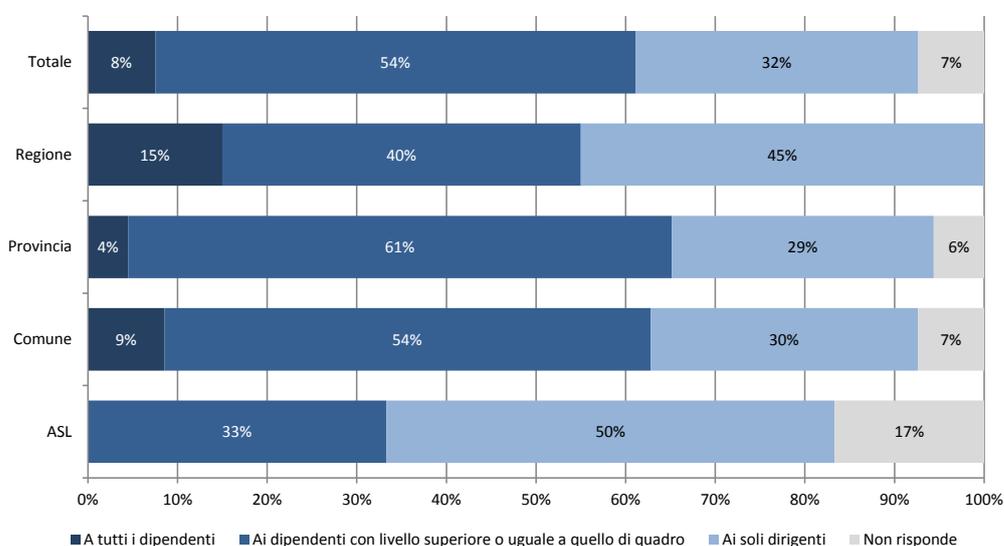
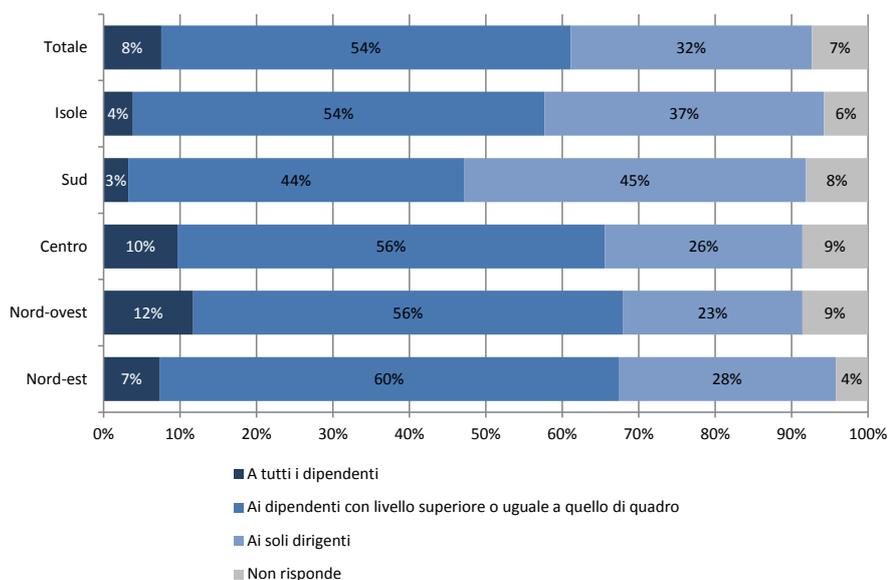


Grafico 3.21 – Diffusione della firma digitale tra i dipendenti, per area geografica



I dati riportati nel grafico 3.20 indicano che solo l'8 per cento degli enti assegna strumenti di firma digitale a tutti i dipendenti, il 54 per cento li assegna ai dipendenti con un ruolo da quadro in poi e il 32 per cento ai soli dirigenti.

Le differenze tra i comparti sono elevate; le regioni si confermano gli enti con le percentuali di diffusione più elevate; al contrario, il 50 per cento delle ASL assegna le firme digitali ai soli dirigenti e il restante 33 per cento anche ai quadri. Interessanti i dati dei comuni e delle province nei quali, rispettivamente il 54 per cento e il 61 per cento degli enti dichiara di distribuire certificati dal livello di quadro in poi.

Dal punto di vista geografico, si rileva che nelle aree meridionali del Paese la diffusione della firma digitale presso tutti i dipendenti è più limitata (solo il 3 per cento degli enti del sud e il 4 per cento degli enti delle isole, a fronte di una media nazionale dell'8 per cento).

4. L'informatizzazione degli incassi e dei pagamenti

Il presente capitolo analizza le procedure d'incasso e pagamento utilizzate dagli enti, distinguendo tra canali e strumenti. I canali sono costituiti dagli spazi, fisici o telematici, messi a disposizione dell'utenza affinché questa possa, utilizzando uno strumento (contante, carte, bonifici, etc.), eseguire un pagamento all'ente beneficiario. In particolare, il paragrafo 4.1 analizza i canali e gli strumenti a disposizione dell'utenza per effettuare pagamenti nei confronti degli enti (P2G - *Persons to Government*); il paragrafo 4.2 illustra la situazione dell'adesione degli enti al sistema PagoPA, la più rilevante iniziativa volta a consentire ai cittadini di effettuare pagamenti alle pubbliche amministrazioni per via telematica; il paragrafo 4.3 descrive invece gli strumenti che gli enti utilizzano per effettuare pagamenti ai cittadini (G2P - *Government to Persons*) e alle imprese (G2B - *Government to Business*).

4.1 Canali e strumenti utilizzati per le operazioni di incasso degli enti

Le modalità con cui l'utenza esegue pagamenti alle pubbliche amministrazioni assumono una rilevanza crescente in ragione sia delle interrelazioni esistenti tra le stesse e le procedure di e-government sia, più in generale, per gli effetti che possono avere sulla qualità dell'interazione tra le amministrazioni, i cittadini e le imprese. Di seguito sono analizzati i canali e gli strumenti di pagamento che gli enti rendono disponibili all'utenza.

4.1.1 Canali di pagamento messi a disposizione dell'utenza

È stato chiesto agli enti di indicare i canali messi a disposizione dell'utenza per effettuare i pagamenti. L'attivazione di una pluralità di canali di pagamento fornisce utili indicazioni sulla sensibilità degli enti verso l'utenza che, in particolare attraverso l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici, può migliorare la propria *user experience* e, in senso più generale, innalzare la qualità del servizio offerto; risulta tuttavia difficile disporre di informazioni sull'effettivo utilizzo di ciascun canale da parte dei versanti.

I dati raccolti mostrano che la maggior parte degli enti continua a privilegiare l'offerta di canali di pagamento "fisici", avvalendosi delle *filiali del proprio tesoriere* (93 per cento), spesso affiancate da *sportelli presso l'ente* stesso (41 per cento), specialmente nel caso delle ASL (70 per cento); una quota rilevante di enti si avvale anche degli *uffici postali* (89 per cento).

Solo il 33 per cento degli enti consente di effettuare pagamenti tramite terminali *ATM/POS* mentre il 20 per cento permette il pagamento attraverso il proprio *sito web*; il 30 per cento delle ASL consente il pagamento anche attraverso *smartphone* o *tablet*.

Rispetto all'indagine del 2012, si registra una crescita dell'utilizzo di *ATM/POS* e *siti web* da parte di tutte le tipologie di enti: particolarmente rilevante la crescita nella quota di regioni che consente all'utenza l'utilizzo del *POS* (dall'11 per cento al 40 per cento) e del *sito web* (dal 28 per cento al 40 per cento); risultano di

minore entità i progressi compiuti da comuni (+9 per cento la disponibilità di ATM/POS, invariata la disponibilità di siti web), province (+1 per cento la disponibilità di ATM/POS e +2 per cento quella di siti web), ASL (+6 per cento la disponibilità di ATM/POS e +8 per cento quella di siti web).

Grafico 4.1 – Canali di pagamento messi a disposizione dell’utenza
(possibili risposte multiple)

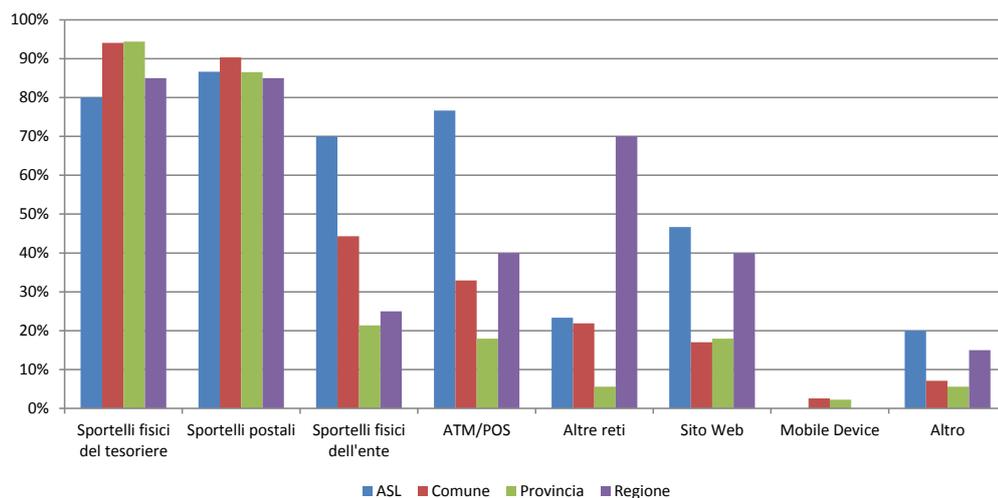
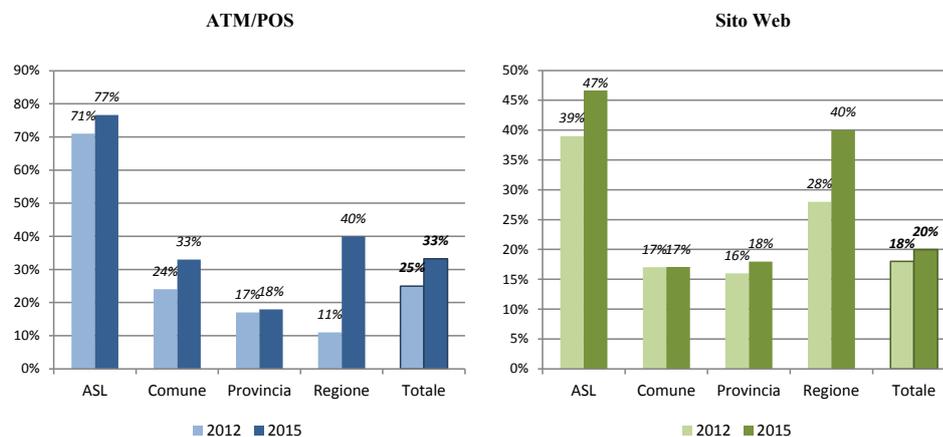


Grafico 4.2 – ATM/POS e siti web messi a disposizione dell’utenza;
dettaglio per ente, confronto con precedente indagine



Il confronto geografico mostra una forte disparità tra le aree del nord e del sud del Paese, soprattutto in merito alla disponibilità di canali di versamento che permettono l’utilizzo di strumenti di pagamento elettronici. La percentuale di enti che consentono di versare mediante *sito web* e *ATM/POS* è sensibilmente maggiore nel nord Italia, con percentuali significativamente più elevate nel nord-est.

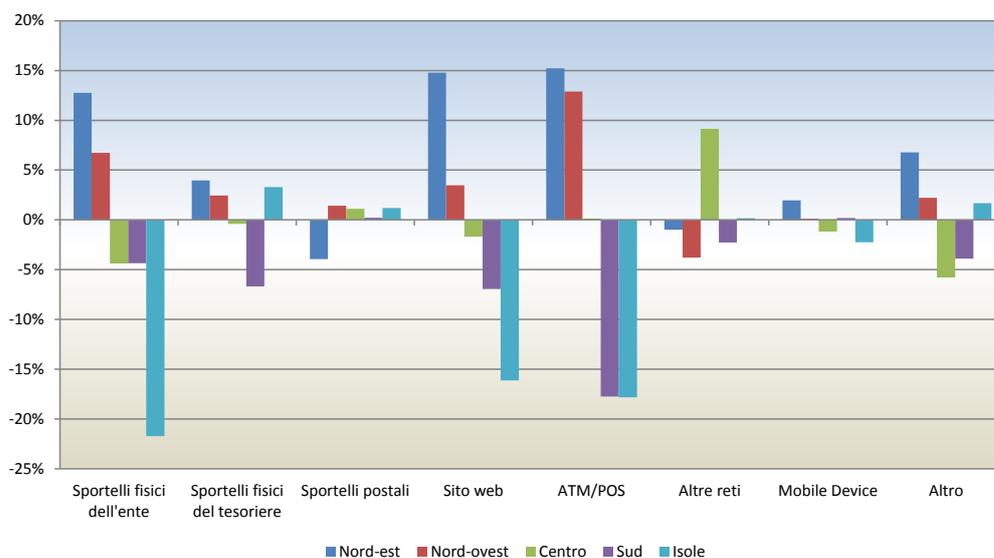
I dati relativi al meridione, inoltre, mostrano scostamenti negativi rispetto alla media nazionale in tutti i canali di versamento alternativi a quello postale.

Tavola 4.1

Canali di pagamento messi a disposizione dell'utenza; dettaglio per ente e area geografica
(possibili risposte multiple)

	Sportelli fisici del tesoriere	Sportelli postali	Sportelli fisici dell'ente	ATM/POS	Altre reti	Sito web	Mobile Device	Altro
ASL	80%	87%	70%	77%	23%	47%	0%	20%
Nord-est	100%	100%	100%	86%	29%	71%	0%	14%
Nord-ovest	89%	78%	44%	78%	11%	44%	0%	44%
Centro	80%	80%	80%	100%	60%	0%	0%	0%
Sud	50%	88%	63%	50%	13%	50%	0%	13%
Isole	100%	100%	100%	100%	0%	100%	0%	0%
Comune	94%	90%	44%	33%	22%	17%	3%	7%
Nord-est	99%	85%	54%	49%	21%	26%	6%	15%
Nord-ovest	96%	93%	52%	43%	20%	22%	2%	8%
Centro	94%	91%	40%	34%	29%	18%	2%	2%
Sud	89%	91%	39%	15%	20%	9%	2%	3%
Isole	94%	91%	26%	17%	23%	3%	0%	9%
Provincia	94%	87%	21%	18%	6%	18%	2%	6%
Nord-est	94%	88%	38%	38%	6%	50%	0%	6%
Nord-ovest	100%	89%	28%	33%	0%	17%	6%	6%
Centro	89%	89%	16%	11%	11%	16%	0%	5%
Sud	91%	82%	23%	5%	0%	9%	5%	0%
Isole	100%	86%	0%	7%	14%	0%	0%	14%
Regione	85%	85%	25%	40%	70%	40%	0%	15%
Nord-est	75%	50%	25%	25%	50%	50%	0%	50%
Nord-ovest	75%	75%	50%	100%	50%	50%	0%	0%
Centro	100%	100%	25%	50%	100%	50%	0%	0%
Sud	83%	100%	17%	17%	83%	33%	0%	17%
Isole	100%	100%	0%	0%	50%	0%	0%	0%
Totale	93%	89%	41%	33%	21%	20%	2%	8%

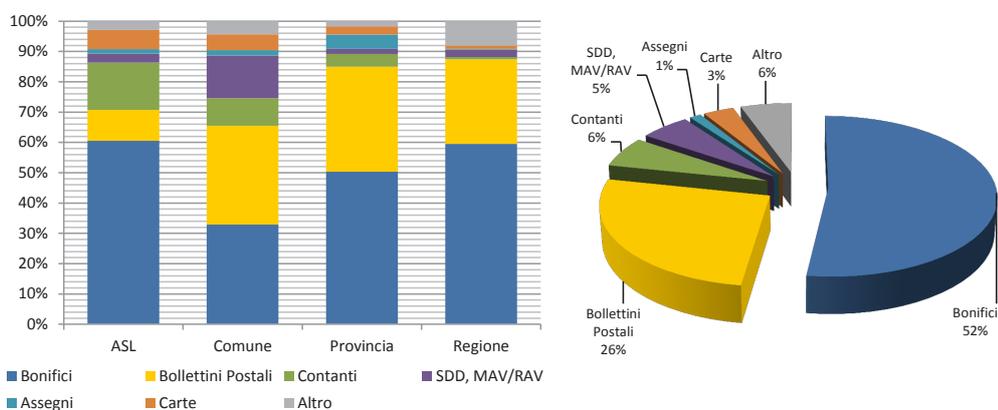
Grafico 4.3 – Canali di pagamento messi a disposizione dell'utenza;
dettaglio per area geografica, differenza rispetto alla media nazionale
(possibili risposte multiple)



4.1.2 Strumenti di pagamento utilizzati dagli enti per le operazioni di incasso

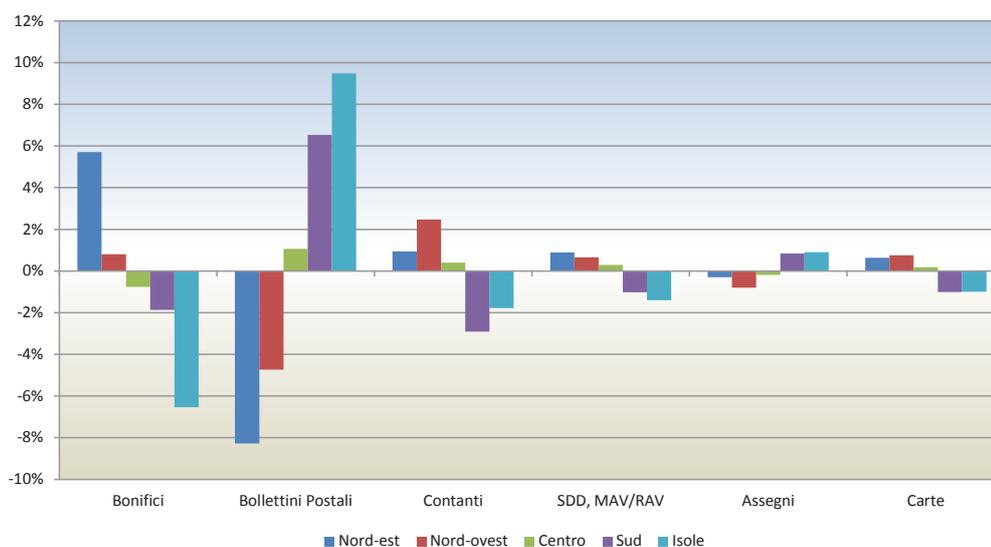
Se non sempre è possibile rilevare il canale utilizzato per l'operazione di pagamento, l'informazione riguardante lo strumento è di più agevole osservazione. Peraltro, non essendoci una corrispondenza diretta tra strumento e canale (per esempio, un pagamento con carta può essere effettuato indifferentemente presso lo sportello fisico dell'ente, del tesoriere o via web), non è possibile effettuare associazioni tra i due dati.

Grafico 4.4 – Strumenti di pagamento utilizzati dagli enti per le operazioni di incasso
(possibili risposte multiple)



È stato chiesto agli enti, pertanto, di ripartire le operazioni di incasso ricevute tra i diversi strumenti di pagamento allo scopo utilizzati. Le risposte indicano che circa il 52 per cento delle operazioni di incasso avviene tramite *bonifico*; un ulteriore 26 per cento con *bollettini postali*, circa il 6 per cento in *contanti* e il 3 per cento per mezzo di *carte*.

Grafico 4.5 – Strumenti di pagamento utilizzati dagli enti per le operazioni di incasso; dettaglio per area geografica, differenze rispetto alla media nazionale
(possibili risposte multiple)



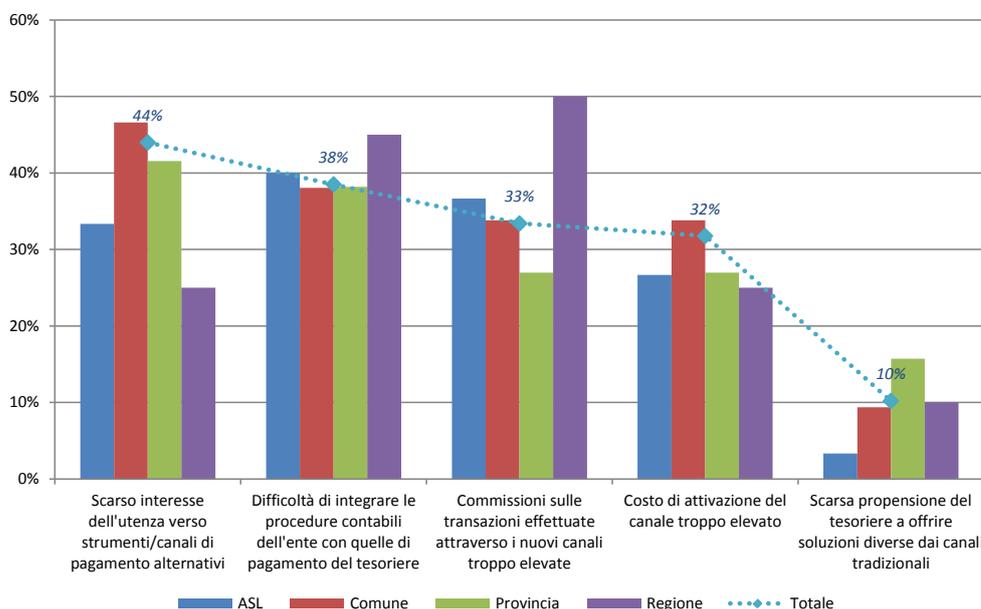
I dati relativi agli strumenti di pagamento utilizzati dall'utenza sono significativamente variabili tra le diverse tipologie di enti; in particolare, le ASL sembrano incassare maggiormente tramite *contanti* (10 per cento) e *carte* (6 per cento), probabilmente in ragione del maggiore utilizzo da parte di tali enti dello sportello fisico, mentre regioni, province e comuni presentano una significativa quota di operazioni di incasso mediante *bollettini postali*, (rispettivamente 28 per cento, 35 per cento e 33 per cento delle operazioni).

I dati geografici mostrano un maggiore utilizzo del *bonifico* nel nord Italia, mentre il *bollettino postale* è relativamente più diffuso al sud e nelle isole.

4.1.3 Ostacoli all'ampliamento dei canali e degli strumenti per le operazioni di incasso

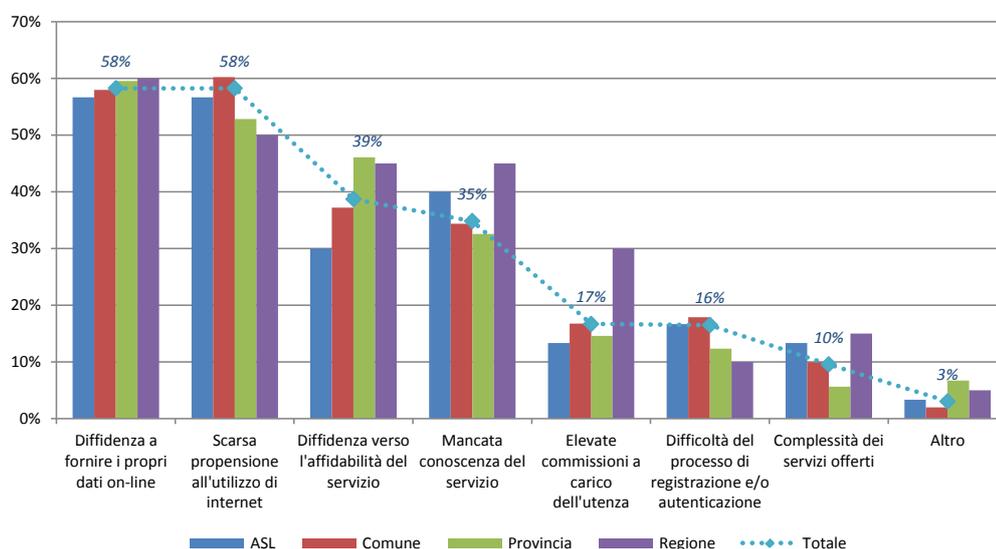
In un contesto in cui gli enti sembrano ancora generalmente legati a canali e strumenti di tipo tradizionale, è interessante rilevare le opinioni degli enti in merito agli ostacoli all'ampliamento della gamma di canali e strumenti di pagamento messi a disposizione dell'utenza. In particolare, si rileva come nella valutazione degli enti le principali difficoltà risiedano soprattutto dal lato del soggetto versante.

Grafico 4.6 – Principali ostacoli all'ampliamento dei canali e degli strumenti per le operazioni di incasso (possibili risposte multiple)



Secondo il 44 per cento degli enti, l'ostacolo più rilevante alla diversificazione dei canali di incasso (grafico 4.6) è lo *scarso interesse dell'utenza* verso nuove modalità di pagamento. In particolare, gli enti ritengono (grafico 4.7) che ciò deriverebbe dalla *scarso propensione all'utilizzo di internet* (58 per cento), dalla *diffidenza a fornire i propri dati online* (58 per cento) e nei riguardi dell'*affidabilità del servizio* (39 per cento), mentre ragioni come la *complessità del servizio*, la *difficoltà della registrazione* o le *elevate commissioni* sono relativamente marginali.

Grafico 4.7 – Ragioni che frenano l’utenza dall’effettuare i pagamenti online, secondo la percezione dell’ente (possibili risposte multiple)



Gli ostacoli legati all’economicità delle soluzioni sono segnalati da almeno un ente su tre (grafico 4.6): la *difficoltà d’integrazione con le procedure contabili del tesoriere* dal 38 per cento degli enti, gli *elevati costi delle commissioni* e delle *attivazioni* rispettivamente dal 33 per cento e dal 32 per cento degli enti; complessivamente, il 71 per cento degli enti ha segnalato almeno una tra queste tre ragioni.

4.2 L’adesione al Sistema PagoPA

Il Sistema PagoPA è stato sviluppato dall’Agenzia per l’Italia Digitale (AgID) per dare attuazione al D.L. 179/2012 (c.d. *Sviluppo bis*), convertito con Legge 221/2012, che, nel modificare l’art. 5 del CAD, ha introdotto l’obbligo per le pubbliche amministrazioni e per i gestori di pubblici servizi di comunicare al versante il codice IBAN del conto di destinazione e l’identificativo univoco del versamento (IUV¹⁰), un codice che collega l’operazione di pagamento al processo amministrativo sottostante¹¹.

La trasmissione, da parte del prestatore di servizi di pagamento scelto dall’utente, del codice IUV tramite la piattaforma PagoPA all’amministrazione beneficiaria permette a quest’ultima di associare l’operazione contabile con la procedura amministrativa

¹⁰ L’IUV è un codice generato secondo gli standard definiti dall’AgID, che ha la funzione di identificare univocamente ciascuna singola operazione di incasso e di permettere così l’immediata riconciliazione del pagamento effettuato.

¹¹ Le procedure di adesione e utilizzo di PagoPA da parte delle amministrazioni e dei prestatori di servizi di pagamento sono state definite in apposite “Linee Guida” emanate dall’AgID. Nel corso del 2016, il CAD è stato ulteriormente modificato dal D. Lgs. 179/2016, che ha semplificato il testo dell’art. 5 senza tuttavia incidere sul Sistema PagoPA, il cui funzionamento continua a essere disciplinato dalle citate “Linee Guida”.

sottostante ¹²⁾ consentendo anche l'aggiornamento della posizione dell'utente stesso al momento del versamento.

L'adesione dell'ente al Sistema PagoPA permette di mettere a disposizione del versante tutte le modalità di pagamento offerte dai prestatori di servizi di pagamento aderenti; in questo modo, l'utenza può utilizzare anche strumenti offerti da prestatori di servizi di pagamento che non hanno rapporti contrattuali con l'ente beneficiario, con un aumento potenziale del livello di concorrenza nel mercato dei servizi di riscossione.

La standardizzazione delle informazioni necessarie alla riconciliazione del versamento facilita l'automazione del back-office dell'ente, generando potenziali risparmi di risorse e riducendo notevolmente i tempi di risposta nei confronti dell'utenza.

Le "Linee Guida" per l'effettuazione dei pagamenti a favore di pubbliche amministrazioni, emanate dall'AgID nel gennaio 2014, hanno prescritto che, entro il 31 dicembre 2015, gli enti dovevano aderire o, almeno, individuare in dettaglio attività e tempi per l'adesione graduale al Sistema PagoPA, che avrebbe dovuto comunque completarsi entro il 31 dicembre 2016.

Grafico 4.8 – Enti collegati al Sistema PagoPA

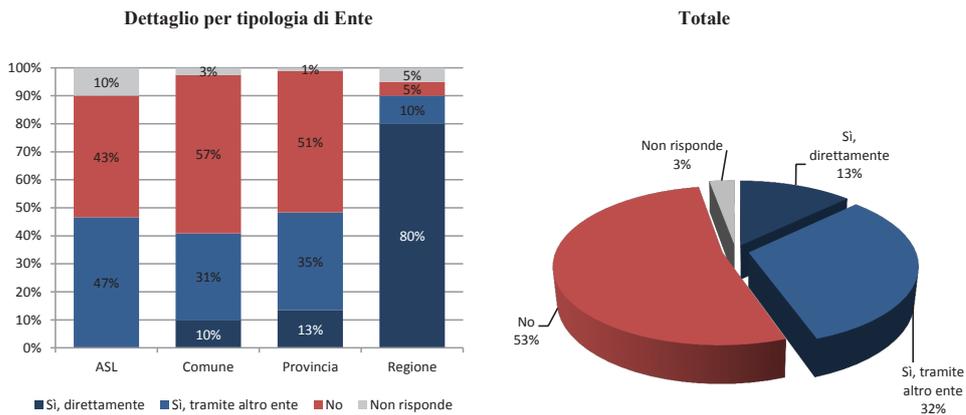
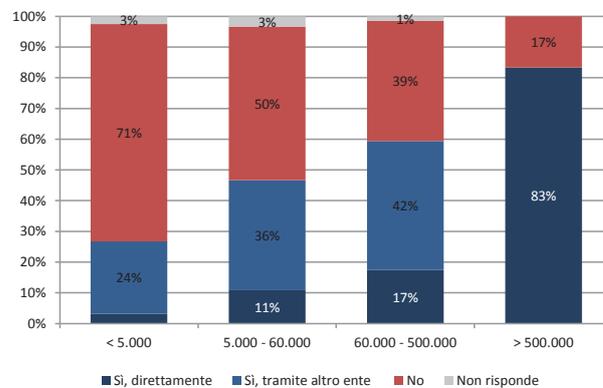


Grafico 4.9 – Comuni collegati al Sistema PagoPA; dettaglio per dimensione



¹²⁾ Sia che esso derivi dall'erogazione di un servizio che da obblighi tributari.

Al momento in cui è stata condotta la rilevazione della presente indagine, nel primo semestre del 2016, meno della metà degli enti erano collegati alla piattaforma. In particolare, solo le regioni mostrano un elevato tasso di adesione (90 per cento), mentre tra le altre tipologie di enti vi sono ancora cospicui ritardi.

L'analisi sulle classi dimensionali dei comuni mostra un generalizzato ritardo per i comuni più piccoli: il 71 per cento dei comuni inferiori a 5.000 abitanti non ha aderito a PagoPA, percentuale che si riduce progressivamente al crescere della classe dimensionale di riferimento.

Grafico 4.10 – Comuni di dimensione minore a 60.000 abitanti collegati a PagoPA; dettaglio per area geografica

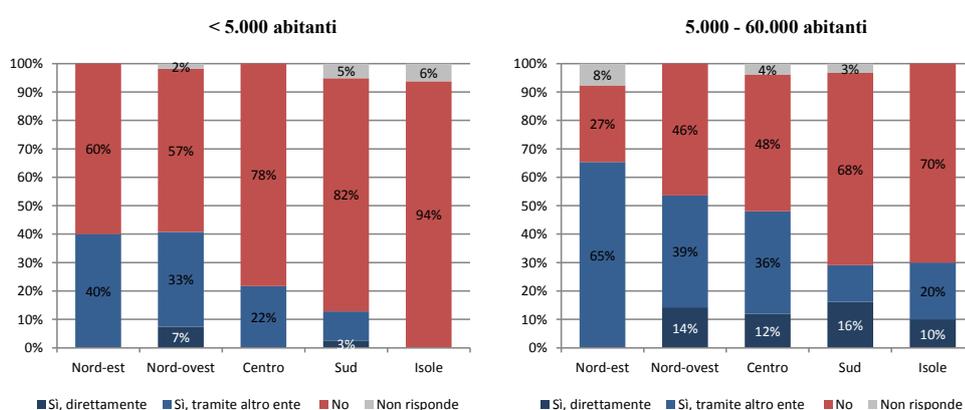
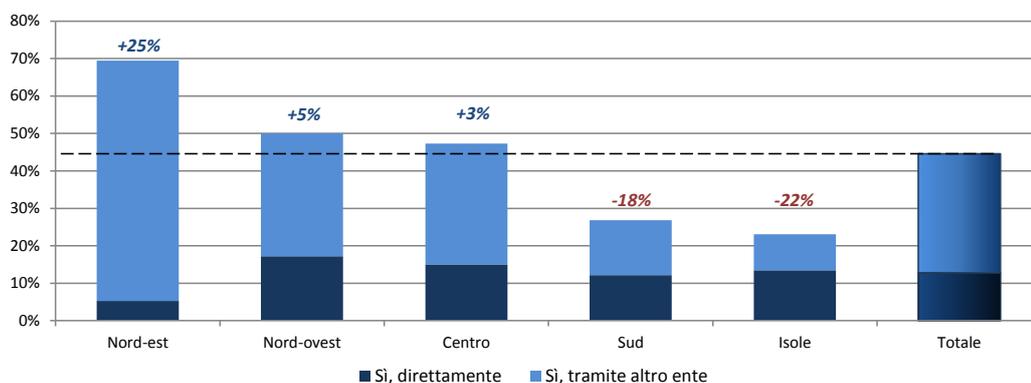


Grafico 4.11 – Enti collegati a PagoPA; dettaglio per area geografica e differenze rispetto alla media nazionale



L'adesione a PagoPA è maggiore negli enti del nord e del centro Italia: gravi ritardi si registrano nel sud e nelle isole, dove hanno aderito all'infrastruttura rispettivamente il 27 per cento e il 23 per cento degli enti. Va rilevato, peraltro, che l'adesione da parte di un'amministrazione al sistema PagoPA non garantisce, di per sé, la possibilità di effettuare tutti i pagamenti alla stessa destinati tramite le funzionalità della piattaforma; molte delle amministrazioni aderenti non sono ancora operative mentre altre consentono di utilizzare PagoPA solo per una limitata categoria di versamenti. Dai dati pubblicati dall'AgID risulta, comunque, che nel primo semestre del 2016 sono stati effettuati tramite PagoPA circa 422 mila versamenti, in crescita rispetto ai 125 mila operati in tutto il 2015. Secondo le stime

disponibili, tale volume è pari a meno dell'uno per cento del numero degli incassi che le pubbliche amministrazioni italiane effettuano annualmente.

Degli enti che non hanno aderito a PagoPA, solo il 20 per cento ha dichiarato di *essere in fase di adesione*, mentre il 36 per cento ha dichiarato di *non esserne ancora a conoscenza*. Più del 50 per cento degli enti, inoltre, ha segnalato difficoltà di vario tipo quali la *complessità dell'iter di adesione* (20 per cento) e la *mancaza sia di risorse finanziarie* (19 per cento) che di *competenze* (17 per cento).

Gli enti in fase di adesione sono prevalentemente distribuiti nel nord-est, nel nord-ovest e nel centro; sud e isole presentano una prevalenza di enti che non erano a conoscenza di PagoPA; la mancanza di competenze è segnalata maggiormente nel sud.

Grafico 4.12 – Ragioni per cui l'ente non ha aderito a PagoPA
(possibili risposte multiple)

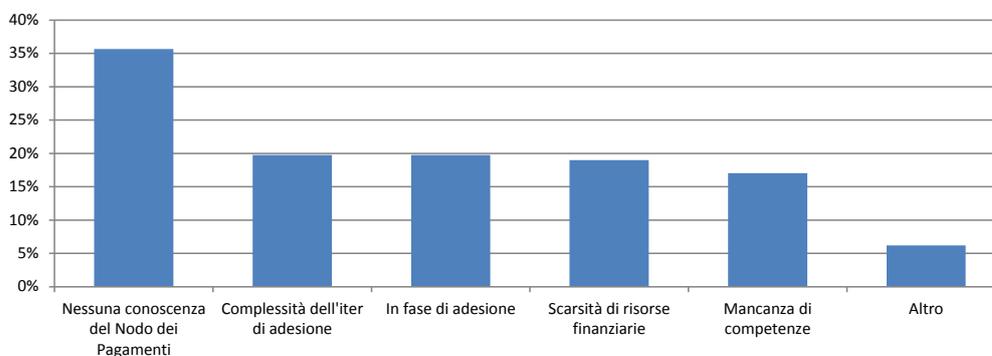
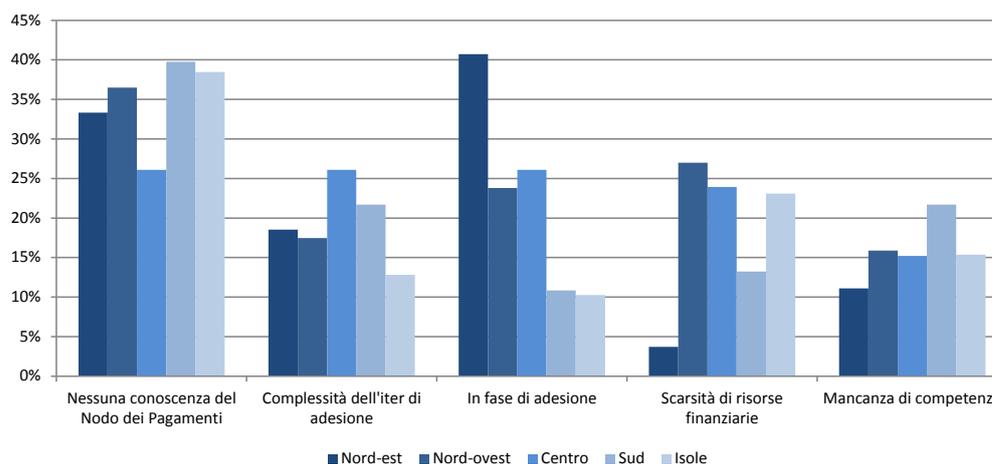


Grafico 4.13 – Ragioni per cui l'ente non ha aderito a PagoPA; dettaglio per area geografica
(possibili risposte multiple)



Il ricorso a PagoPA consente alle amministrazioni di accedere immediatamente ai servizi offerti da un elevato numero di prestatori di servizi di pagamento; per tale ragione, PagoPA è particolarmente utile a promuovere l'utilizzo di strumenti di incasso elettronici anche presso gli enti più piccoli che, per ragioni legate alle dimensioni, non sono riusciti fino a oggi ad ampliare quelli disponibili all'utenza.

Grafico 4.14 – Strumenti di pagamento utilizzati dagli enti per le operazioni di incasso; dettaglio per adesione a PagoPA

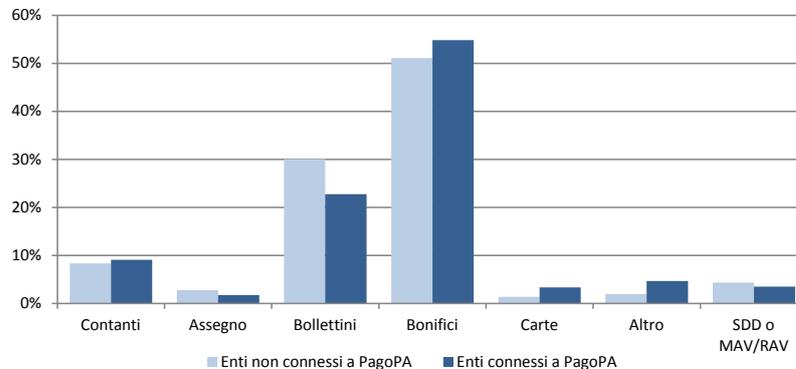
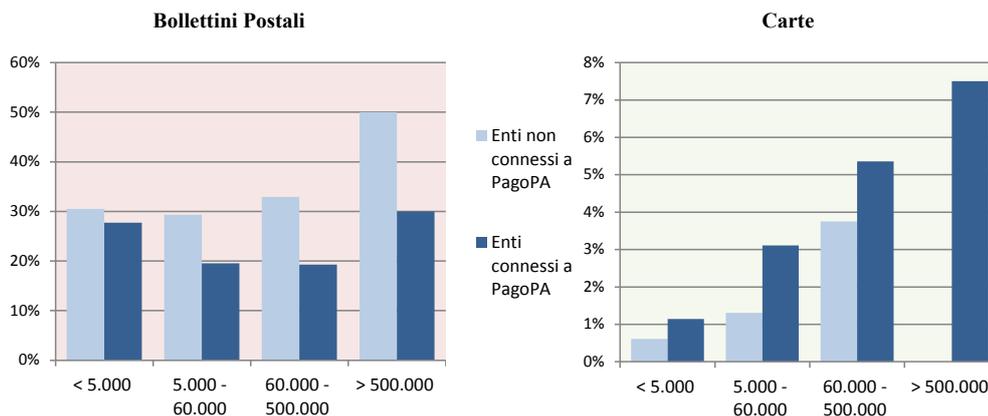


Grafico 4.15 – Focus: strumenti di pagamento utilizzati dai comuni per le operazioni di incasso; dettaglio per dimensione, adesione a PagoPA (possibili risposte multiple)



Al riguardo, il grafico 4.15 mostra che, per ogni classe dimensionale, i comuni connessi a PagoPA registrano mediamente una quota di operazioni di incasso tramite *bollettini postali* inferiore e una quota di operazioni di incasso tramite *carte* superiore.

Nel riquadro seguente si riporta un approfondimento dell'Osservatorio eGovernment del Politecnico di Milano sull'utilizzo dei pagamenti digitali verso le AAPP e sul sistema PagoPA.

Focus – Pagamenti digitali verso la PA: la piattaforma PagoPA

*Osservatorio eGovernment della School Of Management del Politecnico di Milano*¹⁾

Da 6 anni l'Osservatorio eGovernment della School of Management del Politecnico di Milano monitora e analizza il fenomeno dei pagamenti digitali verso la PA. Questa rilevazione, realizzata tra i mesi di ottobre e dicembre 2016, mostra come,

¹ A cura di Giuliano Noci, Responsabile Scientifico dell'Osservatorio.

anche grazie ai cambiamenti nel contesto normativo europeo e italiano e all'obbligo di aderire a PagoPA a partire già dal 2013, si sia attivato un trend positivo in tema di pagamenti digitali rispetto al passato.

Il campione dei rispondenti si compone di 590 comuni, equamente distribuiti sul territorio di modo da rispecchiare l'universo degli 8.000 comuni italiani, con una leggera concentrazione di enti lombardi.

Dal punto di vista regionale, rispetto alla rilevazione del 2015 ci sono state importanti evoluzioni: se già nel 2015 venti regioni e province autonome su ventuno avevano aderito al sistema PagoPA (con eccezione della Regione Campania) e solamente 5 erano le regioni già attive, oggi anche l'ultima regione (la Campania) ha aderito e quelle attive sono ben 13. Nel sistema PagoPA le regioni possono fungere da intermediarie verso le AAPP locali, offrendo agli enti pubblici del proprio territorio un servizio tecnologico per il collegamento e lo scambio dei flussi con il Nodo dei Pagamenti-SPC. A oggi tutte le regioni e province autonome, a eccezione delle regioni Abruzzo, Molise e Sicilia si sono proposte come intermediari tecnologici. Si assiste, in particolare, nel corso del 2016 al prevalere e diffondersi, grazie alla pratica del riuso, di alcune piattaforme regionali; per la precisione, MyPay della Regione Veneto (presa in riuso da Puglia, Campania e dalla Provincia Autonoma di Trento), Payer della Regione Emilia Romagna (presa a riuso da Marche e Provincia Autonoma di Bolzano) e Iris di Regione Toscana (presa a riuso da Calabria, Sardegna, Umbria e Lazio). Sebbene, come testimoniano le diverse indagini svolte negli anni dall'Osservatorio eGovernment sul tema del riuso, questa sia una pratica poco adottata, in questo caso possiamo affermare l'esatto contrario.

Così come per le regioni, anche in ambito locale il 2016 è un anno di cambiamenti positivi rispetto al passato. Innanzitutto, del campione di rispondenti, solamente il 9 per cento dichiara di non essere a conoscenza del sistema PagoPA, in netta diminuzione rispetto al 2015 (67 per cento del campione). Si registra un trend positivo anche per quanto attiene le adesioni al nodo: il 59 per cento dei comuni rispondenti nel 2016 (nessun rispondente nella primavera del 2015). Continuando con le buone notizie, dall'indagine emerge come il 12 per cento del campione PagoPA non offrisse ai propri cittadini, prima di aderire a PagoPA, alcuna modalità digitale di pagamento. Inoltre, mediamente, sono 4 i canali offerti dalla PAL ai propri cittadini per effettuare pagamenti. Nel 2013 erano solamente 2. Spicca il dato secondo cui il 6 per cento dei rispondenti afferma di aver già reso disponibile ai cittadini il canale PagoPA. Sono soprattutto comuni di grandi dimensioni, situati nel nord del Paese. Risulta in crescita anche il trend della richiesta di autenticazione per l'effettuazione del pagamento: si passa dal 5 per cento all'11 per cento dei rispondenti (soprattutto comuni di grandi dimensioni). Nel 13 per cento dei casi l'autenticazione avviene tramite SPID. Il campione di enti rispondenti che dichiarano di mettere a disposizione dei propri cittadini il fascicolo delle posizioni debitorie si attesta al 25 per cento, mentre era solamente il 7 per cento nel 2015.

Nonostante questi aspetti positivi, le AALL hanno ancora molta strada da fare. Infatti l'adesione prevede, come prima attività da parte dell'Ente, la scelta

dei servizi da attivare e un ordine di priorità per la messa in esercizio. Solamente un comune su due tra quelli che hanno aderito a PagoPA ha già compiuto questa scelta e il principale criterio seguito per compierla è stato quello della facilità di implementazione, seguita dai costi necessari per l'adeguamento dei propri sistemi. Un altro adempimento che viene richiesto per procedere alla messa in esercizio di PagoPA è la scelta da parte dell'ente locale di come gestire e generare lo IUUV, l'Identificativo Unico di Versamento, importante innovazione che consente la riconciliazione delle situazioni debitorie in modo automatico e pertanto agevola non solo le AAPP che risparmiano tempo e riducono gli errori, ma anche i cittadini consentendo l'attivazione del fascicolo debitorio. Il 72 per cento dei rispondenti non ha ancora compiuto questa scelta. Spesso, secondo la nostra esperienza, i comuni chiedono supporto esternamente proprio su questo delicato tema. L'adesione alla piattaforma richiede l'adeguamento dei propri sistemi informativi abilitandoli a colloquiare con essa. Ciò comporta un impiego di risorse in termini di costi di adeguamento del software, ma anche di tempo del personale da dedicare all'analisi dei processi da integrare. Un supporto organizzativo e gestionale risulta quanto mai necessario per attivare nella corretta modalità il sistema PagoPA di modo che l'ente ne possa percepire i benefici, tra cui la maggiore temp rrvizi di riscossione. Le regioni possono e devono assumersi questo ruolo di guida e accompagnamento agli enti del proprio territorio. Abbiamo pertanto chiesto nell'indagine se i comuni ritengono di essere stati supportati dal punto di vista organizzativo e gestionale dalle proprie regioni. Solo il 21 per cento risponde affermativamente; la Regione in cui gli Enti si sono sentiti maggiormente accompagnati nel percorso di introduzione di questa innovazione è la Sardegna.

Uno degli aspetti su cui si è discusso criticamente in tema di PagoPA, infine, è quello relativo alle commissioni. Si ritiene che entri in gioco la percezione che il cittadino ha delle AAPP. Innanzitutto, quali sono i benefici del sistema PagoPA per i cittadini? Può dare la possibilità a cittadini e imprese di effettuare qualsiasi pagamento in modalità elettronica verso le Pubbliche Amministrazioni e i gestori di pubblici servizi, con modalità simili, per la percezione dell'utente, a quelle dei siti di e-commerce. Il cittadino è preventivamente a conoscenza dei costi massimi richiesti per l'operazione di pagamento e nel contempo ha garanzia della correttezza dell'importo da pagare. Si è letto come potrebbe esserci un aggravio per i cittadini che ora dovranno pagare commissioni che prima l'Ente assorbiva nei propri costi. In realtà l'indagine mostra come solamente il 5 per cento dei rispondenti avesse a proprio carico le commissioni prima dell'introduzione di PagoPA. Il 74 per cento invece, non le esponeva in quanto comprese nell'importo del servizio pagato. PagoPA rappresenta quindi uno strumento di trasparenza per gli utenti. Le indagini svolte annualmente sui desideri degli utenti in termini di pagamenti alle AAPP, ci dicono che al cittadino interessa poter pagare nei luoghi e nei tempi da lui preferiti e di cui ha fiducia, con certezza del buon esito dell'operazione. Pertanto, uno dei principali sforzi in cui le AAPP potrebbero impegnarsi è proprio quello di rendere l'esperienza di pagamento più vicina ai desideri dei propri cittadini.

4.3 Gli strumenti utilizzati dall'ente per le proprie operazioni di pagamento

Lo strumento maggiormente utilizzato dagli enti per effettuare pagamenti è il bonifico: mediamente un ente effettua con tale strumento circa il 79 per cento del totale delle operazioni di pagamento; la parte rimanente è effettuata con *bollettini postali*, in particolar modo per le utenze (7 per cento), e in *contanti* (5 per cento) mentre solo il 3 per cento utilizza gli addebiti diretti o strumenti assimilabili (MAV/RAV). Nessun ente dichiara di utilizzare *carte* per i propri pagamenti.

I contanti sono particolarmente diffusi nei comuni (10 per cento) e tra gli enti del centro, del sud e delle isole (dove sono stati indicati in media dall'8 per cento degli enti); i bollettini postali sono più diffusi nelle isole (8 per cento) e nel centro (7 per cento), mentre il dato del sud Italia è in linea con la media nazionale. Seppure riguardino percentuali minori, si rileva che gli assegni sono relativamente più utilizzati al sud Italia, mentre strumenti complessi quali SDD/MAV/RAV sono più diffusi nel nord Italia che nel sud e nelle isole.

Grafico 4.16 – Strumenti di pagamento utilizzati dagli enti per le proprie operazioni di pagamento (possibili risposte multiple)

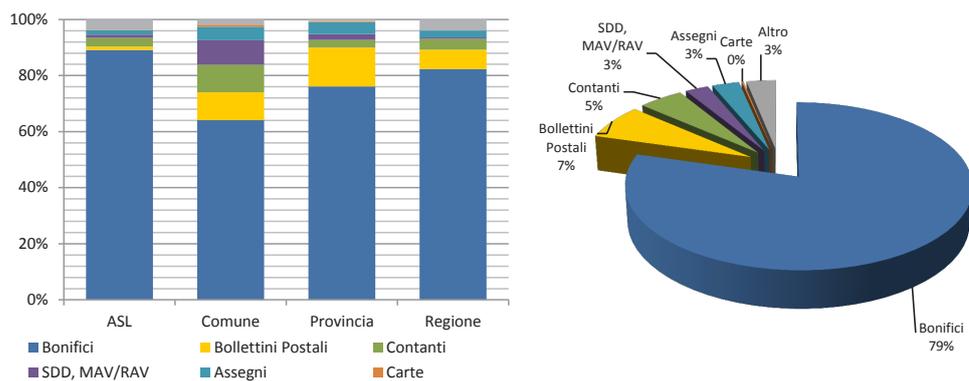
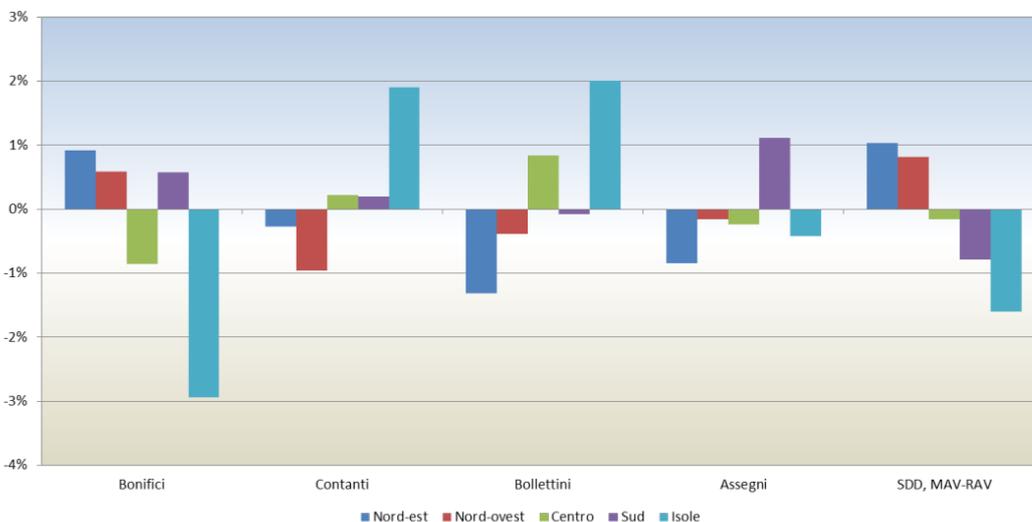


Grafico 4.17 – Strumenti di pagamento utilizzati dagli enti per le proprie operazioni di pagamento; dettaglio per area geografica, differenze rispetto alla media nazionale (possibili risposte multiple)



5. I rapporti con il tesoriere

Questo capitolo è dedicato al rapporto tra ente e istituto tesoriere, rilevando le modalità con cui avviene lo scambio di documenti contabili e approfondendo, in particolare, gli effetti che la disciplina europea sugli strumenti di pagamento, introdotta dalla Direttiva 2007/64/CE (c.d. *Payment Services Directive*, PSD), ha avuto sui servizi di tesoreria.

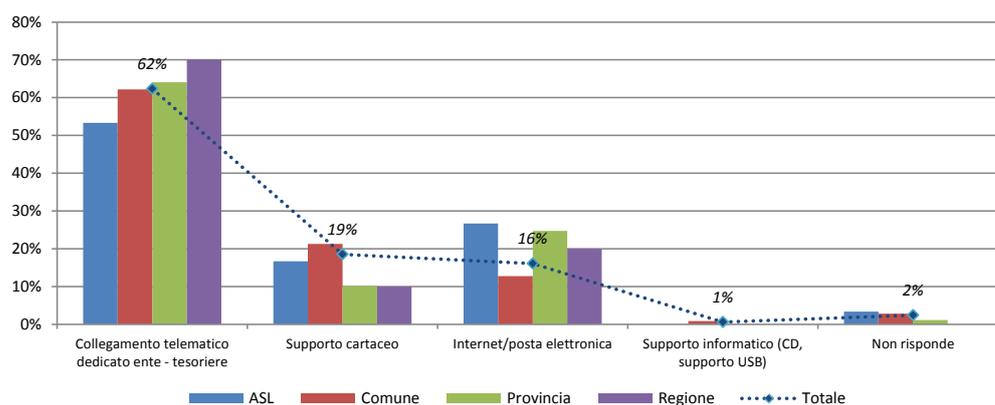
Il grado d'innovazione raggiunto nel colloquio tra ente e tesoriere può influenzare positivamente il livello di informatizzazione dei sistemi gestionali dell'ente, favorendo l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici e incentivandone la diffusione fra l'utenza.

5.1 Il collegamento con il tesoriere per la gestione di incassi e pagamenti

L'informatizzazione del collegamento tra ente e tesoriere permette di incrementare l'efficienza dei processi legati alle operazioni d'incasso, pagamento e rendicontazione e del sistema contabile. Oltre a contribuire alla riduzione della manualità nelle operazioni di back-office, la presenza di un collegamento telematico tra ente e tesoriere rende più tempestiva la riconciliazione delle operazioni d'incasso e abilita l'erogazione in tempo reale dei servizi all'utenza, favorendo lo sviluppo di sistemi di e-government.

Procedure telematiche di ordinazione della spesa, specie se associate a un diffuso utilizzo della firma digitale e a una maggiore tempestività di rendicontazione, possono portare una maggiore sicurezza nelle transazioni. L'adozione delle tecnologie più moderne dovrebbe favorire l'utilizzo di standard condivisi, rendendo più contendibili i servizi di tesoreria e di cassa. In tale ambito, l'emanazione, da parte dell'AgID, di uno standard per l'emissione di ordinativi telematici di pagamento e incasso può contribuire al raggiungimento di tale obiettivo¹³.

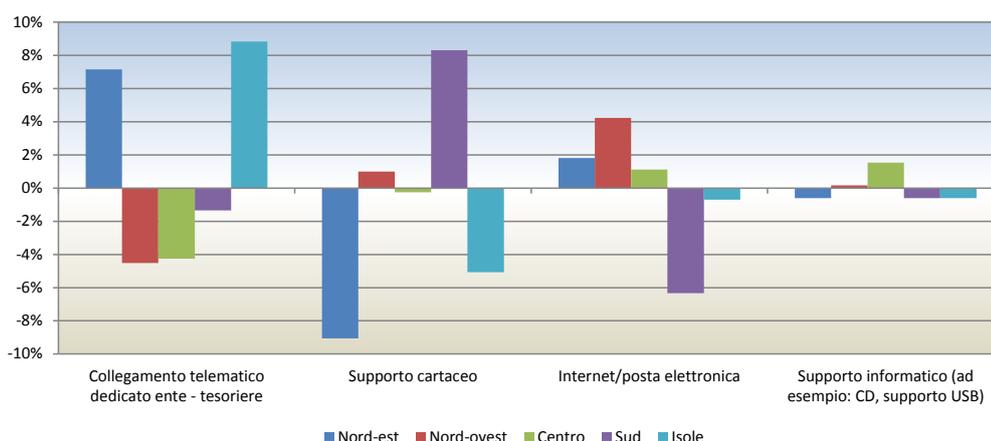
Grafico 5.1 – Modalità di collegamento con il tesoriere bancario per l'esecuzione di incassi e pagamenti; dettaglio per tipologia di ente



¹³ Le regole tecniche dello standard OPI, il cui ultimo aggiornamento risale a ottobre 2016, sono consultabili sul sito web <http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/pubblica-amministrazione/pagamenti-elettronici/ordinativo-informatico-locale>.

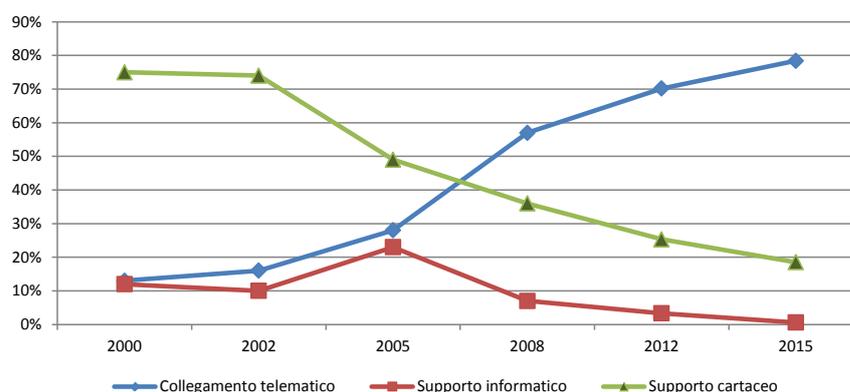
Dalle risposte fornite dagli enti sulle modalità di collegamento con il proprio tesoriere, emerge che circa il 78% degli enti presenta modalità di colloquio informatizzate (il 62% con *collegamento telematico dedicato* e il 16% via *internet/posta elettronica*). Il 19% degli enti utilizza ancora *supporti cartacei*: tale percentuale varia significativamente tra le aree del Paese, passando dal 10% del nord-est al 27% delle aree del sud.

Grafico 5.2 – Modalità di collegamento con il tesoriere bancario per l'esecuzione di incassi e pagamenti; dettaglio per area geografica, differenza in punti percentuali assoluti rispetto alla media nazionale



L'analisi dei dati storici ricavati dalle precedenti edizioni dell'indagine mostra che la tendenza a sostituire i *supporti cartacei* con strumenti informatici è costante: dal 2000 a oggi, l'uso dei documenti cartacei si è ridotto dal 75% al 19%, mentre i collegamenti telematici sono cresciuti dal 13% al 78%; è quasi del tutto in disuso la pratica di trasferire documenti su supporti informatici (es. nastri/compact disc).

Grafico 5.3 – Modalità di collegamento con il tesoriere bancario per l'esecuzione di incassi e pagamenti; confronto con le precedenti indagini e tasso di variazione medio annuo

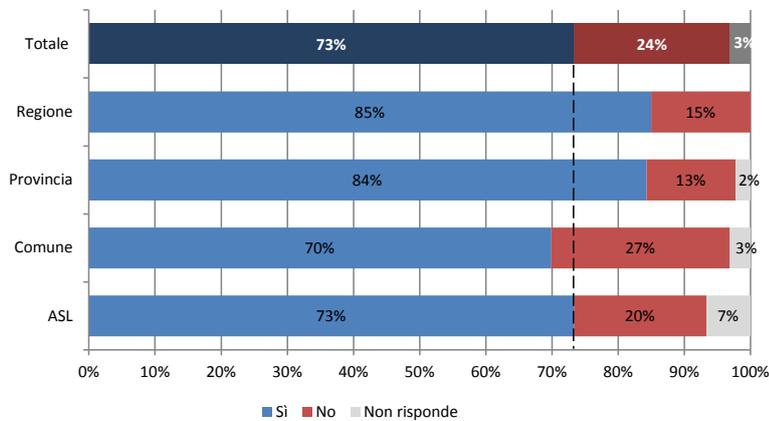


Sul tema è stato chiesto agli enti se fossero in possesso di una procedura informatica specificamente dedicata all'emissione di mandati di pagamento e reversali e, successivamente, se tale procedura avesse permesso di eliminare l'invio di documenti cartacei.

Il 73% degli enti dichiara di essere dotato di una *procedura informatica per l'emissione di mandati e reversali*: si tratta prevalentemente di regioni (85%) e province (84%), mentre percentuali minori si riscontrano tra le ASL (73%) e i comuni (70%), con una particolare prevalenza nelle aree del nord-est (86%) rispetto agli enti del centro (69%) e del sud (68%).

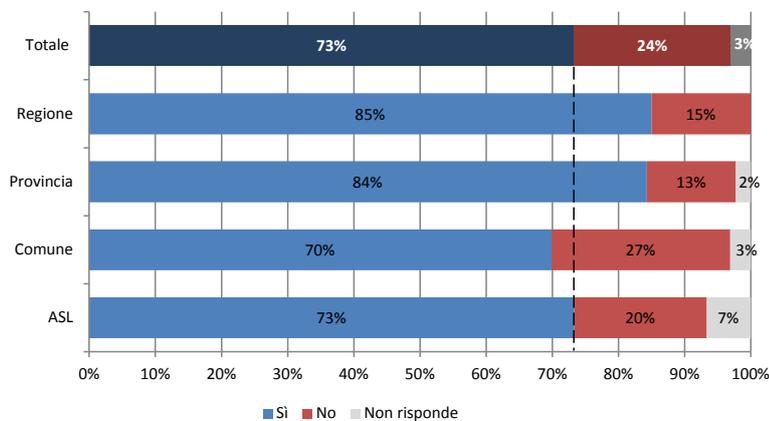
Il quadro complessivo mostra che il 24% degli enti non è in possesso di procedure informatizzate per i mandati di pagamento e le reversali di incasso; il 12% degli enti continua a inviare documenti cartacei.

Grafico 5.4 – Disponibilità di una procedura informatica per il mandato di pagamento e le reversali di incasso, dettaglio per tipologia di ente



Tra i comuni si rileva che le *procedure informatizzate per mandati di pagamento e reversali di incasso* sono più diffuse negli enti di grandi dimensioni (grafico 5.7): solo il 63% dei comuni sotto i 5.000 abitanti dispone di tale procedura; tale dato sale all'83% nei comuni sopra i 500.000 abitanti.

Grafico 5.5 – Disponibilità di una procedura informatica per il mandato di pagamento e le reversali di incasso, dettaglio per area geografica



È di particolare interesse notare che la percentuale di comuni che, pur in possesso di tale procedura informatica, non sono riusciti a eliminare l'invio di documenti

cartacei (grafico 5.8) è maggiore nei comuni sotto i 5.000 abitanti (28%) mentre tale percentuale scende all'8% nei comuni tra i 60.000 e i 500.000 abitanti; uno dei 5 comuni sopra i 500.000 abitanti in possesso di una procedura informatizzata dichiara di utilizzare ancora moduli cartacei.

Grafico 5.6 – Disponibilità di una procedura informatica per il mandato di pagamento e le reversali di incasso e quota di enti che, essendone in possesso, sono riusciti a eliminare l'invio di documenti cartacei

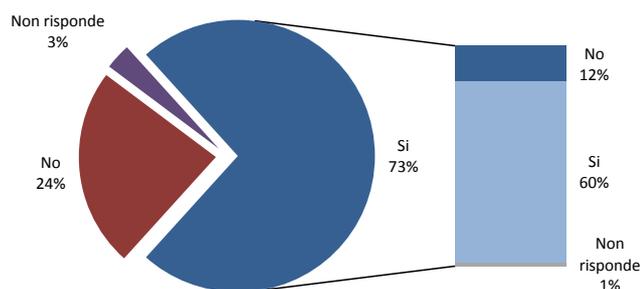


Grafico 5.7 – Disponibilità di una procedura informatica per mandati di pagamento e reversali di incasso; comuni, dettaglio per dimensione

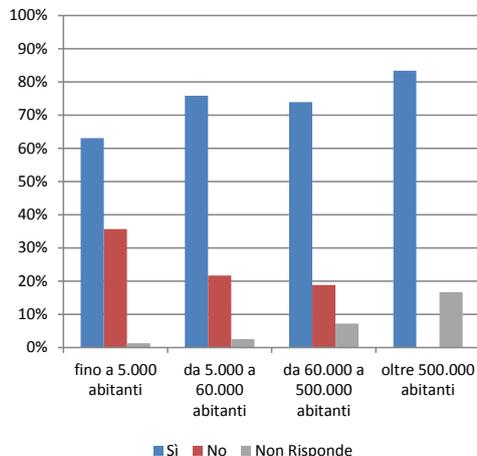
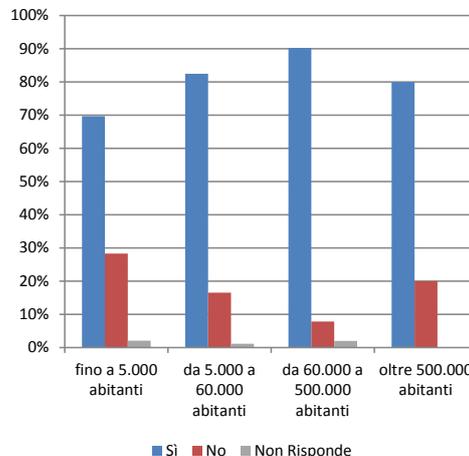


Grafico 5.8 – Comuni con procedura informatica per mandati di pagamento e reversali di incasso che sono riusciti a eliminare l'invio di documenti cartacei



I grafici 5.9 e 5.10, dedicati agli enti che ancora non dispongono di una procedura automatizzata, evidenziano che non esiste una ragione prevalente per la mancata adozione degli strumenti di colloquio telematico: l'assenza di un collegamento telematico è citata solo dal 15% degli enti; il 24% lamenta costi di impianto e gestione troppo elevati, il 17% li giudica strumenti non necessari.

Con riguardo ai tempi di attivazione, più della metà degli enti prevede di avvalersi di tali modalità di colloquio entro il 2016, mentre il 30% non sa ancora indicare una data precisa.

Grafico 5.9 – Motivazioni per le quali non sono stati adottati mandato informatico e reversali di incasso

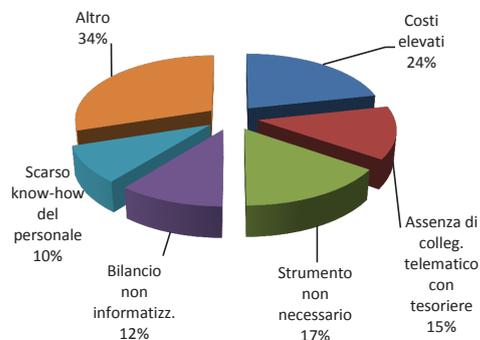
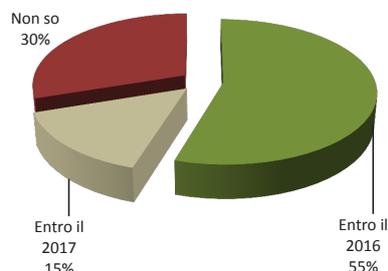


Grafico 5.10 – Tempistiche per l’attivazione di procedure informatiche per mandati e reversali



5.2 Servizio di tesoreria e strumenti di pagamento

La disciplina del rapporto tra ente e tesoriere è dettata da alcune norme di legge e da una convenzione, lo specifico contratto di natura privatistica stipulato tra l’ente e il proprio tesoriere.

Le fonti normative del servizio di tesoreria si trovano, per comuni e province, nel Testo Unico degli Enti Locali (D. Lgs. 267/2000 e successivi aggiornamenti), mentre ASL e regioni hanno facoltà di disciplinarlo con proprio regolamento di contabilità.

Il servizio di tesoreria svolto a favore degli enti si compone di un nucleo essenziale, costituito dalla prestazione dei servizi d’incasso e pagamento, intorno al quale sono innestati elementi propri del servizio di tesoreria, che investono l’istituto tesoriere della qualifica di agente contabile e lo sottopongono al controllo giurisdizionale della Corte dei conti. In particolare, l’istituto tesoriere deve verificare il rispetto degli stanziamenti definiti dal bilancio previsionale dell’ente e rendere, al termine di ciascun esercizio finanziario, il conto della gestione di cassa.

Nel corso degli ultimi anni diverse innovazioni normative hanno inciso sulle prassi tradizionalmente utilizzate nel regolare i contratti di tesoreria: l’emanazione della PSD, recepita nel nostro ordinamento con D. Lgs. 11/2010, e la sospensione del regime di tesoreria unica c.d. *mista*, ad opera del D.L. 1/2012, hanno inciso sul modello di redditività dell’istituto tesoriere, rendendo meno rilevanti, in alcuni casi annullando, le tradizionali fonti di remunerazione e spingendo enti e tesorieri alla definizione di nuove modalità di tariffazione del servizio.

La PSD ha vietato la dilatazione dei giorni valuta per i pagamenti, superando così i meccanismi di tariffazione c.d. impliciti, che generavano una disponibilità di liquidità a favore del tesoriere senza tradursi in una uscita finanziaria sul bilancio dell’ente.

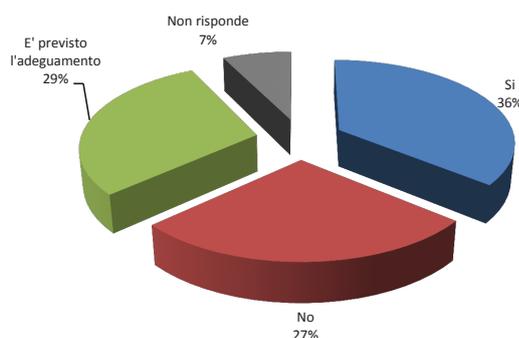
La sospensione del regime di tesoreria unica “mista” e il ritorno al regime di tesoreria unica “pura” hanno accentuato tale fenomeno, attraverso l’accentramento

presso la Banca d'Italia di tutte le giacenze dell'ente che, in precedenza, potevano – per le entrate diverse dai trasferimenti dello Stato centrale – essere detenute presso l'istituto tesoriere ¹⁴⁾.

L'eliminazione di tali fattori di remunerazione spingerebbe verso l'introduzione nelle convenzioni di prezzi espliciti per i servizi resi; ciò da una parte aumenta la trasparenza e la contendibilità di tali servizi, dall'altra costringe gli enti a trovare appositi spazi in bilancio per la remunerazione del servizio.

Nel recepire nel nostro ordinamento le norme della PSD, il legislatore ha previsto una specifica deroga per i “servizi di pagamento che riguardano amministrazioni pubbliche”. Tale deroga ha demandato il recepimento della normativa europea all'approvazione di uno specifico regolamento da parte del Ministero dell'Economia, ancora non emanato.

Grafico 5.11 – Enti che dichiarano un adeguamento della convenzione alla disciplina introdotta dal D. Lgs. 11/2010 – recepimento della *Payment Services Directive*



L'adeguamento della normativa nei pagamenti tra privati e la spinta verso la standardizzazione degli strumenti e delle procedure di pagamento a livello paneuropeo, collegata all'entrata in vigore del Regolamento “SEPA” (Reg. UE n. 260/2012), hanno comunque avviato un processo di convergenza tra i pagamenti pubblici e le nuove regole europee.

A distanza di 6 anni dall'approvazione del D. Lgs. 11/2010, il 36% degli enti dichiara di *aver adeguato la convenzione* alle disposizioni della PSD; il 27% degli enti dichiara di non aver adeguato le convenzioni alle disposizioni vigenti, mentre il 29% dichiara di aver previsto un futuro adeguamento.

¹⁴ Il regime di tesoreria unica c.d. “pura”, previsto dalla Legge 720/84, prevede che gli enti depositino presso le Tesorerie della Banca d'Italia sia le entrate “proprie” dell'ente, cioè derivanti dalle attività economiche e dal patrimonio della regione, sia le altre entrate, comprese quelle derivanti dal Bilancio dello Stato; l'art. 77 quater del D.L. 112/08 aveva esteso a tutti gli enti locali, a partire da gennaio 2009, il regime di tesoreria unica c.d. “mista”, che esclude dall'obbligo di riversamento nella Tesoreria dello Stato le entrate diverse da quelle direttamente derivanti dal Bilancio statale, consentendo così agli Enti locali di detenere tali somme presso gli istituti tesorieri. Il regime di tesoreria unica mista è stato sospeso dall'art. 35 del D.L. 1/2012, il quale ha disposto, dal mese di aprile 2012, il rientro degli enti locali sotto il regime di tesoreria unica “pura”, disciplinato dalla Legge 720/84 e tuttora vigente.

In particolare, dall'analisi della distribuzione delle risposte per tipologia di ente, emerge il forte ritardo dei comuni.

Grafico 5.12 – Adeguamento della convenzione alla disciplina introdotta dal D. Lgs. 11/2010 – recepimento della *Payment Services Directive*; dettaglio per tipologia ente

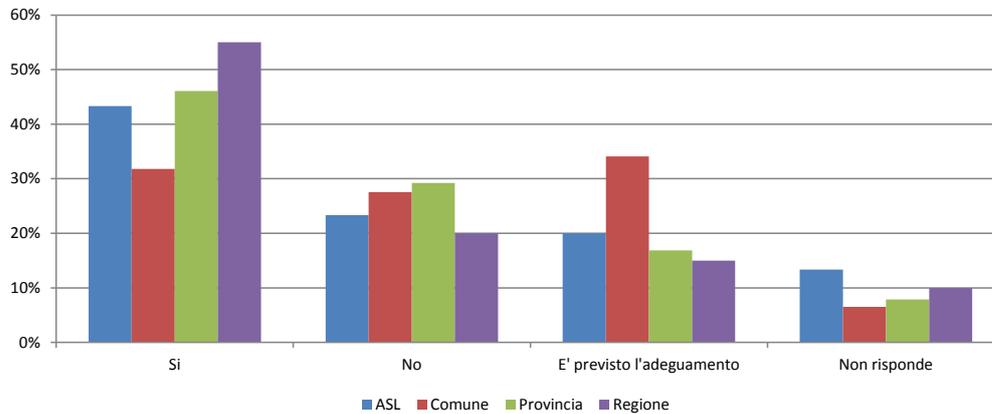
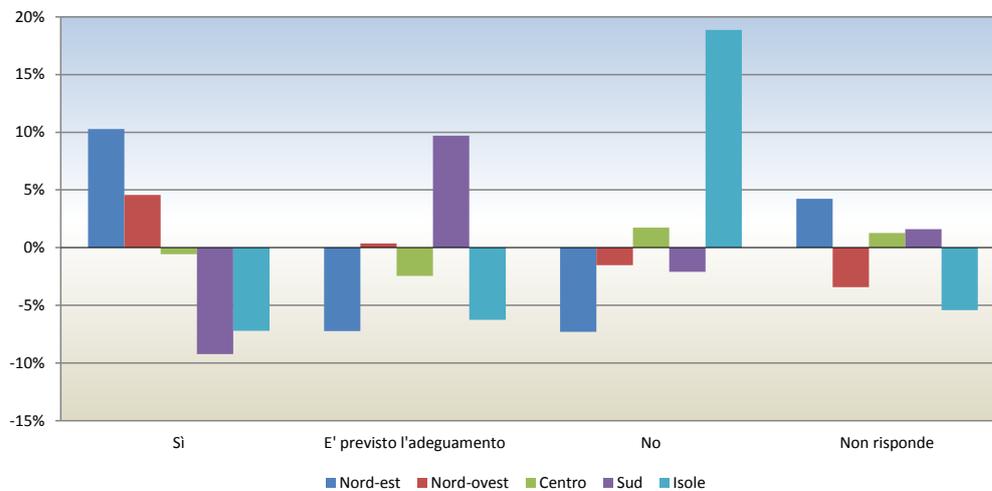


Grafico 5.13 – Adeguamento della convenzione alla disciplina introdotta dal D. Lgs. 11/2010 – recepimento della *Payment Services Directive*; dettaglio per area geografica, differenza in punti percentuali assoluti rispetto alla media nazionale



L'adeguamento "spontaneo" delle convenzioni alle norme della PSD è avvenuto prevalentemente nel nord Italia (46% degli enti nel nord-est, 41% degli enti nel nord-ovest), mentre si registra una netta prevalenza di risposte negative al sud e nelle isole (dove, rispettivamente, si sono adeguati il 27% e il 29% degli enti).

6. Il ruolo del SIOPE nei processi d'innovazione tecnologica

Il SIOPE è il sistema informativo gestito dalla Banca d'Italia per conto della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) che raccoglie ed elabora giornalmente le informazioni relative a incassi e pagamenti effettuati dalle AAPP. I dati sono comunicati telematicamente dai tesoriери delle amministrazioni, in maniera aggregata, su base giornaliera, secondo una codifica omogenea per comparto di appartenenza (es. enti locali, strutture sanitarie, etc.) basata sulla natura economica della spesa o dell'entrata che ha generato il pagamento o l'incasso. A partire da giugno 2014, i dati elaborati dal SIOPE, fino ad allora consultabili esclusivamente dagli enti che contribuivano alla rilevazione, sono stati resi liberamente accessibili al pubblico¹⁵⁾ in modalità open data, attraverso il sito www.siope.it gestito dalla Banca d'Italia. Dal sito è possibile, senza credenziali di accesso, scaricare dati sia analitici sia aggregati per diverse chiavi (geografiche, tipologia di ente, etc.), effettuare analisi storiche e confronti tra enti.

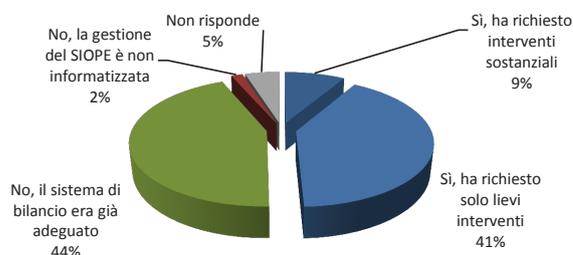
Lo sviluppo del SIOPE ha avuto riflessi diretti sulle procedure di contabilità degli enti e sulle modalità con cui le stesse sono integrate con quelle dei tesoriери; le precedenti edizioni dell'indagine hanno, infatti, evidenziato come l'avvio del sistema abbia contribuito a stimolare l'informatizzazione dell'intero ciclo di bilancio dell'ente. Inoltre, rendendo disponibili le sue informazioni in modalità *open data*, il SIOPE favorisce una maggiore trasparenza dell'operato delle AAPP.

La prima parte di questa sezione dell'indagine è dedicata all'analisi degli stimoli che l'avvio del SIOPE ha avuto per l'introduzione dell'ICT nel ciclo di bilancio; la seconda parte riporta invece le valutazioni degli enti in merito all'utilizzo dei dati pubblicati sul sito www.siope.it.

6.1 Il SIOPE come fattore di stimolo all'adozione dell'ICT

I dati raccolti sembrano mostrare come, dopo un primo periodo di forte impulso all'informatizzazione del ciclo di bilancio, la spinta "propulsiva" si sia affievolita.

Grafico 6.1 – Enti che, a seguito dell'introduzione della codifica SIOPE, hanno informatizzato il ciclo di bilancio e di ordinazione della spesa



¹⁵⁾ La disposizione è contenuta nell'art. 8 del D.L. 66/2014.

Tavola 6.1

Enti che, a seguito dell'introduzione della codifica SIOPE, hanno informatizzato il ciclo di bilancio e di ordinazione della spesa					
	Si, ha richiesto interventi sostanziali	Si, ha richiesto solo lievi interventi	No, il livello di informatizzazione del sistema di bilancio era già adeguato	No, la gestione della codifica SIOPE è effettuata con modalità non informatizzate	Non risponde
ASL	10%	43%	37%	0%	10%
Nord-est	0%	43%	43%	0%	14%
Nord-ovest	0%	78%	11%	0%	11%
Centro	20%	20%	60%	0%	0%
Sud	25%	25%	38%	0%	13%
Isole	0%	0%	100%	0%	0%
Comune	8%	39%	47%	2%	5%
Nord-est	4%	37%	50%	0%	9%
Nord-ovest	7%	40%	47%	1%	4%
Centro	6%	45%	38%	5%	6%
Sud	14%	33%	48%	2%	2%
Isole	3%	40%	51%	6%	0%
Provincia	10%	45%	39%	0%	6%
Nord-est	0%	56%	44%	0%	0%
Nord-ovest	6%	61%	28%	0%	6%
Centro	16%	37%	42%	0%	5%
Sud	14%	32%	41%	0%	14%
Isole	14%	43%	43%	0%	0%
Regione	15%	60%	25%	0%	0%
Nord-est	25%	50%	25%	0%	0%
Nord-ovest	0%	50%	50%	0%	0%
Centro	0%	75%	25%	0%	0%
Sud	17%	67%	17%	0%	0%
Isole	50%	50%	0%	0%	0%
Totale	9%	41%	44%	2%	5%

Rispetto alla precedente indagine, la percentuale di enti che ha segnalato che l'introduzione del SIOPE ha indotto un processo di informatizzazione del ciclo di gestione del bilancio si è ridotta dal 71 per cento al 50 per cento. Più precisamente, il 41 per cento degli enti dichiara che gli interventi di adeguamento realizzati sono stati di *lieve entità* e limitati a modifiche ai software o alle procedure di bilancio, mentre il 9 per cento ha riferito di aver realizzato *modifiche sostanziali* delle procedure contabili o dei sistemi informativi. È invece trascurabile la percentuale di enti (2 per cento, peraltro circoscritto ai comuni) che gestisce la codifica SIOPE con modalità

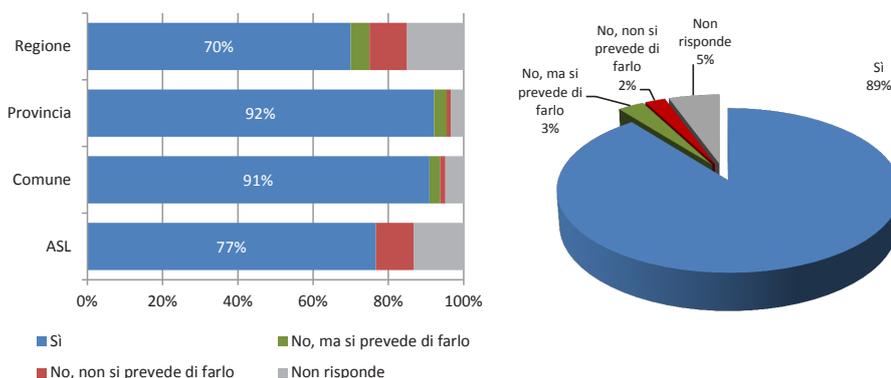
non informatizzate, mentre il 44 per cento degli enti dichiara che il ciclo di bilancio era già adeguato.

L'analisi per area geografica indica una sostanziale omogeneità nella distribuzione delle risposte; tuttavia la percentuale degli enti delle regioni meridionali che dichiarano di avere effettuato interventi sostanziali nei sistemi contabili e nelle procedure è superiore (circa il 15 per cento) a quella delle altre regioni e alla media del campione.

Il sistema di codifiche gestionali introdotto da più di un decennio con l'avvio del SIOPE si è successivamente evoluto in relazione al processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali, che prevede, dal gennaio 2017, l'utilizzo di una nuova codifica SIOPE unica, direttamente collegata alle voci di bilancio ¹⁶⁾ e omogenea per tutti gli enti indipendentemente dal comparto di appartenenza.

Al momento dell'indagine (primo semestre 2016), l'89 per cento degli enti aveva provveduto a rendere *omogenea la struttura dei conti di bilancio alla codifica utilizzata per le comunicazioni al SIOPE*, uniformandosi alle norme sull'armonizzazione dei sistemi contabili.

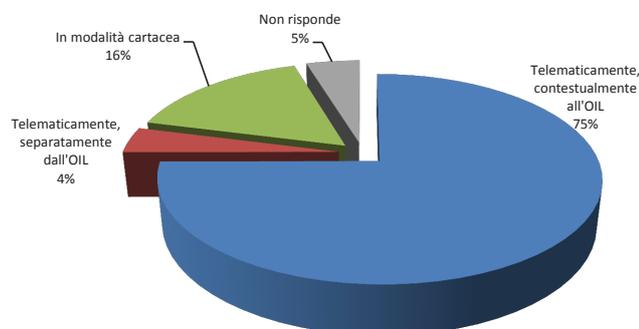
Grafico 6.2 – Enti che presentano struttura dei conti di bilancio omogenea a quella delle comunicazioni SIOPE



Il 79 per cento degli enti utilizza modalità telematiche per la trasmissione della codifica SIOPE al tesoriere: per il 75 per cento la codifica è indicata all'interno dell'ordinativo informatico locale (OIL) mentre nel 4 per cento dei casi le codifiche SIOPE sono segnalate al tesoriere con un flusso telematico separato. Il 16 per cento degli enti (in prevalenza comuni) invia ancora in modalità cartacea le informazioni sulla codifica SIOPE relativa ai mandati di pagamento e alle reversali d'incasso.

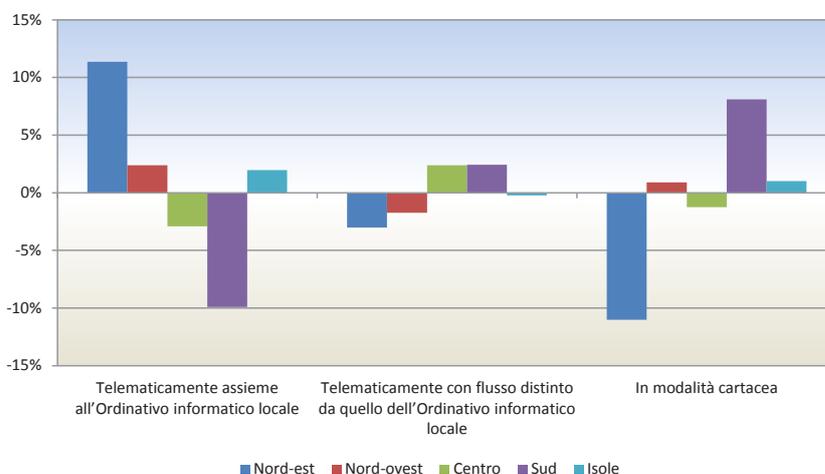
¹⁶⁾ Il decreto ministeriale 9 giugno 2016, avente a oggetto l'adeguamento della codifica SIOPE degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali in contabilità finanziaria al piano dei conti integrato, in attuazione dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 118 del 2011, ha previsto la sostituzione della codifica utilizzata per le comunicazioni dei codici SIOPE con quella contenuta nel Piano dei conti integrato. Tale documento contiene l'elenco di tutti i conti che gli enti territoriali potranno utilizzare per la formazione e gestione del proprio bilancio. L'utilizzo della codifica del Piano dei conti integrato per le comunicazioni SIOPE comporta la perfetta sovrapposibilità tra il dato trasmesso e il dato rilevato nei sistemi di bilancio degli enti territoriali (regioni, province e comuni).

Grafico 6.3 – Modalità di trasmissione della codifica SIOPE relativa ai mandati di pagamento e alle reversali di incasso



L'invio telematico dei dati relativi alla codifica SIOPE è significativamente più diffuso nel nord Italia, mentre nelle aree del sud è maggiore il ricorso a invii cartacei (+8 per cento rispetto alla media nazionale). Ciò rispecchia sostanzialmente la maggiore percentuale di enti del sud che emette ancora mandati e reversali sulla base di supporti cartacei.

Grafico 6.4 – Modalità di trasmissione della codifica SIOPE relativa ai mandati di pagamento e alle reversali di incasso; dettaglio per area geografica, differenza in punti percentuali assoluti rispetto alla media nazionale



6.2 L'utilizzo dei dati SIOPE da parte degli enti e l'open data

In questo paragrafo sono raccolte le informazioni sull'uso che gli enti fanno dei dati pubblicati sul sito SIOPE e l'opinione degli enti stessi in merito alla possibilità, riconosciuta a cittadini e imprese, di accedere liberamente ai dati pubblicati.

6.2.1 Utilizzo da parte degli enti dei dati SIOPE

Le informazioni contenute nel SIOPE hanno una valenza gestionale per gli stessi enti segnalanti: l'accesso alla base dati, infatti, è sempre stato garantito a tutti gli enti, per

consentirne l'utilizzo con fini di monitoraggio e confronto. Il livello di utilizzo da parte degli enti delle informazioni contenute nel SIOPE risulta elevato e in linea con i risultati della precedente indagine. Il 71 per cento degli enti utilizza il sito web www.siope.it per consultare i propri dati e/o quelli degli altri enti; le percentuali di utilizzo risultano più elevate per regioni (80 per cento) e province (78 per cento) e leggermente più basse per ASL (73 per cento) e comuni (69 per cento).

La consultazione del sito www.siope.it è significativamente più frequente nel nord Italia; nel centro e nel sud gli enti dichiarano di utilizzare il sito meno del valore medio nazionale rispettivamente del 6 per cento e del 9 per cento.

Grafico 6.5 – Utilizzo del sito web [siope.it](http://www.siope.it) per consultare i propri dati e/o quelli degli altri enti

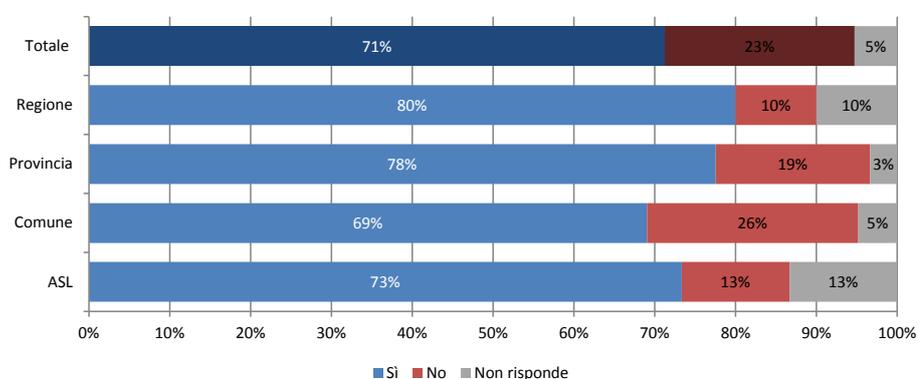
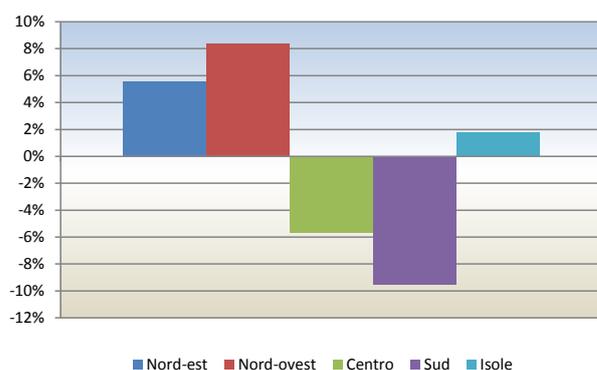


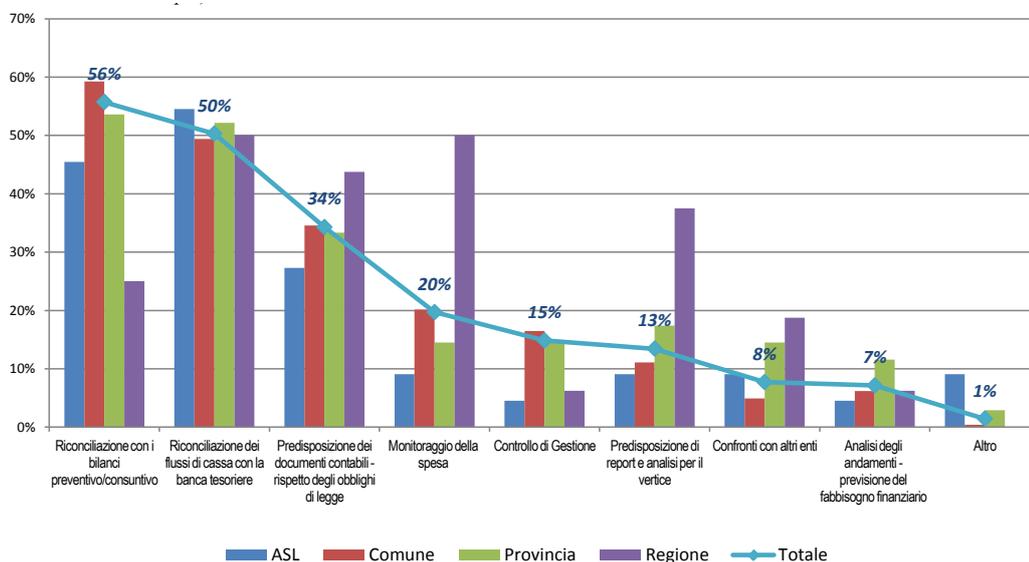
Grafico 6.6 – Enti che utilizzano il sito web [siope.it](http://www.siope.it) per consultare i propri dati e/o quelli degli altri enti; dettaglio per area geografica, differenza in punti percentuali assoluti rispetto alla media nazionale



Agli enti che utilizzano il sito web per la consultazione dei dati su incassi e pagamenti è stato chiesto di specificare ulteriormente quale fosse la finalità di utilizzo prevalente.

Circa il 56 per cento degli enti dichiara di utilizzare il SIOPE per *riconciare le informazioni con il proprio bilancio* e il 50 per cento per *riconciare le informazioni con il proprio tesoriere*. Il SIOPE è utilizzato per effettuare *confronti con altre amministrazioni* solo dall'8 per cento degli enti.

Grafico 6.7 – Finalità prevalenti di utilizzo dei dati contenuti nel sito SIOPE per comparto di enti
(possibili risposte multiple)



6.2.2 Perché gli enti non utilizzano i dati SIOPE

Poco meno di un quarto degli enti intervistati dichiara di *non consultare i dati contenuti nel sito SIOPE*. Nell’ambito di tali enti, il 66 per cento *ne prevede l’utilizzo nel prossimo futuro*, mentre il 19 per cento dichiara che i dati contenuti nel sito *non sono utili*. Dalle altre motivazioni fornite emergono indicazioni ulteriori; alcuni enti attribuiscono lo scarso utilizzo dei dati alla mancanza di tempo o di personale; per altri la consultazione dei dati sul sito è ritenuta ridondante in quanto i propri software gestionali e contabili sono già programmati per rilevare ed elaborare automaticamente tali informazioni.

Tavola 6.2

Motivazioni del mancato utilizzo dei dati SIOPE per categoria di ente

	ASL	Comune	Provincia	Regione	Totale
Si prevede di utilizzare tali dati nel prossimo futuro	40%	68%	61%	50%	66%
I dati presenti sul sito SIOPE non mi sono utili	40%	16%	28%	50%	19%
Altro	20%	16%	11%	0%	15%

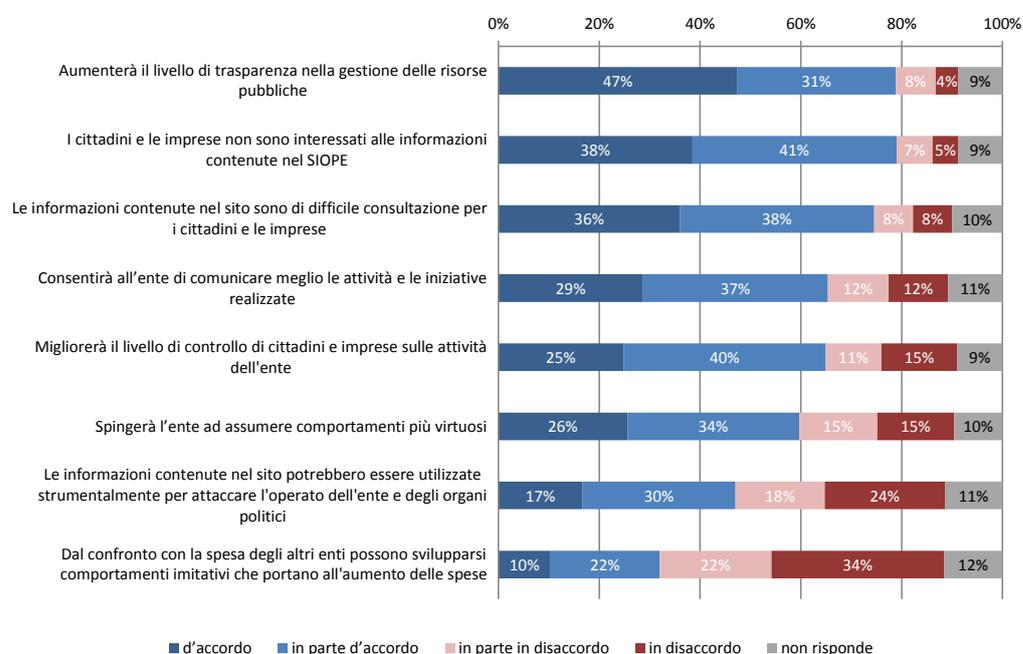
6.2.3 Il giudizio degli enti sull’accesso di cittadini e imprese ai dati pubblicati sul SIOPE

Da giugno 2014 i dati elaborati dal sistema SIOPE sono liberamente consultabili tramite sito web, con l’obiettivo di aumentare il livello di trasparenza nell’impiego delle risorse pubbliche. Chiunque può accedere in tempi rapidi e senza credenziali di accesso a una grande quantità di informazioni di natura finanziaria sulle amministrazioni territoriali.

È stato chiesto agli enti di valutare gli effetti che l'apertura della base dati SIOPE potrà generare: il grafico 6.8 sintetizza le risposte fornite.

Gli enti sono concordi nell'individuare nell'*aumento del livello di trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche* il principale beneficio derivante dall'apertura dei dati pubblicati sul SIOPE (d'accordo o in parte d'accordo il 78 per cento degli enti); circa il 65 per cento degli enti ritengono che vi siano benefici legati alla capacità di *comunicare in modo più incisivo le attività e le iniziative realizzate* e di *garantire un maggiore controllo da parte dei cittadini*; circa il 60 per cento, infine, ritiene che la pubblicazione dei dati finanziari spingerà l'ente ad *assumere comportamenti più virtuosi* riducendo gli sprechi e offrendo servizi più efficienti.

Grafico 6.8 – Giudizio degli enti sull'utilizzo dei dati contenuti nel sito SIOPE
(possibili risposte multiple)



La principale criticità indicata dagli enti è rappresentata dallo *scarso interesse di cittadini e imprese* nei confronti delle informazioni contenute nel SIOPE (79 per cento del campione). Tale percezione sembra tuttavia smentita dai dati sugli accessi al sito rilevati a seguito dell'estensione della disponibilità in modalità open data (giugno 2014), passati da una media annua di circa 32.000 a oltre un milione.

Complessivamente, il 74 per cento degli enti segnala problematiche legate alle *difficoltà di consultazione e di comprensione* da parte di cittadini e imprese dei dati su incassi e pagamenti pubblicati sul sito.

Il rischio legato a un utilizzo strumentale dei dati contenuti nel sito per *criticare l'operato dell'ente o degli organi politici* è avvertito da circa il 47 per cento degli enti, in prevalenza tra comuni e province, mentre per le regioni tale rischio non è considerato rilevante.

I rischi legati al *possibile aumento dei livelli di spesa per effetto di comportamenti imitativi* sono segnalati da circa il 56 per cento degli enti.

7. L'informatizzazione delle Amministrazioni pubbliche all'estero

A conclusione dell'esposizione dei dati rilevati tra le Amministrazioni locali italiane, il presente capitolo riporta i risultati dell'indagine condotta in alcuni paesi esteri, selezionati al fine di disporre di elementi per analizzare lo stato dell'informatizzazione delle Amministrazioni locali in Italia nel contesto del più ampio quadro internazionale.

I paesi (Corea del Sud, Stati Uniti, Cina, Brasile, Russia) sono stati selezionati con l'obiettivo di ottenere un quadro il più possibile eterogeneo per stadio di sviluppo economico, livello di efficienza delle AAPP, maturità del sistema dei pagamenti. La rilevazione è stata condotta dai Delegati e dagli Addetti finanziari che fanno parte della rete estera della Banca d'Italia, ciascuno dei quali ha fornito un resoconto esauriente del livello d'informatizzazione raggiunto dalle amministrazioni pubbliche del Paese di riferimento, corredando l'analisi con una valutazione delle politiche e delle strategie che hanno influito sul livello di informatizzazione raggiunto.

Di seguito, si fornisce un'evidenza in merito allo stato dell'informatizzazione raggiunto dalle pubbliche amministrazioni dei paesi osservati e alle politiche intraprese da ciascuno di essi.

7.1 Corea del Sud

Tra i paesi analizzati, le Amministrazioni pubbliche della Corea del Sud presenta il maggior grado di diffusione delle tecnologie informatiche, risultato confermato anche dal primato detenuto nelle graduatorie stilate dall'Organizzazione delle Nazioni Unite sullo sviluppo dell'e-government; numerose sono anche le *best practices* segnalate dall'ONU con riferimento alle Amministrazioni locali. La Corea occupa il primo posto nella graduatoria basata sull'*ICT Development Index (IDI)*¹⁷⁾ che, sulla base di un set di otto sotto-indicatori, rileva il grado di sviluppo dell'ICT in termini di dotazioni infrastrutturali, utilizzo e capacità di sfruttamento delle tecnologie. L'impiego dell'ICT è particolarmente esteso nelle Amministrazioni pubbliche e diffuso in tutti i settori di attività, sia sul fronte interno che nei rapporti con l'utenza, grazie anche a una straordinaria diffusione del web: il 98 per cento delle famiglie coreane ha accesso a internet e circa l'88 per cento degli individui lo utilizza.

La diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione è facilitata anche dalla presenza di un'industria competitiva e innovativa. Nel 2013, il settore ICT coreano ha rappresentato il 10,7 per cento del totale del valore aggiunto del Paese (il valore più alto nell'area OCSE, davanti al 7 per cento di Giappone e Irlanda), impiegando oltre il 4 per cento degli occupati e rendendo la Repubblica di Corea in valore assoluto il quarto Paese esportatore di prodotti e servizi ICT, dietro a Cina, Stati Uniti e Giappone.

Le procedure di *back-office* delle Amministrazioni pubbliche coreane sono basate su tre sistemi centralizzati e particolarmente pervasivi che, coordinando flussi informativi interni e procedure contabili, rappresentano fattori abilitanti per gestire attraverso

¹⁷⁾ L'IDI viene elaborato annualmente dall'*International Telecommunication Union*, agenzia delle Nazioni Unite specializzata nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

le nuove tecnologie anche i rapporti con l'utenza. I sistemi informativi e le risorse IT delle istituzioni del governo centrale sono gestiti in maniera integrata e accentrata (Government Integrated Data Center, operato dalla National Computing & Information Agency attraverso due poli situati nelle città di Daejeon e di Gwanju). La piattaforma gestisce circa 20.000 unità di servizi informativi relativi a oltre 1.200 attività condotte da 44 agenzie del governo centrale, fornendo alle agenzie stesse anche una rete esclusiva di telecomunicazione e un pool di risorse hardware alle quali attingere in caso di necessità.

L'organizzazione dei flussi documentali e di tutte le fasi dei procedimenti amministrativi (pianificazione e istruzione delle pratiche, creazione dei documenti e della relativa reportistica, approvazione ed esecuzione) è affidata a un sistema denominato *On-nara BPS* (Business Process System) che serve 283 istituzioni amministrative. È accessibile a 870.000 addetti e nel 2014 ha gestito circa 10 milioni di documenti.

Un sistema informativo integrato, sviluppato internamente in collaborazione con le principali società private coreane del settore IT e operativo dal 2007 (*Digital Budget & Accounting System - DBAS*), consente invece una gestione automatizzata e praticamente in tempo reale di tutte le attività finanziarie delle amministrazioni centrali, comprese le procedure di incasso e pagamento. Il sistema, noto anche con il nome di *dBrain*, è gestito dal Ministero della Strategia e delle Finanze ed è costituito da vari moduli che riguardano aspetti sia prettamente contabili sia statistici. La piattaforma è perfettamente integrata con i sistemi delle Amministrazioni locali e della Banca centrale.

Inoltre, il sistema *dBrain* gestisce: l'accentramento sia delle operazioni di finanziamento e indebitamento, sia delle varie fasi (acquisizione, gestione, vendita, etc.) connesse con la gestione del patrimonio delle amministrazioni centrali (attività finanziarie e immobiliari); la classificazione dei costi e la loro imputazione alle varie attività; la contabilizzazione in tempo reale di tutte le transazioni finanziarie, che consente l'elaborazione dei conti nazionali secondo il criterio della competenza economica; la verifica e valutazione dei risultati dei vari progetti (performance report) rispetto agli obiettivi fissati in sede di proposta di stanziamento (performance plan), così da consentire eventuali azioni correttive e di allocazione delle risorse per l'anno successivo; l'elaborazione, l'analisi statistica e la sistematizzazione della considerevole mole di dati immessi nel sistema; la messa a disposizione del pubblico di una base dati su vari aspetti inerenti la finanza pubblica, accessibile via web tramite un apposito portale (*Open Fiscal Data*).

L'interfaccia con l'utenza è assicurata dal portale *Minwon24*, che consente ai cittadini di inoltrare una richiesta di servizi o di ricevere e stampare certificati online, senza necessità di doversi recare fisicamente presso gli uffici pubblici. *Minwon24*, che si avvale dell'infrastruttura di condivisione delle informazioni fra le agenzie governative, coinvolge 141 tipi di informazioni amministrative e 600 agenzie governative; per il suo tramite, i dipendenti pubblici possono verificare online, in tempo reale, una vasta serie di dati e informazioni necessarie per il completamento di una pratica, riducendo la necessità per i cittadini di produrre la relativa documentazione. Nel 2014, il numero di utenti registrati a *Minwon24* ha raggiunto i 13,5 milioni e ed è stato utilizzato per 138,72 milioni di operazioni (calcolate come somma del numero delle richieste di servizi e delle emissioni di certificati), generando risparmi annuali in termini di tempo, spostamenti e stampa dei documenti, stimati in circa un miliardo di euro.

Tutti i dipartimenti del governo centrale e numerosi enti locali utilizzano social network, prevalentemente come strumento integrativo di comunicazione delle informazioni e delle politiche ma anche, in diversi casi, con l'obiettivo di favorire la partecipazione dei cittadini e di raccogliere e analizzare le opinioni degli stessi su varie questioni di policy. I social network utilizzati sono quelli maggiormente conosciuti a livello internazionale come Facebook e Twitter, nonché social media largamente diffusi a livello domestico.

In materia di disclosure di informazioni pubbliche, il *Public Data Portal* fornisce un punto di accesso a un vasto ammontare di informazioni e basi dati (incluse quelle relative al traffico, al turismo e alle condizioni metereologiche), utilizzabili dal settore privato per lo sviluppo di opportunità di business quali applicazioni per la telefonia mobile.

Un'apposita legge, emanata nell'ottobre 2013 (Act on the Promotion of the Provision and Use of Public Data), decreta il diritto dei cittadini all'utilizzo dei dati pubblici e regola una serie di aspetti a esso connessi, fra cui: le istituzioni e i soggetti coinvolti (che includono un comitato di alto livello, co-presieduto dal Primo ministro, responsabile per la fissazione delle politiche in materia); i tipi di informazioni assoggettati alla normativa (praticamente tutti i dati con eccezione delle informazioni personali e di quelle coperte da copyright); i formati da utilizzare per la diffusione dei dati, che devono agevolare la lettura e lo scarico in forma automatizzata.

Come sopra accennato, la gestione di incassi e pagamenti si avvale di moduli inclusi nel sistema informativo integrato *dBrain*. Attraverso le funzioni EBBP (Electronic Bill Presentment and Payment) e EFT (Electronic Fund Transfer) presenti in tale sistema, le varie fasi di pagamento e di incasso sono completamente automatizzate, dall'ordinazione fino all'effettivo trasferimento dei fondi. Con riferimento agli incassi, *dBrain* si avvale: da un lato, dell'interfaccia con il sistema della Banca di Corea e con il sistema di regolamento delle transazioni interbancarie; dall'altro, dei collegamenti con i sistemi delle autorità tributarie, di quelle doganali e di quelle di polizia. Le autorità responsabili della riscossione provvedono a inviare la notifica ai cittadini e alle imprese sottoposti a imposizione e, contestualmente, trasmettono l'informazione anche a *dBrain*; ricevuta la notifica, il contribuente effettua il pagamento, utilizzando il canale internet, il canale degli ATM o recandosi presso uno sportello bancario. Infine, l'istituzione finanziaria trasmette a *dBrain* la notifica dell'avvenuto pagamento (un giorno dopo la riscossione) e provvede al trasferimento dei fondi al conto del governo presso la Banca di Corea (due giorni dopo la riscossione).

Anche le varie procedure dell'attività di spesa sono interamente automatizzate e usufruiscono dei collegamenti informatici con il sistema del servizio pubblico di procurement (cfr. infra), con la Banca di Corea e con il sistema di regolamento interbancario. Il fornitore effettua una richiesta online di pagamento per i beni o servizi prestati, a fronte della quale le autorità governative competenti rilasciano l'approvazione della spesa e ordinano il pagamento alla Banca di Corea; quest'ultima trasferisce quindi i fondi alla banca del creditore, informando contemporaneamente *dBrain* della conclusione del processo.

Il sistema informatizzato di gestione dell'attività di spesa delle amministrazioni pubbliche (KONEPS) rappresenta un esempio di innovazione che ha ricevuto vari riconoscimenti internazionali e l'interesse da parte di governi di numerosi paesi (il sistema è stato anche adottato, con opportune modifiche, in Vietnam, Mongolia, Costa Rica, Tunisia e Camerun). KONEPS consente l'espletamento online di tutto il processo di procurement, incluse le fasi di registrazione dei fornitori, offerta, contrattualizzazione, verifica e pagamento.

Attraverso il collegamento diretto con i sistemi di altre istituzioni governative, KONEPS offre un'unica finestra nella quale confluiscono tutte le informazioni sulle attività di spesa delle istituzioni pubbliche partecipanti, con benefici effetti sul fronte dell'efficienza e della trasparenza.

A testimonianza della rilevante dimensione dell'e-procurement coreano, nel 2013 sono state processate tramite KONEPS transazioni per 74.000 miliardi di won (circa 54 miliardi di euro), che hanno rappresentato oltre i due terzi dell'attività totale di procurement, con la partecipazione di 48.000 agenzie committenti (appartenenti al governo centrale, a quello locale e ad imprese pubbliche) e di 290.000 fornitori. La semplificazione delle procedure indotta dal sistema KONEPS genera risparmi amministrativi per 8.000 miliardi di won all'anno (poco meno di 6 miliardi di euro), oltre l'80 per cento dei quali a beneficio del settore privato.

Sulla base della normativa (State Contract Act), le agenzie del governo centrale hanno l'obbligo di fare ricorso alla centrale di committenza nazionale (Public Procurement Service, che gestisce KONEPS) per acquisti di beni e servizi e per lavori di costruzione che superano determinati importi (circa 77.000 euro per gli acquisti di beni e servizi e 2,3 milioni di euro per i lavori di costruzione); l'acquisto attraverso la centrale di committenza è obbligatorio, indipendentemente dall'importo, per i beni e servizi per i quali esistono contratti centralizzati di fornitura.

Riguardo agli enti territoriali, nel corso dell'ultimo decennio è stato concesso un crescente grado di autonomia all'effettuazione degli acquisti diretti, attraverso la progressiva riduzione e eliminazione delle soglie obbligatorie (in termini di importo) previste per l'utilizzo della centrale nazionale. Molte agenzie locali scelgono comunque di far transitare gli acquisti tramite la centrale, pur in assenza di obblighi specifici, al fine di beneficiare dell'expertise e del potere contrattuale del Public Procurement Service.

Il livello di informatizzazione espresso dalle Amministrazioni pubbliche coreane rappresenta un modello esemplare per la qualità dei servizi offerti ai cittadini, per l'efficienza conseguita grazie all'integrazione tra sistemi e amministrazioni, per la capacità di monitoraggio delle risorse finanziarie impiegate.

La Corea del Sud mostra un percorso d'informatizzazione del tutto peculiare. Il Paese ha conosciuto, nel corso degli anni '90, una crescita rapida e sostenuta e ha sviluppato una strategia d'informatizzazione sistemica, favorendo la realizzazione di sistemi centralizzati particolarmente imponenti. Ciò riduce la necessità di gestire interdipendenze tra sistemi diversi e aumenta la capacità di controllo, massimizzando il ritorno dall'investimento.

Il forte coinvolgimento delle autorità politiche al massimo livello è da numerosi analisti considerato una delle principali ragioni del successo della strategia di informatizzazione delle Amministrazioni pubbliche coreane. Nonostante le strutture organizzative incaricate dell'attuazione e del coordinamento delle iniziative siano cambiate nel tempo, il ruolo di impulso e di leadership da parte del Presidente ha costituito, infatti, un elemento costante del processo di promozione dell'*e-government*, contribuendo ad attribuire al tema un elevato grado di priorità e di visibilità nel dibattito pubblico.

La fase iniziale, che va dagli anni '80 alla prima metà degli anni '90, ha avuto come obiettivo dominante l'incremento dell'efficienza. Questa fase può essere distinta in due sotto-periodi: nel primo, l'obiettivo è stato perseguito attraverso la graduale informatizzazione delle funzioni interne di Ministeri e Agenzie (dalla gestione dell'anagrafe residenti, al catasto e ai veicoli); nel secondo periodo, sono stati conseguiti ulteriori miglioramenti in termini di efficienza attraverso un ulteriore aumento della diffusione dei computer e lo sviluppo di un'infrastruttura di rete per lo scambio di dati e informazioni fra Ministeri e Agenzie.

In una fase successiva, che parte dalla fine degli anni '90, la spinta verso l'informatizzazione ha subito un'accelerazione particolarmente marcata: in aggiunta all'accrescimento dell'efficienza, essa ha avuto come obiettivo quello di aumentare le informazioni e i servizi disponibili online a cittadini e imprese, facendo leva sulla crescente diffusione degli strumenti tecnologici presso il pubblico e sul rapido sviluppo dell'infrastruttura di telecomunicazione (inclusa la banda larga), attualmente considerata una delle più avanzate al mondo per qualità e velocità.

La struttura delle istituzioni coinvolte nella definizione e nell'implementazione della strategia di informatizzazione si caratterizza per la presenza di un comitato di alto livello (Presidential Committee on Government Information Strategy), che costituisce la cabina di regia dell'intero processo competente per la fissazione degli obiettivi e della strategia, la selezione dei progetti e il coordinamento delle varie agenzie coinvolte. Il comitato, co-presieduto dal Primo ministro e da un esperto del settore privato nominato dal Presidente della Repubblica, riferisce direttamente al Presidente stesso ed è composto da 35 membri, fra cui esponenti di alto livello del Governo (inclusi i capi dei ministeri coinvolti nelle iniziative di e-government) ed esperti del mondo industriale e accademico. La composizione del comitato assicura la necessaria cooperazione fra settore pubblico e privato: ciò tende a favorire la capacità delle imprese private di supportare i progetti d'informatizzazione delle amministrazioni pubbliche, stimolando allo stesso tempo lo sviluppo dell'industria ICT coreana.

La realizzazione dei singoli progetti (formulazione e implementazione dei piani d'azione) spetta comunque ai Ministeri e agli Enti competenti. Un'Agenzia specializzata, la National Information Society Agency (NIA), fornisce assistenza tecnica per l'implementazione dei progetti.

Come prescritto dall'Electronic Government Act e dal Framework Act on National Informatization, il governo centrale detta le linee guida del processo di informatizzazione delle Amministrazioni pubbliche, contenute in un piano quinquennale (sottoposto

a verifica periodica) e in piani annuali d'implementazione distribuiti alle Agenzie incaricate dell'esecuzione delle iniziative.

A livello locale, i vari enti hanno l'obbligo di uniformarsi alle linee guida fissate dal Governo centrale e sulla base delle stesse stabiliscono progetti di ambito più limitato, sui quali l'amministrazione centrale mantiene comunque responsabilità di valutazione dei profili di coerenza con il piano generale. Esiste la possibilità per le Amministrazioni locali di usufruire di spazi di autonomia per l'implementazione di proprie iniziative, che sono sfruttati da quegli enti, primo fra tutti il comune di Seoul, che sono maggiormente all'avanguardia in tema di *e-government*.

Il considerevole ammontare di risorse finanziarie dedicato agli investimenti è spesso menzionato come un altro importante fattore di successo della strategia di informatizzazione delle Amministrazioni pubbliche coreane. Nel tempo, circa l'1 per cento del budget nazionale è stato impiegato ogni anno nelle iniziative di *e-government*. A questi investimenti si accompagna un sistema di gestione e verifica dei risultati imperniato sulla definizione di obiettivi chiari e sulla formulazione di piani a breve e lungo termine contenenti elementi di dettaglio circa le scadenze, le spese e i previsti flussi di reddito in entrata. La valutazione, effettuata dal Ministero dell'Interno con la collaborazione del Ministero della Strategia e delle Finanze, si avvale di una serie di indicatori di tipo qualitativo e quantitativo (KPI, Key Performance Indicators) elaborati sia a livello nazionale sia con riferimento alle singole iniziative. Dai risultati della valutazione conseguono anche ripercussioni in termini di allocazione delle risorse finanziarie per gli anni successivi.

7.2 Stati Uniti

Il Paese mostra uno stato di informatizzazione elevato e un'ampia diffusione degli strumenti ICT nelle Amministrazioni pubbliche: l'*ICT Development Index* elaborato dalle Nazioni Unite colloca gli Stati Uniti sopra la media dei paesi sviluppati con una considerevole offerta di servizi online da parte delle amministrazioni pubbliche. Gli USA occupano il 5° posto nella graduatoria del *Networked Readiness Index* (NRI) del World Economic Forum, preceduti da Singapore, Finlandia, Svezia e Norvegia (Global Information Technology Report 2016). A livello produttivo gli Stati Uniti sono all'avanguardia, raggiungendo il 3° posto per innovatività tecnologica delle imprese (2nd pillar: business and innovation environment) e il 4° posto per grado di utilizzo dell'ICT da parte delle imprese (7th pillar: business usage). Le imprese statunitensi si distinguono per innovatività, capacità di adottare nuove tecnologie, numero di transazioni elettroniche con i consumatori e le aziende (business to business), numero di marchi e brevetti registrati, formazione del personale.

Gli USA hanno tradizionalmente fatto ampio ricorso a sistemi informatici nell'amministrazione federale. Rispetto all'esperienza coreana, e coerentemente con una presenza costante del Paese tra i più industrializzati del mondo, i processi d'informatizzazione delle AAPP statunitense hanno origini più lontane e questo ha prodotto una certa stratificazione nel tempo dei diversi sistemi informativi, alcuni dei quali presentano una maggiore obsolescenza rispetto all'innovazione tecnologica.

Al riguardo, in un recente rapporto commissionato dal Committee on Oversight and Government Reform della Camera dei Rappresentanti ¹⁸⁾, il Government Accountability Office ¹⁹⁾ ha calcolato che degli 80 miliardi di dollari (2 per cento della spesa pubblica) spesi dal governo federale per l'ICT, meno di un quarto va ad ammodernare i sistemi, mentre il resto viene speso nel mantenimento dell'infrastruttura esistente.

Dal 2002 si sono sviluppati diversi portali condivisi fra agenzie federali per fornire informazioni e servizi ai cittadini e alle imprese: *Data.gov* raccoglie tutti i dati pubblici delle amministrazioni federali; *Challenge.gov* contiene gli incentivi all'innovazione offerti dalle agenzie federali ai privati; *Petitions.whitehouse.gov* permette di formulare e gestire petizioni elettroniche da portare all'attenzione della Casa Bianca; *BusinessUSA.gov* accentra le informazioni federali, statali e locali rilevanti per le imprese; *Itdashboard.gov* pubblica le informazioni relative ai progetti di ICT per ogni agenzia federale, lo stato del progetto e gli sconfinamenti di budget; *FedBizOpps.gov* accentra in un unico portale tutte le funzioni di *e-procurement* delle agenzie federali; *USAspending.org* rende disponibili ai cittadini le informazioni su come sono stati spesi i soldi pubblici, per le spese del Governo eccedenti i 25.000 dollari.

Riguardo alla qualità dei servizi online offerti dal governo, nel succitato Global Information Technology Report del WEF gli USA si distinguono per una invidiabile quarta posizione a livello mondiale. Solo Francia, Singapore e la Repubblica di Corea ottengono un migliore punteggio (peraltro, secondo le Nazioni Unite, gli Stati Uniti si collocano alla dodicesima posizione ²⁰⁾). Gli Stati Uniti hanno messo in atto riforme importanti dei servizi governativi erogando ai cittadini e alle imprese servizi sempre più integrati. Tuttavia vi sono alcuni punti di debolezza, per esempio nella politica di informazione sull'uso di queste tecnologie online e nella capacità degli investimenti in ICT di aumentare la competitività del Paese.

Secondo un sondaggio di J.D. Power, il 14 per cento degli Americani utilizza i social media per trovare informazioni sulle agenzie federali, mentre il 30 per cento se ne serve per formulare domande o per risolvere problematiche emerse nella loro interazione con le agenzie federali stesse. Le agenzie federali stanno rispondendo ampliando il ricorso ai social media, considerati non come meri mezzi d'informazione ma strumenti per interagire con l'utenza, sebbene vi siano spazi di miglioramento in termini di tempi medi di risposta e di numero di risposte evase.

Le agenzie federali adottano i criteri di *open government* per fornire maggiore trasparenza e partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica. Alle iniziative della Casa Bianca si sono affiancate quelle del Congresso che, nel 2014, ha chiesto alle agenzie federali di pubblicare le informazioni di spesa secondo precisi standard.

¹⁸⁾ Si tratta di un Comitato della Camera dei Rappresentanti, il cui scopo consiste nell'esercitare la sorveglianza sull'operato del Governo Federale, con particolare attenzione ad eventuali sprechi e abusi.

¹⁹⁾ E' un'Agenzia, alle dipendenze del Congresso, che ha il compito di esaminare le spese del Governo Federale.

²⁰⁾ Tale graduatoria è tratta dall'e-government survey delle Nazioni Unite, che valuta le caratteristiche dei siti web nazionali e le politiche e le strategie per la fornitura di servizi online.

La partecipazione “elettronica” dei cittadini alle decisioni è elevata, come testimoniato dall’indicatore di e-participation pubblicato nell’eGovernment Survey delle Nazioni Unite, rispetto al quale gli USA si trovano in dodicesima posizione mondiale. Il portale *petitions.whitehouse.gov* permette di formulare e gestire petizioni elettroniche da portare all’attenzione della Casa Bianca. L’iniziativa ha avuto molto successo al punto che, poco dopo la sua introduzione, l’amministrazione ha dovuto innalzare il tetto delle firme da raccogliersi in 30 giorni. Dal 2003, le agenzie federali utilizzano *regulations.org* per comunicare ai cittadini i regolamenti approvati e quelli in fase di discussione e per raccogliere le loro opinioni per eventuale considerazione in sede di stesura finale del provvedimento.

Gli Stati Uniti sono stati fra i primi paesi a utilizzare strumenti di pagamento alternativi al contante. Nell’ambito del G2P i primi programmi pilota per erogare i sussidi alimentari con modalità alternative sono iniziati nel 1984. Nel 2015 il governo americano, anche attraverso le amministrazioni statali, ha erogato pagamenti per \$150 miliardi, quasi la metà per il *food stamp*, utilizzando carte prepagate.

Successivamente, la legislazione statunitense ha ampliato l’uso di strumenti di pagamento alternativi al contante e, in particolare, di carte prepagate. Nel 2005, il Financial Management Service (FMS) del Dipartimento del Tesoro USA ha lanciato un’iniziativa per sostituire gli assegni con strumenti di pagamento elettronici. Successivamente l’FMS ha lanciato una piattaforma per la fatturazione elettronica (Invoice Processing Platform – IPP), attualmente utilizzata da 74 entità federali e destinata a servire una platea più ampia di agenzie, che dovranno adottare un sistema di fatturazione elettronica entro il 2018, per adeguarsi a una direttiva dell’OMB (17 luglio 2015).

La US General Service Administration (GSA) distribuisce carte di credito alle agenzie federali, ai loro dipartimenti, nonché ad altri soggetti che operano in ambito governativo per effettuare pagamenti alle aziende (G2B), gestire le forniture, pagare i costi di trasferta e gestire il parco auto (ad es. i rifornimenti di carburante).

Sono elettronici anche alcuni pagamenti dei privati (cittadini e imprese) verso le Amministrazioni pubbliche. Già nel 2010, il 96 per cento dei pagamenti raccolti dal Financial Management Service per conto delle agenzie federali erano elettronici. Il sito governativo *pay.gov* offre un canale di pagamento elettronico che accetta carte di credito e di debito, bonifici e anche pagamenti con Paypal. *Pay.gov* offre il pagamento, la modulistica online, la fatturazione e la notifica di pagamento via email dall’agenzia all’utente, e mette a disposizione delle agenzie federali la reportistica per la visualizzazione a video dei dati di ciascuna transazione e per la riconciliazione con i loro sistemi interni (ACH and credit card collections (ACH and credit card), forms, billing/notification, and reporting).

La normativa federale sul procurement obbliga le agenzie federali a pubblicare gli acquisti di valore uguale o eccedente i \$25.000. *FedBizOpps.gov* è il portale di *e-procurement* per le agenzie del governo federale.

Nel 2015, l’amministrazione ha annunciato un’iniziativa federale finalizzata ad armonizzare fra agenzie le codifiche relative ai programmi software, ai componenti e macchinari dell’ICT con l’obiettivo di concentrare gli acquisti in un unico soggetto. Si tratta di una prassi diffusa nel settore privato (*buying as one*), ma che l’amministrazione

federale, pur essendo il più grosso acquirente di ICT a livello mondiale (\$50 miliardi di spesa annua), non aveva ancora considerato. I primi risultati sono incoraggianti con risparmi di costo sugli acquisti fino al 50 per cento. L'amministrazione prevede di ampliare l'iniziativa nell'anno in corso.

A livello di Amministrazioni locali, gli Stati stanno progressivamente adottando sistemi di *e-procurement* con una situazione molto eterogenea. Lo Stato della Virginia, per esempio, ha iniziato molto presto sviluppando un software di *e-procurement* che è personalizzato in base al ciclo degli acquisti dello Stato stesso. Questo sistema è stato alla base dello sviluppo del portale di *e-procurement* (eVA). Nel 2012, lo Stato della Virginia ha lanciato anche un'applicazione che permette ai venditori di interagire dal loro telefono cellulare con gli enti statali acquirenti. Altri Stati che si distinguono nella graduatoria dell'*e-procurement* per utilizzo della tecnologia sono la Georgia, la California, il Massachusetts e lo Utah. Le normative in termini di obblighi di utilizzo dei canali di committenza variano da Stato a Stato.

Rispetto all'esperienza coreana, negli Stati Uniti si registra un minor accentramento decisionale e una maggiore spinta verso la cooperazione orizzontale, con la messa a disposizione di infrastrutture a favore delle diverse agenzie, le quali restano comunque indipendenti nel definirne le scelte di utilizzo. Un esempio di cooperazione tra le amministrazioni è lo sviluppo di una piattaforma condivisa per lo sviluppo dei siti web del governo federale e delle sue agenzie (*Site.usa.gov*) che permette, da un lato, di ridurre i costi centralizzando la gestione dei siti web e, dall'altro, di aumentarne funzionalità e fruibilità dei contenuti da parte dei cittadini grazie a schemi di visualizzazione ottimizzati e uniformi fra le diverse agenzie federali. Accentrando le risorse si riducono i tempi di sviluppo e si concentrano gli sforzi per aumentarne la sicurezza. Un'altra iniziativa riguarda il consolidamento dei centri di elaborazione dati. A novembre 2015 erano stati chiusi 3.179 centri di calcolo delle agenzie federali, ottenendo benefici in termini di consumi energetici, superfici occupate e sicurezza dei sistemi federali.

La strategia di informatizzazione degli Stati Uniti affonda le sue radici nei programmi di ammodernamento del Presidente George W. Bush, come recepiti dal *E-Government Act* (EGA) del 2002, che ha definito il percorso di ammodernamento dell'amministrazione federale. L'agenda dell'Amministrazione Bush ha stabilito un piano per l'*e-government* comprensivo di strategie, budget e obiettivi, identificando 25 progetti destinati a trasformare i servizi federali a favore dei cittadini, delle imprese, degli apparati federali e aumentare l'efficienza interna degli stessi. Fra questi progetti si annovera l'invio elettronico delle dichiarazioni dei redditi, la consultazione via internet della regolamentazione federale, la dismissione online di beni federali, la trasmissione telematica di dichiarazioni e altri documenti dovuti dalle imprese ai fini regolamentari, l'integrazione dei molteplici sistemi di pagamento degli stipendi dei dipendenti pubblici.

Durante il mandato del Presidente Obama, l'agenda ICT ha ricevuto notevole attenzione e impulso, soprattutto sui temi relativi alla trasparenza delle Amministrazioni pubbliche e alla partecipazione dei cittadini, scontrandosi, tuttavia, con la cultura e il *modus operandi* dell'amministrazione federale, resistente ai cambiamenti.

Nel 2014, il Congresso ha approvato la *Federal Information Technology Acquisition Reform Act* (FITARA) che è una delle più importanti riforme dell'ICT federale degli

ultimi 20 anni. La legge pone i *chief information officer (CIOs)* delle agenzie federali al centro delle decisioni e delle responsabilità su progetti e spese, dell'analisi del rischio e della congruità dell'ICT; esso, inoltre, pone a carico dell'*Office of Management and Budget* della Casa Bianca (*OMB*) doveri di controllo nonché poteri di sospensione o limitazione sui progetti più rischiosi e con onere di comunicazione degli stessi al Congresso. La normativa secondaria è stata parzialmente emanata e si iniziano già a osservare i primi risultati in termini di riduzione dei costi e miglioramento della qualità e delle tempistiche di progettazione e sviluppo dei servizi federali.

Nello stesso anno, il Presidente Obama ha istituito, nell'ambito dell'Amministrazione della Casa Bianca, una nuova struttura, la *U.S. Digital Services*, concepita come una struttura in grado di unire le migliori risorse tecnologiche e capacità di sviluppo all'interno delle Amministrazioni pubbliche per realizzare alcuni progetti prioritari, quali il portale previsto dall'*Affordable Care Act* per facilitare l'acquisto di una copertura sanitaria (*HealthCare.gov*). La formula è stata poi replicata dando origine a una rete di teams nell'ambito dei Dipartimenti di Homeland Security, Veterans Affairs, Difesa, Istruzione, Esteri, e Sanità. Tra i progetti sviluppati sotto l'egida della *U.S. Digital Services* si ricordano: il sistema di gestione dei servizi dedicati ai veterani (*Vets.gov*), quello per la gestione dei servizi di immigrazione (*my.uscis.gov*), quelli per l'orientamento degli studenti nella scelta dell'istituzione universitaria (College Scorecard) e nella gestione del finanziamento degli studi (*StudentLoans.gov*), e l'*hub* dedicato alle agenzie federali a supporto dei processi di acquisizione dei servizi digitali (*TechFAR Hub*).

L'*e-government Act (EGA)* ha definito gli organismi a cui è demandata la responsabilità di attuazione della strategia d'informatizzazione. Essi si collocano all'interno dell'*Office for Management and Budget (OMB)* della Casa Bianca e sono, rispettivamente, l'*Office of E-Government and Information Technology* presieduto dal *Federal Government's chief information officer (CIO)* e il *Chief Information Officer Council*, presieduto da un rappresentante dell'*OMB*.

L'*Office of E-Government and Information Technology* sviluppa il programma delineato a più riprese dalla Casa Bianca e ha l'obiettivo di migliorare i servizi verso cittadini e imprese, aumentare l'interoperabilità e l'apertura dei sistemi riducendo le barriere verso i cittadini e le imprese. Esso si occupa della valutazione della maturità dei sistemi informatici esistenti, dell'eliminazione di duplicazioni fra agenzie federali, della condivisione delle risorse, della gestione dei sistemi in un'ottica di investimento strategico per migliorare i risultati delle agenzie federali e dell'aumento della sicurezza dei sistemi federali.

Nell'attuazione della strategia d'informatizzazione federale, l'*Office of E-Government and Information Technology* si avvale del *Chief Information Officer Council (CIOC)*. Oltre al rappresentante dell'*OMB*, fanno parte del *CIOC* i *CIOs* delle agenzie federali e il *CIO* Federale. Il *CIOC* propone raccomandazioni sulle politiche e i requisiti per la gestione delle risorse informatiche federali; condivide idee, *best practices* e approcci innovativi per la gestione delle risorse informatiche, sostiene l'*Office of E-Government and Information Technology* nell'identificazione, sviluppo e coordinamento di progetti fra più agenzie; sostiene altre iniziative innovative per migliorare i risultati dell'amministrazione federale attraverso l'utilizzo dell'ICT; promuove lo sviluppo e

l'utilizzo di indicatori di performance comuni per la gestione delle risorse informatiche; formula raccomandazioni sugli standard per l'ICT delle amministrazioni federali.

7.3 Cina

Il sistema economico cinese si trova nel pieno di un trade-off tra la necessità di imporre un significativo cambio del modello di sviluppo e l'opportunità, avvertita dai vertici politici, di affrontare la transizione con estrema gradualità. Nella ricerca di un giusto equilibrio tra le due esigenze, la riduzione degli oneri amministrativi e la riforma delle AAPP è indicata come un elemento in grado di aumentare significativamente l'efficienza allocativa per stimolare innovatività e imprenditorialità. Il settore privato cinese ha dato ampia dimostrazione non solo delle potenzialità delle nuove tecnologie per lo sviluppo dell'economia, ma anche di una certa creatività nel loro impiego, alzando le attese dei cittadini e fornendo un punto di riferimento per gli amministratori pubblici.

Tuttavia, i rapidi progressi economici registrati negli ultimi vent'anni hanno travolto il sistema delle Amministrazioni pubbliche, che presenta un sistema informativo generalmente antiquato, sovente considerato dall'utenza come restio ad affrontare il cambiamento.

Alla fine del 2015 la Cina ha completato l'infrastruttura relativa alla rete interna per gli affari governativi e al sistema di sicurezza a livello centrale e provinciale. In totale, 97 dipartimenti centrali hanno collegato i loro siti intranet, arrivando a coprire tutte le province cinesi, il 94,3 per cento delle municipalità e l' 83,5 per cento delle contee. Attualmente, 141 mila uffici e più di 1,8 milioni di terminali di computer sono connessi alla rete per gli affari governativi e tutti i ministeri sono in grado di diffondere le proprie direttive per via telematica.

A dispetto della capillarità della rete nazionale, le infrastrutture locali sono ancora largamente deficitarie. Lo scollamento tra i progressi effettivamente compiuti nell'informatizzazione delle AAPP e le esigenze espresse da una società dinamica, che fa un impiego estensivo delle nuove tecnologie, rimane elevato. La fornitura di servizi pubblici in rete è ritenuta dall'utenza scarsa, poco sicura e inaffidabile. Permangono inoltre rilevanti differenziali di sviluppo tra regioni che si riflettono nell'impiego di soluzioni tecnologiche diffuse all'interno delle AAPP e rappresentano un freno al processo di convergenza economica. La presenza di alcune municipalità che, pur risiedendo in province meno prospere, si sono dotate di procedure di *e-Government* più avanzate della media accentua la sfiducia nella capacità della macchina amministrativa di aggiornarsi in modo ordinato. Di contro, la presenza di tali *outliers* mostra che lo sviluppo tecnologico odierno permette il raggiungimento di progressi ragguardevoli pur in assenza di una capacità finanziaria elevata e, di riflesso, permette il recupero di ampi margini di efficienza.

L'indagine condotta nel 2014 dallo State Center for Information Technology (SCIT) della National Development and Reform Commission ²¹⁾ cinese indica che Pechino,

²¹⁾ Si tratta di un Ministero con competenze trasversali incaricato della programmazione economica e dell'elaborazione dei pacchetti attuativi del piano quinquennale.

Shanghai e Canton, le tre municipalità più avanzate, consentivano di condurre tramite *web* operazioni semplici in maniera bidirezionale e si stavano attrezzando per ampliare l'offerta, rendendola omogenea a quella resa presso gli sportelli; tuttavia, le altre 33 città maggiori si trovavano a uno stadio di sviluppo meno avanzato.

Le piattaforme di social network sono estensivamente impiegate dalle pubbliche amministrazioni. Gli strumenti maggiormente utilizzati sono Weibo e Wechat, che nelle loro funzionalità sono simili, rispettivamente, a Twitter e a Whatsapp. Secondo un articolo comparso a gennaio sul Quotidiano del Popolo (l'organo ufficiale del Partito Comunista Cinese), alla fine del 2015 vi erano più di 152.000 account Weibo certificati per le pubblicazioni ufficiali (dei quali 30.000 del partito stesso) e oltre 100.000 Wechat che hanno pubblicato 250 milioni di notizie per 111 miliardi di visualizzazioni.

Dai calcoli del China Internet Network, i domini governativi (terminanti con *gov.cn*) sono quasi 58.000, regolarmente funzionanti e continuamente aggiornati al 95 per cento, coprendo la totalità delle amministrazioni centrali e provinciali e l'85 per cento di quelle territoriali minori. I tempi medi di risposta al cittadino da parte delle amministrazioni coinvolte dalle innovazioni si sarebbero ridotti da 37 a 14 giorni e sono state elaborate in via sperimentale alcune piattaforme online/offline usate con particolare riguardo negli affari civili. Lo sviluppo delle tecnologie nell'amministrazione dello Stato va di pari passo con la crescita economica. Ciò ha fatto sì che le province costiere, tradizionalmente più ricche e industrializzate, abbiano visto una diffusione più rapida dell'ICT. Tra le 36 municipalità di maggiore dimensione, la diffusione dei social network e dei microportali (adatti alla visualizzazione su smartphone) è pari, rispettivamente, al 65 e 74 per cento contro una media nazionale del 44 e 49.

Anche sulla sicurezza delle informazioni vi sarebbero numerosi problemi. Durante un'ispezione speciale del Ministero della Pubblica Sicurezza nel 2013, sono state trovate 262 mila falle di sicurezza in 32 mila applicazioni e siti governativi. Tra i problemi che vengono indicati dagli analisti rileva la dipendenza dalle forniture estere, a causa dello scarso sviluppo di un'industria locale in grado di produrre soluzioni avanzate.

Per il Governo e per la società cinese, questi risultati sono deludenti e meritano ulteriori e massicci investimenti finalizzati a ridurre *il digital divide*, uniformare standard e offerta di servizi e creare interconnettività nazionale. La frammentazione del sistema informativo delle Amministrazioni pubbliche riflette l'assetto istituzionale, sostanzialmente federale nell'organizzazione dell'amministrazione ma con una forte componente accentrata grazie alla quale i dirigenti dello Stato sono assegnati dal centro. La rotazione del personale e l'obbligo di servire lontano dal proprio territorio di provenienza non hanno tuttavia generato quel livello di ibridazione che avrebbe potuto portare all'adozione di meccanismi comuni.

In Cina, l'impiego di tecnologie avanzate nell'amministrazione dello stato compare per la prima volta tra le strategie di sviluppo con il decimo piano quinquennale, pubblicato nell'agosto del 2002. Tuttavia, già dall'inizio degli anni '90 esisteva un sistema telematico relativamente moderno per la gestione delle comunicazioni all'interno della PA. Nonostante questi precedenti, rimangono molti nodi da sciogliere per un pieno dispiegamento dell'ICT nel governo dell'amministrazione pubblica cinese: la segmentazione delle reti intranet ed extranet con numerosi problemi di standard e

compatibilità; la scarsità dei servizi offerti ai cittadini; la condivisione e l'elaborazione delle informazioni disponibili, l'assenza di una vera e propria regolamentazione in materia di sicurezza, per la quale si fa spesso riferimento a normative pensate per esigenze diverse e sempre e comunque sotto il non meglio definito concetto di "interesse nazionale".

In attuazione di quanto indicato nel documento di programmazione, il Ministero dell'Industria e dell'Informatica (MIIT) elabora, nel mese di aprile 2012, la National Informatization Development Strategy, che entra nel dodicesimo piano quinquennale corredato di una serie di obiettivi quantitativi.

La strategia incorporata nel 13esimo piano quinquennale, approvato lo scorso mese di marzo, si fonda sulle linee guida elaborate dal Consiglio di Stato nel dicembre 2014. Obiettivo del documento è costruire un piattaforma unica su base nazionale, rafforzare gli standard di sicurezza, garantire la condivisione di informazioni tra amministrazioni dello stato. Il piano Internet+, che incentiva innovazione e imprenditorialità come futuro motore della crescita, contiene indicazioni in merito al potenziamento dell'infrastruttura e alla creazione di un'industria informatica moderna; vi sono anche prescrizioni sul potenziamento delle applicazioni *big data* e *cloud computing* con applicazioni alle Amministrazioni pubbliche. Il programma non parla esplicitamente di fornitura dei servizi ai cittadini ma indica come vincolante il progetto di mettere in linea tutti gli uffici pubblici, migliorare le piattaforme impiegate per funzioni di supervisione e approvazione delle attività economiche, creare un registro dei crediti erogati e riportare *on line* il mercato delle risorse naturali, con procedure pubbliche per l'assegnazione delle concessioni e l'informatizzazione del commercio. Il MIIT ne assume definitivamente il ruolo di guida in coordinamento con il Ministero del Commercio, al quale sono lasciate le politiche di promozione e sviluppo dell'e-commerce.

7.4 Brasile

Il grado d'informatizzazione raggiunto dalle Amministrazioni pubbliche in Brasile appare generalmente superiore allo standard dei paesi emergenti e, in taluni casi, non distante dai più avanzati. Tra i punti di forza si possono considerare la tendenza delle istituzioni pubbliche e private ad adottare soluzioni tecnologicamente innovative, anche sviluppate localmente, nonché una buona disponibilità, da parte di cittadini e imprese, ad adottarle prontamente.

Con frequenza regolare, il Centro Regionale di studio per lo sviluppo della società e dell'informazione (*Cetic.br*) realizza delle ricerche generali e tematiche sull'uso dell'ICT nella gestione pubblica (di concerto con altri organi istituzionali di lotta alla corruzione e di garanzia della trasparenza nella gestione). Dal lato della offerta si nota che esiste ormai un website per ogni stato federale e municipalità, con una sua connotazione facilmente identificabile. Nei siti istituzionali sono rese pubbliche, generalmente, documentazioni relative a transazioni finanziarie, piani di investimento, budget relativi all'attività governativa. Esistono inoltre spazi di discussione sull'efficacia dei servizi pubblici e Ombudsman per chiarimenti e lamentele.

Tra i servizi tradizionalmente offerti ai cittadini si annoverano dichiarazione dei redditi, pratiche per passaporti, documenti per le votazioni, richieste alla polizia locale,

accesso ai dati sul registro civile, penale e tributario, altri servizi elettorali, catastali, immobiliari. Molte pratiche sono realizzate con ricorso al public e-procurement con le relative certificazioni digitali. Si noti che sono spesso sollevati problemi riguardo alla sicurezza, all'identificazione univoca dei cittadini e alla necessità di una più completa integrazione dei sistemi municipali (da ultimo anche nel settore della sanità, dove sono frequenti colli di bottiglia che impediscono l'incontro tra domanda e offerta, con pesanti ripercussioni sulla qualità dei servizi offerti). La domanda dei cittadini e delle imprese è considerata generalmente adeguata dalle autorità locali, sebbene dalle informazioni ricavate dall'analisi di alcuni siti si registrino lamentele e talune inefficienze e ritardi nei servizi online. Numerosi enti pubblici e ministeri redigono, con frequenza biennale, un documento sulla pianificazione per lo sviluppo della tecnologia e dell'informazione (tra gli altri il Ministero degli affari esteri e l'Istituto nazionale di statistica). La pianificazione si avvale del patrimonio informativo raccolto per definire gli obiettivi previsti con riferimento principalmente all'approfondimento e alla razionalizzazione delle procedure dematerializzate nelle AAPP, agli accrescimenti di efficienza, alla sicurezza, alle riduzioni dei costi e al completamento dell'integrazione nella prestazione dei servizi.

I risultati di una recente ricerca, di carattere generale, condotta dal Centro Regionale di Studi per lo Sviluppo della società della informazione (Cetic, 2015) indicano che il 94 per cento degli organi pubblici federali e statali si dichiarano in possesso di un adeguato sito web. Ricerche di questo tipo sono condotte da CGI e Cetic con frequenza, normalmente, biennale con l'obiettivo di fornire indicatori e dati affidabili per il monitoraggio e la valutazione della politiche pubbliche e dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese. Nello stesso lavoro è indicato che l'84 per cento delle prefetture, inoltre, dispone di sito web e tra queste il 66 per cento dichiara che il sito viene utilizzato, correntemente, con interazioni con il pubblico, per la fornitura di servizi. Dal punto di vista della partecipazione, il 53 per cento degli organi pubblici federali e statali dichiarano di aver realizzato anche consulte pubbliche online, adottando interviste e questionari e forum di discussione per allargare la sfera di utilizzo dei propri siti dall'informativo all'interattivo e valutare, ex post, i miglioramenti nel livello d'informatizzazione degli enti. In alcuni casi gli enti territoriali si sono dotati di appositi software per la gestione integrata delle varie attività delle AAPP (pianificazione, monitoraggio, controllo, analisi dei tributi, costruzione di data set sul mercato del lavoro e della salute).

Infine, si registra una crescente attenzione all'informatizzazione nei settori della scolarizzazione pubblica e della sanità. Nel primo caso, si nota lo sviluppo di programmi di comunicazione digitale per la scuola. Lo scopo è quello di favorire modelli collaborativi più profondi attraverso, ad esempio, la condivisione in rete di conoscenze individuali degli studenti (stato di Pernanbuco), senza tralasciare importanti aspetti pedagogici relativi al ruolo degli insegnanti. Nel settore della sanità, è prioritaria la necessità di raccogliere informazioni esaustive sulle potenziali epidemie (Zika e Dengue in primis) e in generale "mappare" le risorse e la domanda locale e settoriale di prestazioni per favorire l'incontro della domanda e dell'offerta. Il progetto e-saude si propone dal 2012 di conseguire questi obiettivi minimali oltre a quelli prioritari di pianificare e sviluppare sistemi efficaci di informatizzazione del settore sanitario. Il progetto è articolato attraverso quattro gruppi di lavoro: governance, interoperatività, infrastrutture e risorse umane. Si rilevano, tuttavia, la necessità di una maggiore integrazione e di un

più efficace coordinamento tra le amministrazioni pubbliche, sollecitate da una crescente decentralizzazione delle funzioni, nonché un' inadeguata alfabetizzazione informatica in larghi strati della popolazione.

La scarsa educazione finanziaria della popolazione impedisce, infine, un più diffuso utilizzo di servizi online e di strumenti di pagamento innovativi. Infine, appare molto differente il livello di utilizzo delle applicazioni *online* o via *smartphone*, fornite da enti pubblici e privati sul territorio del Paese.

Il Brasile si è dotato di un piano di azione per la scienza, la tecnologia e l'innovazione (denominato PACTI 2007-2010). L'iniziativa fa esplicito riferimento alla promozione dell'ICT ed è accompagnata da un progetto che prevede lo sviluppo di un'adeguata formazione delle risorse umane. Nel 2012, il governo federale ha presentato un programma strategico (Programa TI Maior 2012-2015) per lo sviluppo di Software e servizi per l'ICT. Secondo alcuni analisti del settore, peraltro, il modello di regolamentazione adottato è piuttosto ibrido, senza un'eccessiva ingerenza dello Stato come regolatore. In tale segmento, caratterizzato da forti interessi corporativi e da un'elevata concentrazione dell'industria nelle regioni meridionali del Paese (specialmente nello stato di San Paolo) potrebbero configurarsi equilibri di mercato non concorrenziali, caratterizzati da un'eccessivo potere da parte di pochi fornitori privati o pubblici, a fronte di una crescente domanda di famiglie e imprese.

Negli ultimi anni, lo sviluppo da parte del Governo brasiliano delle politiche per l'informatizzazione ha avuto come principale obiettivo di trasformare le relazioni tra le Amministrazioni pubbliche e la società, migliorando l'efficienza e l'efficacia delle funzioni svolte delle pubbliche amministrazioni. Al contempo, lo sviluppo delle politiche di ICT è stato finalizzato a migliorare la gestione interna dei servizi, la qualità e la universalità dell'accesso alle prestazioni pubbliche.

In questo contesto, l'organo istituzionale che rappresenta il Controllo Generale della confederazione di stati brasiliani Controladoria – General da União (CGU) utilizza le nuove tecnologie informatiche in varie iniziative, per aumentare la trasparenza delle azioni di governo, l'accesso alle informazioni e il controllo della organizzazione delle AAPP. Dal 2004, il portale della trasparenza rende disponibili informazioni sulle spese e sulle entrate delle Amministrazioni Pubbliche. Un'altra fase importante nello sviluppo ICT è stata la promulgazione della Legge di Accesso all'Informazione (Legge n° 12.527 del 2011), che ha definito il web come un luogo di accesso privilegiato sia per rendere disponibili informazioni pubbliche sia per ricevere richieste di informazione (trasparenza passiva). Attraverso il programma brasiliano di trasparenza la CGU aiuta gli stati e i municipi nella implementazione della legge, realizza un'azione di monitoraggio e fiscalizza le entrate pubbliche, incrociando dati e informazioni per combattere crimini legati all'utilizzo indebito di fondi pubblici.

Mentre prima il sistema federale era organizzato in forma duale gerarchica, con l'adozione della costituzione federale del 1988 si è determinato un notevole mutamento nella struttura politico-amministrativa brasiliana, caratterizzato dall'ascesa dei municipi brasiliani al rango di enti federali. Di recente, inoltre, si è assistito a un progressivo ulteriore rafforzamento delle autonomie e dei governi locali nel Paese. Il fenomeno ha determinato la necessità di un maggiore coordinamento degli strumenti di comunicazione

e di utilizzo delle nuove tecnologie informatiche per la dematerializzazione dei processi amministrativi, nel quadro del trasferimento in periferia alle municipalità di un numero crescente di procedure e funzioni. Permangono, peraltro, importanti divari tra le diverse municipalità del Paese che impediscono una completa integrazione.

7.5 Russia

La Federazione Russa ha conseguito progressi apprezzabili nell'adozione di programmi di *e-government* nel biennio 2010-2012, che hanno tuttavia successivamente subito una battuta d'arresto.

Alcune statistiche aiutano a dipingere un quadro che appare piuttosto frammentato: a oggi, il 95 per cento delle amministrazioni centrali e locali utilizza internet, ma solo il 51,5 per cento dispone di connessioni ad alta velocità. Il 90 per cento delle amministrazioni pubbliche ha un indirizzo di posta elettronica, ma solo il 15,2 per cento un portale intranet. In notevole incremento anche l'uso della firma digitale, che riguarda circa l'85,9 per cento delle transazioni con Amministrazioni pubbliche. Circa il 93,9 per cento degli ordini effettuati dalle pubbliche amministrazioni viene completato online, come pure il 60,5 per cento dei contratti (era solo al 14,4 per cento nel 2010).

Secondo l'indagine sulla diffusione dell'*e-government* svolta dalle Nazioni Unite, la Russia è passata dal cinquantanovesimo posto nel 2010 al ventisettesimo posto (su 193 stati censiti) nel 2012, per poi rimanere su questo livello nei due anni successivi²², collocandosi nella seconda fascia di paesi con maggior diffusione dell'*e-government*. Tuttavia, secondo le statistiche delle Nazioni Unite, pure in presenza di un elevato livello di informatizzazione e di offerta di servizi pubblici online, il numero delle transazioni eseguite direttamente via web rimane basso.

La responsabilità di promuovere lo sviluppo e l'attuazione della politica nazionale in materia informatica è stata attribuita al Ministero delle Telecomunicazioni che, dal 2008, ha lo status di agenzia governativa con responsabilità diretta in materia di telecomunicazioni, mass media, IT e servizi postali. Il Ministero segue, tra le altre cose, lo sviluppo e l'attuazione della politica informatica nazionale, la regolamentazione legale nel comparto della tecnologia dell'informazione e la promozione dell'accesso del pubblico alle risorse informatiche, oltre che il trattamento dei dati personali e la *governance* della rete Internet.

Un primo programma per l'informatizzazione delle Amministrazioni pubbliche (electronic Russia 2002-2010) è stato lanciato in Russia nel 2002 ottenendo, tuttavia, limitati risultati. Nel febbraio 2008, il Presidente della Federazione russa ha approvato un nuovo indirizzo strategico per lo sviluppo dell'Informatica, fissando le finalità, i principi e le direttive dell'azione pubblica in materia di diffusione della tecnologia dell'informazione e delle telecomunicazioni per lo sviluppo in Russia della società dell'informazione.

²² Nello stesso periodo, l'Italia è passata dal 38° posto (2010) al 22° (2016).

Gli obiettivi posti dalla strategia sono quelli di portare la Russia tra i primi 20 paesi nello sviluppo della società dell'informazione, nonché tra i primi 10 per accessibilità delle informazioni pubbliche online.

Sulla base delle linee strategiche delineate nel documento del 2008, nel 2010 è stato approvato un nuovo Programma federale di diffusione dell'informatica, denominato "Information Society 2011-2018", che considera l'*e-government* come uno dei vettori principali per la modernizzazione dello Stato.

Il programma, le cui linee di attuazione sono contenute in 5 documenti programmatici, si proponeva quattro obiettivi fondamentali: massimizzare i vantaggi per gli individui e le società dell'utilizzo delle tecnologie informatiche; assicurare parità di condizioni di accesso alle risorse informatiche a tutti i cittadini; promuovere la digitalizzazione dell'informazione, attraverso l'uso di tecnologie innovative; adottare misure per migliorare l'efficienza delle Amministrazioni pubbliche attraverso l'adozione dell'*e-government*.

Il piano si proponeva di intervenire sia sui processi, così da amplificare le possibilità di interazione costruttiva tra cittadini/ imprese e amministrazioni pubbliche, sia sulle infrastrutture e le dotazioni informatiche delle pubbliche amministrazioni, in modo da migliorarne la capacità di erogare servizi con contenuti digitali. Nella prima fase di realizzazione del progetto, il focus è stato quello di rendere disponibile in forma digitale servizi e informazioni pubbliche, mentre nella seconda fase l'attenzione si è concentrata nell'incentivare i cittadini e le imprese all'utilizzo dei servizi pubblici resi disponibili online.

Tra le società che operano con il Ministero delle Telecomunicazioni, il principale partner tecnologico è rappresentato da "Rostelecom" che, dal 2014, ha un rapporto di esclusiva nello sviluppo dei progetti di *e-government*. Secondo l'ultimo contratto sottoscritto nel 2016, Rostelecom fornirà un certo numero di nuovi servizi, includendo la manutenzione dell'architettura IT, i controlli di processo, il testing, i servizi di correzione automatica degli errori. Inoltre, Rostelecom fornirà i propri servizi *hardware* e *software* per lo sviluppo di più di 20 sistemi informativi pubblici fondati sulla piattaforma cloud nazionale della società.

7.6 Conclusioni

Le pubbliche amministrazioni di Corea del Sud e Stati Uniti presentano elevati tassi di utilizzo delle tecnologie informatiche, sia nei processi interni che nell'erogazione dei servizi all'utenza, dove è diffuso il ricorso al canale online e l'impiego di strumenti di pagamento elettronici. In entrambi i paesi, l'obiettivo d'informatizzazione delle Amministrazioni pubbliche è stato adottato a livello politico e perseguito in modo sistematico sin dai primi anni del decennio scorso. A tal fine, sono state delegate ampie prerogative in materia a membri dell'esecutivo oppure ad agenzie autonome direttamente dipendenti del governo, che hanno efficacemente coordinato gli investimenti intrapresi ai diversi livelli amministrativi.

In Brasile, Cina e – in misura maggiore – Russia, le pubbliche amministrazioni presentano, al contrario, un minore tasso di informatizzazione. In questi paesi

l'attuazione della strategia digitale, anche se definita a livello politico, non ha raggiunto risultati significativi. In particolare, l'esperienza russa, nella quale pure l'impegno del governo centrale è stato elevato, è segnata dalla discontinuità nelle priorità perseguite dall'esecutivo, che – con l'adozione nel 2012 di politiche volte a limitare l'utilizzo di internet tra i cittadini – ha di fatto bloccato il processo d'innovazione intrapreso nel triennio precedente. Diversamente, nelle esperienze cinese e brasiliana, anche a fronte di una certa stabilità di obiettivi definiti dallo Stato centrale, le agenzie governative incaricate non sono riuscite a coordinare efficacemente gli sforzi degli enti locali: dalla rilevazione è emersa una notevole frammentazione dei sistemi e una forte variabilità nei risultati raggiunti dalle diverse amministrazioni.