



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Innovazione e pagamenti pubblici nell'agenda digitale italiana

di Pasquale Ferro, Carlo Maria Arpaia e Raffaele Doronzo

Giugno 2013

Numero

169



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

Innovazione e pagamenti pubblici nell'agenda digitale italiana

di Pasquale Ferro, Carlo Maria Arpaia e Raffaele Doronzo

Numero 169 – Giugno 2013

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

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

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

ISSN 1972-6627 (stampa)

ISSN 1972-6643 (online)

Stampato presso la Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

INNOVAZIONE E PAGAMENTI PUBBLICI NELL'AGENDA DIGITALE ITALIANA

di Pasquale Ferroⁱ, Carlo Maria Arpaiaⁱ e Raffaele Doronzoⁱ

Sommario

Il lavoro, dopo aver esaminato i principali aspetti dell'Agenda Digitale Europea e italiana e la normativa del Codice dell'Amministrazione Digitale, con particolare riferimento ai pagamenti *online*, illustra i profili di innovazione nella funzione di tesoriere dello stato svolta dalla Banca d'Italia: il rinnovamento del sistema dei pagamenti pubblici ha infatti costituito un fattore rilevante di modernizzazione della pubblica amministrazione. Si analizzano poi gli ultimi studi in materia di *e-government* (Commissione Europea, Nazioni Unite, OCSE). Si commentano infine i dati dell'indagine sull'informatizzazione degli enti locali svolta dalla Banca d'Italia, per approfondire come, anche a livello locale, l'innovazione influenzi il processo di erogazione dei servizi pubblici *online*, svolgendo alcune considerazioni sulle prospettive del sistema dei pagamenti pubblici.

Classificazione JEL: H11, H83, Z18.

Parole chiave: innovazione, pubblica amministrazione, Agenda Digitale, pagamenti.

Indiceⁱⁱ

1. Introduzione	5
2. Lo scenario europeo e italiano: l'Agenda Digitale e il Codice dell'Amministrazione Digitale	8
2.1 L'Agenda Digitale Europea e la sua traduzione italiana.....	8
2.2 La normativa in materia di digitalizzazione della pubblica amministrazione.....	10
3. I pagamenti pubblici come strumento di innovazione della PA.....	14
4. Il posizionamento dell'Italia nel campo dell' <i>e-government</i>	17
4.1 Le analisi delle Nazioni Unite, della Commissione Europea e dell'OCSE	17
4.2 L'indagine sull'informatizzazione degli Enti locali.....	24
5. Alcune riflessioni sulle iniziative di <i>e-government</i> e sul ruolo dei pagamenti pubblici ...	28
6. Conclusioni.....	30
Bibliografia.....	33
Appendice.....	35

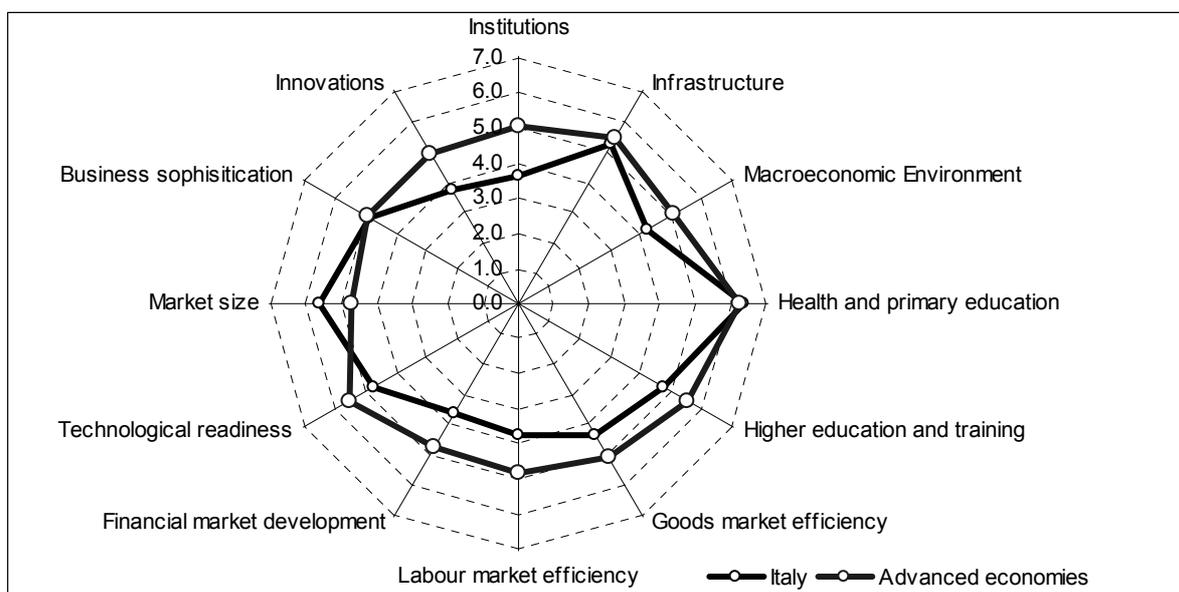
ⁱ Banca d'Italia, Amministrazione Centrale, Area Banca Centrale, Mercati e Sistema dei pagamenti, Servizio Rapporti con il Tesoro.

ⁱⁱ Pasquale Ferro ha curato i paragrafi 1, 2.2, 6; Carlo Maria Arpaia i paragrafi 3, 4.2, 5, Raffaele Doronzo i paragrafi 1, 2.1, 4.1.

1. Introduzione

Dal confronto con gli altri paesi avanzati emerge un sostanziale ritardo nella capacità di competere e innovare dell'Italia. Nella classifica generale sulla competitività del *World Economic Forum* relativa al 2012 l'Italia si colloca al 42esimo posto, confermando la stessa posizione dell'anno precedente. Leggermente migliore risulta la collocazione nel sottoindice relativo all'innovazione dove l'Italia raggiunge la 36esima posizione. Analizzando i 12 sottosettori alla base della competitività il ritardo emerge con maggiore evidenza (Grafico 1). Problematica risulta la percezione del contesto istituzionale, con una burocrazia altamente inefficiente che è considerata assieme all'elevata tassazione come il maggiore ostacolo all'attività di impresa¹.

Grafico 1: Le dodici componenti del Global Competitiveness Index 2012 (World Economic Forum)



Nell'amministrazione pubblica progressi sono stati certamente compiuti. Le riforme che si sono succedute nel passato ventennio² si sono poste numerosi obiettivi: miglioramento della

¹ Una *survey* del WEF condotta su un campione di 100 esperti individua i fattori che bloccano gli investimenti e la competitività dei paesi. Per l'Italia gli ostacoli maggiori sono, oltre alla tassazione e alla burocrazia già citati, lo scarso sviluppo del mercato dei capitali, la rigidità del mercato del lavoro, l'inadeguatezza delle infrastrutture, il crimine e la corruzione, un'insufficiente capacità innovativa. Tali risultati sono confermati da un'indagine analoga della Banca Mondiale (*World Bank* 2012). Per una analisi della letteratura sulla misurazione dell'attività innovativa nei paesi europei si veda Benvenuti, 2013.

² Le riforme degli anni 1993-94 (Ministro Cassese) si avviarono sotto l'incalzare dei problemi originati dalla crescita del debito pubblico e dalla necessità di riequilibrare i conti pubblici e puntarono a realizzare un'amministrazione più snella, efficiente e meno costosa, più trasparente e vicina ai cittadini, più europea e nella quale i controlli fossero più efficaci. Decentramento, semplificazione, delegificazione e riordino delle amministrazioni centrali furono le linee-guida delle riforme Bassanini che avviò il c.d. "federalismo amministrativo a Costituzione invariata", accompagnato dal riordino delle strutture amministrative statali e degli enti pubblici, dalla semplificazione dei procedimenti amministrativi e dalla riforma del sistema di regolazione. Il processo di riforma della pubblica amministrazione è proseguito negli anni duemila ed è caratterizzato dall'irrompere dell'informatica nell'attività della PA, sia all'interno sia nei confronti dell'utenza, e dallo sviluppo delle reti telematiche, che è divenuto il vero elemento di discontinuità tra le diverse riforme, attuate prevalentemente dal lato della normativa e della pubblica amministrazione-istituzione. Tra i provvedimenti di maggiore rilevanza di questo periodo possono essere ricordati: il d.lgs. n. 165/2001 (che contiene la disciplina generale del rapporto di pubblico impiego); la legge costituzionale n. 3/2001 (modifiche al titolo V della Costituzione ai fini del trasferimento di compiti e poteri dallo Stato alle amministrazioni territoriali); il d.lgs. n.

regolazione, semplificazione amministrativa e deregolamentazione, razionalizzazione delle strutture burocratiche, ridefinizione dei profili di responsabilità dei dirigenti. L'intento generale era quello di passare da un'amministrazione fatta di norme, procedure e adempimenti a una che coniugasse la cultura del risultato e la soddisfazione dell'utenza. La trasformazione organizzativa e il confronto competitivo con le altre amministrazioni, innescato dal processo d'integrazione europea, sono stati i principali filoni di sviluppo dei progetti di riforma che hanno avuto al centro l'innovazione e l'impiego pervasivo dell'ICT. Economia digitale, informatizzazione, reti telematiche, servizi *on line* sono i termini più frequentemente utilizzati per definire il "nuovo corso" della PA, più aperta, trasparente, non più autoreferenziale ma attenta alle istanze degli *stakeholders*.

Ma le azioni finora compiute non bastano. Nella PA le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, le reti telematiche (in particolare internet³) e lo sviluppo dell'*e-government* possono svolgere un ruolo ben più ampio. L'*e-government* è da diversi anni un tema centrale nell'ambito dei processi innovativi all'interno della pubblica amministrazione a tutti i livelli, internazionale, nazionale, locale. La Commissione Europea già nel 2003⁴ lo indicava come uno strumento necessario per raggiungere tre obiettivi fondamentali: 1) rendere possibile per i cittadini seguire la partecipazione ai processi decisionali (governo aperto); 2) aiutare a fornire ai cittadini servizi pubblici personalizzati che incontrino i loro bisogni specifici⁵; 3) aiutare le amministrazioni pubbliche a ottimizzare l'impiego delle risorse, aumentando efficienza e produttività, riducendo i costi per i servizi offerti a cittadini e imprese, semplificando le pratiche burocratiche e i tempi di attesa⁶. Lo sviluppo dell'*e-government* può avere effetti positivi che trascendono l'efficienza della PA: può incentivare gli utenti a utilizzare mezzi informatici per accedere ai servizi, favorendo la diffusione delle tecnologie informatiche tra la popolazione e riducendo il *digital divide*; può alimentare la domanda di informatizzazione e di connessioni alle reti, favorendo lo sviluppo della produzione e la diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel settore privato; grazie agli investimenti pubblici in infrastrutture possono generarsi economie di rete; effetti positivi possono riguardare la formazione e lo sviluppo della conoscenza in materia di nuove tecnologie.

82/2005 (Codice dell'Amministrazione Digitale); il d.lgs. n. 42/2005 (istituzione del Sistema Pubblico di Connettività e della Rete Internazionale della Pubblica Amministrazione); legge n. 133/2008 e n. 69/2009 (attuazione del Piano industriale della PA, presentato a maggio del 2008); legge n. 42/2009 (delega al Governo in materia di federalismo fiscale); legge n. 15/2009 e d. lgs. n. 150/2009 (leggi Brunetta, che innovano la disciplina del lavoro pubblico), le cui parole chiave sono: trasparenza e integrità della PA; valutazione delle performance; merito-premialità; il d. lgs. n. 235/2010 (che contiene un'incisiva riforma del Codice dell'Amministrazione Digitale. A partire dal 2010 i temi delle riforme amministrative si intrecciano con quelli di Lisbona 2020 e dell'Agenda Digitale Europea.

³ Un recente *report* del McKinsey *Global Institute*, presentato all'E-G8 di Deauville del 26/27 Maggio 2011, analizza l'impatto di internet sulla crescita economica di 13 paesi, evidenziando che se internet (consumi e spese), utilizzato oramai da 2 miliardi di persone nel mondo, fosse un settore dell'economia, il suo peso sul PIL dei paesi considerati (stimato in 3,4 per cento), sarebbe superiore a quello dell'agricoltura e delle *utilities*. Inoltre, internet ha creato 2,6 posti di lavoro per ogni posto distrutto e ha incrementato del 10 per cento la produttività nelle piccole e medie imprese, contribuendo anche a raddoppiarne le esportazioni. Il rapporto rileva che l'Italia, insieme alla Russia e al Brasile, ha un forte potenziale di crescita dovuto alla domanda che internet può generare. *Internet matters: the net's sweeping impact on growth, jobs and prosperity*, Maggio 2011.

⁴ Si veda in particolare il discorso pronunciato nel corso della conferenza "*Local e-Government in the Information Society*" tenutasi a Barcellona il 21 Marzo 2003 da Erkki Liikanen, all'epoca membro della Commissione Europea, responsabile per Impresa e Società dell'Informazione.

⁵ L'iterazione elettronica dovrebbe peraltro essere resa disponibile a tutti gli utenti della PA, sia che abbiano minori capacità digitali, sia che abitino in regioni remote, e a prescindere dal loro livello di reddito

⁶ L'Istat stima in 23 mld di euro il costo che grava sulle imprese per gli adempimenti amministrativi richiesti dalla PA (Istat, 2012).

L'*e-government* è un percorso che la maggior parte dei paesi ha intrapreso, sotto la supervisione di organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite e l'OCSE che svolgono anche la funzione di selezionare e diffondere le *best practices* amministrative; rappresenta, specie in alcuni paesi, uno strumento che può aiutare a far funzionare meglio la democrazia favorendo la partecipazione dei cittadini e la trasparenza dei processi decisionali e dei comportamenti, consentendo di contrastare anche la cattiva amministrazione. Un importante obiettivo dal punto di vista economico è quello di aumentare la produttività della PA attraverso una maggiore efficienza nell'uso delle risorse e l'offerta di servizi soddisfacenti di elevata qualità. L'evidenza empirica ha effettivamente confermato che l'investimento in ICT contribuisce significativamente, nel complesso, alla crescita della produttività⁷.

Nelle pubbliche amministrazioni l'ICT può sviluppare il suo potenziale attraverso lo sviluppo dell'*e-government* in tutti gli ambiti d'azione: tecnologico, informativo, organizzativo e di progettazione strategica. Una migliore dotazione infrastrutturale, ad esempio la banda larga, è un mezzo essenziale per aumentare la produttività e l'efficienza ma da sola non basta. È necessario lavorare sulla riorganizzazione congiunta dei sistemi di *front-office* e *back office*, con l'avvio di progetti ad ampio spettro che investano al tempo stesso l'organizzazione, le risorse umane e la tecnologia per periodi prolungati di tempo e sotto una *governance* adeguata⁸. Offrire servizi pubblici su internet, mediante la creazione di portali di *e-government* è un primo importante passo per fornire un accesso più facile alle informazioni per cittadini e imprese, ma i benefici per i fruitori di questi servizi, e in generale il miglioramento della trasparenza e dell'efficienza, possono essere generati solo dal ripensamento complessivo del processo di erogazione dei servizi pubblici, che elimini o riduca drasticamente la presenza allo sportello dell'utente, cittadino o impresa.

I motivi che spingono le autorità pubbliche a investire nelle politiche di sostegno e sviluppo dell'*e-government* sono quindi evidenti: da un lato, incrementare le possibilità di connessioni più veloci alla rete incentivando gli utenti a utilizzare mezzi informatici per accedere ai servizi; dall'altro offrire servizi digitali e alimentare la domanda di informatizzazione e di connessioni alle reti, rendendo gli operatori pubblici elementi propulsivi dello sviluppo dell'economia digitale anche attraverso la domanda che la stessa PA è in grado di generare. Ciò crea un effetto di *compliance* del settore privato che deve investire a sua volta per mettersi nella condizione di dialogare con la PA digitale. Inoltre, gli investimenti pubblici in infrastrutture creano le esternalità positive allo sviluppo dei servizi in rete. L'*e-government*, sollecitando l'uso della rete nei contatti tra pubblica amministrazione, imprese e cittadini, stimola gli investimenti in infrastrutture, nella formazione informatica e organizzativa, riducendo il ritardo che si evidenzia non solo per gli specialisti ma anche nell'utenza dei servizi pubblici.

In questo lavoro s'illustra innanzitutto lo scenario di riferimento europeo per le iniziative di e-government e le modalità con cui si è tradotto nel contesto nazionale, sintetizzando i principali aspetti della cosiddetta Agenda digitale e la normativa in materia di digitalizzazione della pubblica amministrazione, nel cui ambito si dà specifico rilievo al ruolo dei pagamenti elettronici quale condizione essenziale affinché l'utenza possa colloquiare con le PA attraverso una pluralità di canali, spesso nel modo più economico ed efficiente. Una particolare attenzione è dedicata all'innovazione nel sistema dei pagamenti pubblici, considerato il ruolo significativo svolto dalla Banca d'Italia in questo campo nella qualità di Tesoriere dello Stato e i risultati conseguiti: il rinnovamento del sistema dei pagamenti pubblici ha infatti costituito un fattore trainante della modernizzazione della pubblica

⁷ Inklaar-McGuckin-Van Ark 2003, Pilat-Wofl 2004, OECD 2003, 2004, 2012.

⁸ Mancarella 2009, Papini 2004.

amministrazione, agevolando la revisione dei processi amministrativi di bilancio e le procedure di spesa. Tuttavia, vi sono ancora ostacoli da rimuovere affinché le attività di pagamento delle pubbliche amministrazioni, in particolare di quelle locali, si trasformino in leva propulsiva dell'innovazione, favorendo l'erogazione *on-line* dei servizi.

Si offrono poi alcune informazioni utili per valutare come si colloca l'Italia nel confronto internazionale sotto il profilo dell'*e-government* e i progressi compiuti negli ultimi anni. In particolare, si esaminano alcuni studi delle Nazioni Unite, della Commissione Europea e dell'OCSE, s'illustrano i risultati conseguiti nell'ambito delle attività dell'Agenda digitale e si presentano le prime stime della più recente indagine della Banca d'Italia sull'informatizzazione degli enti locali. L'obiettivo è di approfondire se e come, anche a livello locale, l'innovazione nei servizi di pagamento stia influenzando il processo di erogazione dei servizi pubblici. Si offrono infine alcune riflessioni sulle azioni che potrebbero essere intraprese nel sistema dei pagamenti pubblici come leva per lo sviluppo dell'*e-government*.

2. Lo scenario Europeo e quello italiano: l'Agenda Digitale e il codice dell'amministrazione digitale

2.1 L'Agenda digitale Europea e la sua traduzione italiana

Per accelerare lo sviluppo delle tecnologie ICT, la Commissione Europea ha varato un programma denominato "Agenda Digitale Europea"⁹. Esso è parte della più ampia strategia di sviluppo EU2020¹⁰ il cui obiettivo è quello di delineare una nuova strategia di crescita per il continente. L'Agenda Digitale Europea propone 101 piani d'azione operativi raggruppati in diversi macro settori, con i quali si intende accelerare la diffusione di internet ad alta velocità e di sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese. Essa si propone inoltre di accrescere la sicurezza degli strumenti di pagamento *on line* e la fiducia degli utenti nel loro utilizzo e di fornire a tutti i cittadini europei competenze digitali e servizi *on line* accessibili. Le iniziative operative per la sua realizzazione richiedono interventi a tutti i livelli: comunitari, nazionali e regionali. Gli Stati membri sono tenuti a presentare relazioni annuali per illustrare quanto fatto per avvicinarsi agli obiettivi indicati nel piano strategico¹¹.

⁹ Tra gli obiettivi dell'Agenda rilevano quelli di accelerare la diffusione di internet ad alta velocità (che, afferma la Commissione, oggi ha lo stesso impatto rivoluzionario che ebbe un secolo fa lo sviluppo delle reti dell'elettricità e dei trasporti) e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese. Sul punto la Commissione sottolinea che il settore ICT genera direttamente il 5 per cento del PIL europeo e rappresenta un valore di mercato di 660 miliardi di euro l'anno, ma contribuisce alla crescita della produttività in misura notevolmente maggiore (il 20 per cento deriva direttamente dal settore ITC e il 30 per cento dagli investimenti nell'ICT e che la domanda globale di ICT rappresenta un mercato di 8000 miliardi di euro, di cui però solo un quarto proviene da imprese europee. L'Europa accusa inoltre un ritardo per quanto riguarda l'internet ad alta velocità, che si ripercuote negativamente sulla sua capacità di innovare, anche nelle zone rurali, sulla diffusione delle conoscenze tecnologiche e sulla distribuzione *online* di beni e servizi". L'Agenda europea intende anche incrementare il tasso di fiducia e sicurezza negli strumenti di pagamento *on line*.

¹⁰ L'agenda, denominata EU2020, sostituisce la strategia di Lisbona. Quest'ultima fu adottata dal Consiglio d'Europa nel marzo 2000 con l'obiettivo, tra l'altro, di modernizzare la PA attraverso la diffusione dei servizi *on line*, i pagamenti elettronici, la dematerializzazione, l'interoperabilità tra le amministrazioni, gli acquisti i rete. Sulle questioni attinenti le riforme strutturali richieste per il raggiungimento degli obiettivi posti dall'Europa e sul loro coordinamento si veda Sestito P. e Torrini R., 2012

¹¹ Si tratta del Programma di Stabilità e Convergenza, che viene presentato prima dell'approvazione del bilancio per l'esercizio successivo e contiene indicazioni utili sulle finanze pubbliche e la politica di bilancio, e del Programma Nazionale di Riforma (PNR), confluito nel Documento di Economia e Finanza, che contiene gli

Il report annuale della Commissione Europea¹² evidenzia i progressi nella realizzazione dell'Agenda digitale sulla base dell'analisi di una serie di 13 indicatori di performance. Essi sono indicati nel grafico 2, assieme alla percentuale di realizzazione dell'obiettivo e all'anno entro cui si intende realizzarlo. I dati evidenziano in generale un sostanziale progresso nel raggiungimento degli obiettivi prefissati, sebbene ci siano alcune criticità. L'utilizzo regolare di internet sta aumentando stabilmente a livello europeo: la percentuale di utenti internet regolari è pari nel 2011 al 65 per cento della popolazione, con un incremento di 5 punti rispetto al 2010. Lo stesso trend si riscontra per gli acquisti *on-line*, sebbene la crescita del commercio *on-line cross border* sia piuttosto lenta. La banda larga ultra veloce comincia a diffondersi assieme alle connessioni superveloci oltre i 100 Mbps. La vendita e l'acquisto di prodotti *on line* da parte delle piccole imprese è invece ancora poco sviluppata. Nonostante il rallentamento economico degli ultimi anni, c'è stato un generale aumento degli investimenti pubblici in R&D ma essi non appaiono in linea con i target fissati per il 2020. Nonostante gli sforzi compiuti da molti paesi l'uso dell'*e-government* nelle relazioni cittadino/impresa/pubblica amministrazione appare ancora poco diffuso.

Per quanto riguarda il posizionamento relativo dell'Italia rispetto alla media europea, nel grafico 3 sono indicate le percentuali di raggiungimento di alcuni tra i più importanti obiettivi dell'Agenda digitale per i due gruppi di interesse. Gli obiettivi analizzati sono: 1) 75 per cento della popolazione che usi internet regolarmente; 2) 15% della popolazione che non abbia mai usato internet; 3) 50% della popolazione che utilizzi procedure di *e-government*; 4) 25% della popolazione che utilizzi procedure di *e-government* avanzato; 5) 33% delle piccole imprese che vendano *on-line*; 6) 50% della popolazione che utilizzi procedure di acquisto di beni e/o servizi *on-line*; 7) 20% della popolazione che acquisti *on line cross-border*; 8) 60% della popolazione svantaggiata che usi internet regolarmente. I dati evidenziano un sostanziale ritardo dell'Italia rispetto a tutti gli obiettivi considerati. Solo il 62% delle famiglie italiane ha una connessione a internet ed è troppo bassa la percentuale degli utenti che usa regolarmente il web (51%). Si registra inoltre il più alto tasso di popolazione che non ha mai usato la rete (41%). Modesta ancora la percentuale della popolazione che usa l'*e-government* per relazionarsi con la pubblica amministrazione. E' scarsamente diffuso l'utilizzo di procedure di acquisto e vendita *on line* da parte di imprese e famiglie. L'obiettivo dell'utilizzo dei servizi di *e-government* da parte del 50% della popolazione entro il 2015 appare al momento molto difficile da raggiungere. Questi dati saranno analizzati con maggior dettaglio nel paragrafo 4.2.

elementi per verificare i progressi rispetto agli obiettivi nazionali della strategia di crescita intelligente, sostenibile e solidale.

¹² *European Commission*, 2012.

Grafico 2: % di raggiungimento degli obiettivi dell'agenda digitale europea al 2011 (Commissione Europea)

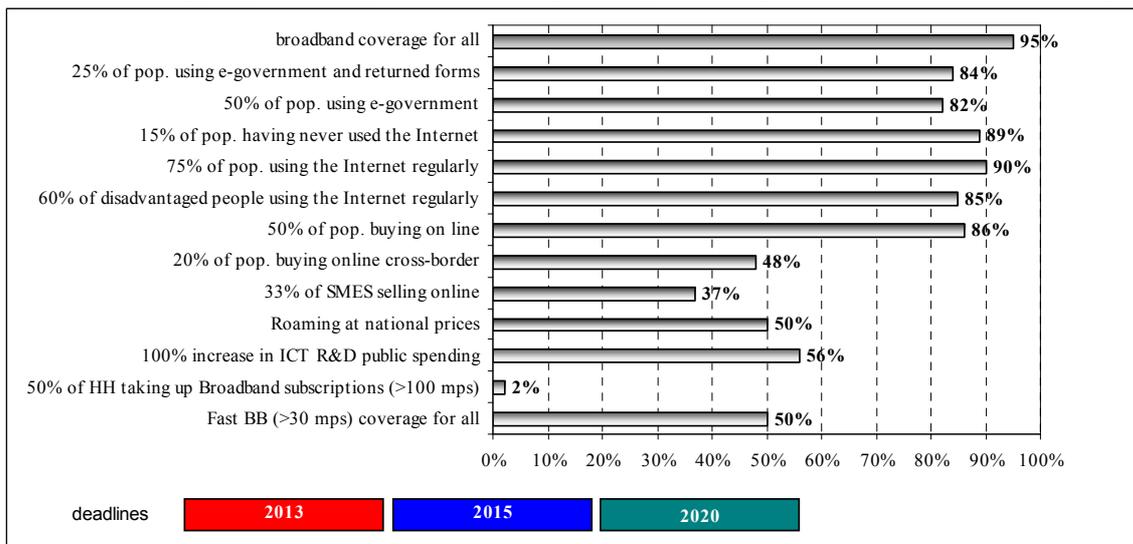
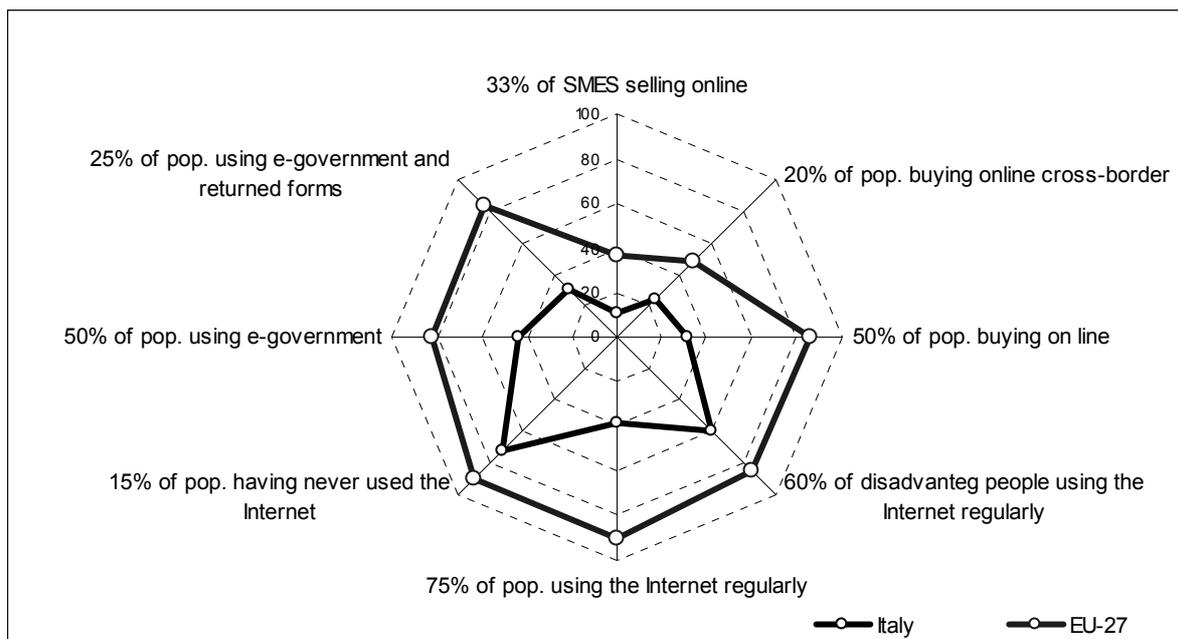


Grafico 3: % di raggiungimento degli obiettivi dell'agenda digitale europea al 2011: confronto Italia-Europa (Commissione Europea)



2.2 La normativa in materia di digitalizzazione della pubblica amministrazione

Gli obiettivi delineati a livello europeo sono stati recepiti in Italia nel piano denominato “E-Gov 2012”. Sono stati definiti un insieme di progetti che si propongono di rendere più efficiente la PA, migliorare la qualità dei servizi e diminuirne i costi per cittadini e imprese. Nel piano, premessa la necessità di ridurre i flussi cartacei a favore di processi documentali totalmente informatizzati, si indica l’obiettivo di offrire agli utenti la possibilità di effettuare *on line* i pagamenti dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni e di consentire alle imprese di integrare la fatturazione elettronica verso le amministrazioni pubbliche con le

procedure di pagamento al fine di ridurre i costi di esecuzione delle attività amministrative, contabili e finanziarie¹³.

Condizione fondamentale per la realizzazione del piano è il completamento e lo sviluppo del Sistema Pubblico di Connettività (SPC)¹⁴ che collega la gran parte delle amministrazioni pubbliche e gli operatori finanziari, veri terminali di un moderno sistema dei pagamenti pubblici e l'adozione di regole chiare per l'operatività sulle reti aperte. Ciò potrebbe favorire l'accesso in rete a una gamma di servizi pubblici differenziata, lo sviluppo delle infrastrutture tecnologiche, la formazione professionale e la ricerca nel campo dell'ICT come supporto al progetto di diffusione delle transazioni in rete.

Il piano italiano si compone di 27 azioni; tra queste rivestono importanza, per le finalità di questo lavoro, il progetto di dematerializzazione, la digitalizzazione dei servizi offerti all'utenza, e la diffusione dei pagamenti *on line*; un presupposto essenziale è la reingegnerizzazione delle attività amministrative e dei processi interni in una logica di utilizzo intensivo dell'ICT.

Il ripensamento delle procedure amministrative e la loro riorganizzazione attorno alle tecnologie ICT non è agevole per le strutture delle PA che assumono come punto di riferimento la norma e il suo percorso attuativo e pertanto gli esiti di tale impostazione non sono ancora soddisfacenti. L'Europa dispone di una moneta unica ma il mercato dei pagamenti elettronici è ancora frammentato dai confini nazionali. Per questa ragione occorre completare l'area di pagamento unica in euro (SEPA) che costituirà anche una piattaforma di lancio per servizi a valore aggiunto collegati ai pagamenti, come l'elaborazione di un quadro europeo per la fatturazione elettronica, in un mercato integrato dei pagamenti che siano sicuri ed efficienti.

Una tappa importante nel rilancio dell'Agenda Digitale italiana è stata l'approvazione del DL 179/2012¹⁵ (Appendice 2): esso punta all'ambizioso obiettivo di creare le condizioni affinché l'innovazione rappresenti un fattore strutturale di crescita sostenibile e di rafforzamento della competitività delle imprese. L'art. 1 del decreto afferma che lo Stato

¹³ Una recente indagine parlamentare osserva che il ritardo dell'Italia può essere superato a condizione che: a) l'uso delle ICT sia supportato da una capacità progettuale delle amministrazioni; b) vi sia un'adeguata *governance* del sistema informatizzato delle PA e il raccordo tra Stato, regioni ed enti locali, superando le difficoltà per trovare "un centro di impulso e di coordinamento unitario delle politiche per l'informatizzazione per evitare problemi di interoperabilità"; c) si spenda meglio e di più per allargare l'offerta dei servizi in rete anche per i progetti di infrastrutturazione. La Commissione suggeriva inoltre di valutare, in futuro, la possibilità di stabilire una data finale per il passaggio delle amministrazioni alla modalità digitale. Tale data è stata fissata al 1 gennaio 2014 con la legge n. 35 del 4 aprile 2012 la quale, allo scopo di incentivare e favorire il processo di informatizzazione e di potenziare ed estendere i servizi telematici, dispone che le pubbliche amministrazioni utilizzano esclusivamente i canali e i servizi telematici, ivi inclusa la posta elettronica certificata, per l'utilizzo dei propri servizi, anche a mezzo di intermediari abilitati, per la presentazione da parte degli interessati di denunce, istanze e atti e garanzie fideiussorie, per l'esecuzione di versamenti fiscali, contributivi, previdenziali, assistenziali e assicurativi, nonché per la richiesta di attestazioni e certificazioni. Da gennaio 2014 le stesse amministrazioni utilizzano esclusivamente servizi telematici o la posta elettronica certificata anche per gli atti, le comunicazioni o i servizi dagli stessi resi.

¹⁴ Il Codice dell'Amministrazione Digitale (d. lgs. n. 82/2005 e d.lgs. n. 235/2010) definisce l'SPC "l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna pubblica amministrazione." L'SPC è sostanzialmente l'architettura informatica della PA, basata su regole tecniche condivise e su servizi di interoperabilità e cooperazione tra i sistemi informativi delle amministrazioni che vi accedono. Per maggiori dettagli si rinvia all'appendice A1.

¹⁵ Convertito con modifiche nella Legge 221/2012.

promuove lo sviluppo dell'economia e della cultura digitali, definisce politiche di incentivo alla domanda di servizi digitali e favorisce l'alfabetizzazione informatica, nonché la ricerca e l'innovazione tecnologiche, quali fattori essenziali di progresso e di opportunità di arricchimento economico, culturale e civile. Si riconosce che la digitalizzazione costituisce una leva potente in termini di riduzione di costi e tempi per lo Stato, da tradurre in crescita occupazionale, maggiore produttività e competitività. Gli organismi preposti alla guida di questo processo sono la Cabina di Regia e l'Agenzia per l'Italia digitale¹⁶.

Il processo di digitalizzazione agisce su diversi versanti: infrastrutture di rete, integrazione dei sistemi ICT nella PA, digitalizzazione dei rapporti della PA con imprese e cittadini. L'Agenzia presenterà entro il 30 giugno alle Commissioni parlamentari una relazione annuale sullo stato di congruità della normativa secondaria rispetto ai principi comunitari per ciò che attiene alla realizzazione del mercato unico digitale e sullo stato di attuazione degli interventi previsti nelle leggi annuali, indicando gli effetti prodotti per i cittadini, le imprese e la PA.

Il provvedimento intende perseguire anche il consolidamento e l'interoperabilità dei sistemi informativi. Particolare attenzione è dedicata ad accrescere l'alfabetizzazione informatica della popolazione (ad esempio diffondendo gli strumenti elettronici di pagamento e le carte di debito); sarà avviata la carta d'identità elettronica e sviluppata la Sanità elettronica oltre che rafforzati gli investimenti pubblici e privati nel settore dell'ICT per agevolare il *cloud computing*¹⁷ e la diffusione della cultura *open data*.

Il decreto-legge n. 179/2012 si inserisce in un terreno fertile costituito dalle disposizioni in materia di digitalizzazione della pubblica amministrazione approvate con il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD – Appendice A3) del 2005 (decreto legislativo n. 82), riformulato nel 2010 (decreto legislativo n. 235), che adegua le regole di comportamento della PA all'evoluzione tecnologica in coerenza con il quadro europeo e con la ricerca di

¹⁶ L'Agenzia svolge le funzioni di coordinamento, d'indirizzo e regolazione già affidate a DigitPa, all'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione e al Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. In particolare, l'Agenzia: a) contribuisce alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie ICT, allo scopo di favorire l'innovazione e la crescita economica, anche mediante l'accelerazione della diffusione delle Reti di nuova generazione (NGN); b) elabora indirizzi, regole tecniche e linee guida in materia di omogeneità dei linguaggi, delle procedure e degli standard, anche di tipo aperto, per la piena interoperabilità e cooperazione applicativa tra i sistemi informatici della PA e tra questi e i sistemi dell'Unione Europea; c) assicura l'uniformità tecnica dei sistemi informativi pubblici destinati a erogare servizi ai cittadini ed alle imprese, garantendo livelli omogenei di qualità e fruibilità sul territorio nazionale, nonché la piena integrazione a livello europeo; d) supporta e diffonde le iniziative in materia di digitalizzazione dei flussi documentali delle amministrazioni, ivi compresa la fase della conservazione sostitutiva, accelerando i processi di informatizzazione dei documenti amministrativi e promuovendo la rimozione degli ostacoli tecnici che si frappongono alla realizzazione dell'amministrazione digitale e alla piena ed effettiva attuazione del diritto all'uso delle tecnologie di cui all'articolo 3 del CAD; e) vigila sulla qualità dei servizi e sulla razionalizzazione della spesa in materia informatica, in collaborazione con CONSIP, anche mediante la collaborazione inter-istituzionale nella fase progettuale e di gestione delle procedure di acquisizione dei beni e servizi, al fine di accelerare i processi di informatizzazione e i risparmi di spesa; f) promuove e diffonde le iniziative di alfabetizzazione informatica rivolte ai cittadini, nonché di formazione e addestramento professionale destinate ai pubblici dipendenti, anche mediante intese con la Scuola Superiore della pubblica amministrazione e il Formez, e il ricorso a tecnologie didattiche innovative; g) effettua il monitoraggio dell'attuazione dei piani di ICT delle PA, sotto il profilo dell'efficacia ed economicità, proponendo agli organi di governo degli enti e, ove necessario, al Presidente del Consiglio dei Ministri i conseguenti interventi correttivi.

¹⁷ La Commissione Europea annette grande importanza allo sviluppo del *cloud computing* che nelle stime della stessa potrebbe determinare un aumento, entro il 2020, di 2,5 milioni di nuovi posti di lavoro e un aumento annuo del PIL dell'UE corrispondente a 160 mld. (circa l'1 per cento). I vantaggi maggiori, secondo la Commissione, si otterranno con il coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche che consentirà di offrire servizi migliori e più convenienti in materia di *e-government*.

innovazioni informatiche e organizzative che consentano la realizzazione di significativi risparmi. Esso introduce nell'ordinamento il diritto, per cittadini e imprese, di interagire con qualsiasi amministrazione in modalità digitale (internet, posta elettronica ecc.) e con strumenti innovativi, mentre le amministrazioni debbono attrezzarsi per rendere disponibili tutte le informazioni e i procedimenti amministrativi con le medesime modalità.

Una valutazione complessiva del CAD consente di sottolineare che le norme ivi contenute sono potenzialmente in grado di incidere sui comportamenti e sulle prassi delle amministrazioni nonché sulla qualità dei servizi resi. Tuttavia, è evidente che tali norme, per essere attuate, richiedono non solo efficaci disposizioni di attuazione, che tuttora mancano, ma una forte capacità realizzativa da parte delle amministrazioni. Rispetto alla versione originaria il CAD si presenta comunque più chiaro negli obiettivi, nelle modalità e negli strumenti necessari per il passaggio all'amministrazione digitale, introduce misure premiali e sanzionatorie, in linea con il d. lgs. n. 150/2009 (legge Brunetta) che ha introdotto la responsabilità dirigenziale, considerato che i risparmi conseguiti dalla revisione organizzativa e dall'introduzione dei procedimenti telematici potranno essere utilizzati anche per l'incentivazione del personale coinvolto¹⁸.

La disciplina della firma elettronica avanzata, che consente di sottoscrivere un documento informatico con piena validità legale e l'integrazione dei progetti relativi alla carta d'identità elettronica e alla carta nazionale dei servizi ai fini dell'identificazione elettronica rappresentano passi avanti verso l'amministrazione digitale, unitamente all'ulteriore e più concreto stimolo a realizzare procedure elettroniche di incasso, che le PA dovranno mettere a disposizione dell'utenza. Nello specifico, il CAD introduce nuovi strumenti di pagamento (carte di credito, di debito o prepagate e ogni altro strumento di pagamento elettronico disponibile) nella fase di riscossione da parte delle Pubbliche Amministrazioni che potranno anche avvalersi di soggetti privati per la riscossione.

Il CAD (e l'SPC) rappresentano gli elementi infrastrutturali necessari (anche se non sufficienti) per favorire la diffusione dei servizi *on-line* della pubblica amministrazione; sarà possibile integrare i pagamenti e i servizi richiesti da cittadini e imprese con l'utilizzo di tutti i canali di pagamento disponibili. In ciò sta la ragione dell'art. 5 del CAD (ora riformulato con l'art. 15 del decreto legge n. 179/2012) che richiede un insieme di regole, standard, strutture organizzative e infrastrutture necessarie per la dematerializzazione dei flussi finanziari relativi a tutte le operazioni di pagamento (incassi, quietanze, mandati di pagamento e flussi di rendicontazione) e per consentire all'utente di pagare le somme dovute attraverso tutti i canali informatici messi a disposizione dai prestatori di servizi di pagamento.

L'intensificarsi degli sforzi per un'attuazione rapida degli obiettivi dell'agenda digitale italiana si giustificano anche con la possibilità di conseguire notevoli vantaggi in termini di riduzione dei costi e di maggiori entrate. Numerosi studi si sono occupati di elaborare stime sul valore economico della digitalizzazione della PA, valutandone il risparmio potenziale dal lato dell'offerta. Tra le analisi più recenti vi è quella condotta dal Politecnico di Milano il cui

¹⁸ Tra le innovazioni più importanti del CAD vi è la Posta Elettronica Certificata (PEC) per le comunicazioni che prevedono una ricevuta di ritorno verso i soggetti che hanno dichiarato il proprio indirizzo elettronico, e l'ufficio responsabile unico delle attività ICT per ciascuna amministrazione; la PEC è utilizzata anche come strumento di identificazione, evitando l'uso della firma digitale. L'emanazione di regole tecniche volte a dare piena validità alle copie digitali dei documenti si rifletterà positivamente sul processo di dematerializzazione dei documenti della PA, che non potrà richiedere l'uso di moduli e formulari che non siano stati pubblicati sui siti istituzionali. Rilevanti, anche per i minori oneri a carico di cittadini e imprese, la disposizione che obbliga a fornire una sola volta i dati alla PA la quale dovrà poi assicurare l'accessibilità delle informazioni alle altre strutture pubbliche richiedenti e quella che dispone che la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti (anche a fini statistici) tra imprese e PA avvenga solo utilizzando tecnologie ICT.

Osservatorio Agenda Digitale ha preso in esame 6 ambiti principali, evidenziando i benefici delle soluzioni digitali nell'arco di un triennio. Nel complesso, vi sarebbe una riduzione dei costi pari a 20 mld e maggiori entrate per 5¹⁹. Sebbene siano più prudenti appaiono comunque rilevanti anche le stime fornite dalla Confindustria Digitale in una nota di accompagnamento al decreto sulla *spending review*²⁰. Questo studio quantifica in circa 7,5 miliardi di euro annui il risparmio potenziale ottenibile con l'informatizzazione della PA, realizzabile mediante la digitalizzazione dell'intero processo di erogazione dei servizi, la razionalizzazione e interoperabilità delle banche dati e l'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese via web. A questi effetti andrebbero inoltre aggiunti i risparmi potenziali dal lato della domanda, grazie al risparmio di tempo nell'interazione tra utenza e PA. Una recente ricerca dell'istituto sulla competitività I-Comp ha evidenziato che i risparmi per gli utenti dei servizi oscillerebbero tra i 4 e i 13 mld di euro²¹. L'ampiezza del campo di variazione delle stime sarebbe essenzialmente determinata dalla presenza o meno di riforme organizzative di accompagnamento al processo di digitalizzazione della PA. Infine, il Ministero dello sviluppo economico ha stimato in 15 mld il costo che le imprese sostengono per la mancata dematerializzazione dei rapporti con la PA²².

3. I pagamenti pubblici come strumento di innovazione della PA

Il ruolo che il sistema dei pagamenti pubblici può svolgere come vettore di innovazione sia per il mercato dei pagamenti sia per il sistema economico nel suo complesso è stato recentemente riconosciuto anche dalla Banca Mondiale²³ che ha emanato linee guida²⁴ per indirizzare i programmi di ammodernamento in questo specifico settore²⁵.

Le linee guida della Banca Mondiale propongono un approccio sistemico allo sviluppo di programmi di modernizzazione dei pagamenti pubblici che tenga conto delle diverse categorie

¹⁹ Nel dettaglio, gli ambiti esaminati sono i seguenti: 1) *e-procurement* nella PA; i risparmi, nell'ipotesi in cui la PA passasse dal 5 al 30 per cento di acquisti in rete, sarebbero pari a 7 mld; 2) fatturazione elettronica: con lo sblocco del decreto attuativo (recentemente approvato dal Consiglio di Stato), i risparmi sarebbero di 5 mld, di cui 1 mld per la PA e 1 per i fornitori della stessa; 3) pagamenti elettronici verso la PA: nell'ipotesi di pagamenti elettronici per il 30 per cento per IMU, Tarsu, Multe e bollo auto, i risparmi ammonterebbero a 0,6 mld.; 4) pagamenti elettronici verso gli esercenti: se si incrementa solo del 10 per cento (dal 20 al 30 per cento) il tasso di utilizzo dei pagamenti elettronici con carte di credito, di debito, prepagate o altri strumenti abilitanti i pagamenti elettronici, le maggiori entrate fiscali dovute al recupero di evasione sarebbero pari a 5 mld.; 5) dematerializzazione e innovazione digitale dei processi: a condizione che la produttività dei dipendenti aumenti del 10 per cento, con la diffusione del tasso di digitalizzazione dei processi tipici della PA si risparmierebbero circa 15 mld.; 6) *start-up*: con un investimento di 300 milioni, si stima un incremento di PIL dell'ordine di 3 mld. in dieci anni.

²⁰ http://www.confindustriadigitale.it/Area_Stampa/Comunicati_Stampa/Stefano_ParisiSpending_Review.

²¹ I-Comp, 2012

²² Ministero dello sviluppo economico 2011; Cassa Depositi e Prestiti 2012.

²³ World Bank, 2012.

²⁴ Per maggiori dettagli si rinvia all'appendice A4.

²⁵ Nel declinare questo complesso rapporto tra pubblica amministrazione e sistema economico al cui interno i pagamenti pubblici svolgono un importante ruolo di raccordo, la Banca Mondiale individua quattro aree di intervento: Efficienza operativa e sicurezza: si pone l'accento sull'utilizzo della tecnologia e su una forte *governance* del processo affinché la Banca centrale, il governo e tutti gli *stakeholders* lavorino costantemente per garantire un livello di efficienza in linea con i modelli più innovativi. Quadro regolamentare: i legislatori nazionali devono ricercare il giusto equilibrio tra prescrittività e flessibilità, garantendo una leale competizione tra le forze di mercato e uno spazio ampio all'introduzione di innovazioni. Infrastruttura dei sistemi di pagamento: è un prerequisito essenziale per lo sviluppo di processi efficienti, anche se non mancano in campo internazionale esempi di *best practices* sviluppatesi anche in assenza di alcune infrastrutture fondamentali ovvero di un adeguato livello di bancarizzazione della popolazione. Cooperazione: il carattere biunivoco della relazione pagamenti pubblici - sistema economico e la presenza di forti esternalità nella diffusione di standard e modelli efficienti spinge a incentivare il livello di cooperazione fra le diverse categorie di attori.

di operatori coinvolti (Amministrazioni pubbliche, Banca centrale, istituti di pagamento e fornitori di servizi, cittadini e imprese) lungo tutta la “catena del valore” del processo di pagamento. Per la Banca Mondiale l’uso delle tecnologie (di pagamento) più innovative assume rilievo in un contesto più generale nel quale devono essere perseguiti contemporaneamente obiettivi di trasparenza, efficienza e minimizzazione del rischio nonché la promozione dell’amministrazione digitale (*e-government*), il controllo dei conti pubblici, l’inclusione finanziaria, la lotta al contante. I pagamenti pubblici possono rappresentare un modo per agevolare la realizzazione dell’amministrazione digitale; il sistema dei pagamenti, a sua volta, fa leva sulla pubblica amministrazione come forza propulsiva per raggiungere le economie di scala necessarie all’affermazione dei modelli più competitivi. La natura e il peso dei pagamenti pubblici sono tali che le innovazioni introdotte in questo campo, oltre a rappresentare uno strumento per la modernizzazione dei sistemi di pagamento nazionali, possono agevolare la promozione dell’inclusione finanziaria per i segmenti di popolazione più svantaggiati. Tali affermazioni sono valide, anche se con specifiche caratteristiche, sia per i paesi in via di sviluppo, sia per quelli sviluppati come l’Italia.

In sintesi, l’esperienza multinazionale riportata nelle linee guida della Banca Mondiale insegna che la realizzazione di procedure d’incasso e pagamento efficienti può avere un duplice contenuto innovativo: da una parte a supporto di una gestione coerente, efficiente e trasparente delle risorse pubbliche; dall’altra, attraverso la pervasività di questa particolare categoria di pagamenti e la sua “massa critica”, si può favorire la diffusione di standard condivisi o di modelli di mercato vantaggiosi per tutte le diverse categorie di *stakeholders*, con benefici che vanno oltre la relazione tra PA e utenza. Appare dunque utile riflettere sulla configurazione del sistema dei pagamenti pubblici e sulla possibilità di far leva su di esso per favorire la digitalizzazione della PA. Nello svolgere tale riflessione prenderemo in esame sia la Tesoreria dello Stato, ovvero i servizi di pagamento che riguardano le pubbliche amministrazioni centrali, sia gli enti locali.

In Italia il modello della tesoreria statale telematica si basa sul collegamento tra il dominio della pubblica amministrazione e quello dei soggetti fornitori dei servizi di pagamento. All’interno di tale dominio le attività di pagamento e incasso sono svolte attraverso le funzionalità del Sistema Informatizzato dei Pagamenti della Pubblica Amministrazione (SIPA), una struttura amministrativa e informatica frutto dell’intesa tra Banca d’Italia, Ragioneria Generale dello Stato, Corte dei conti e DigitPa, istituita per sfruttare al meglio le funzionalità delle reti telematiche per i pagamenti pubblici.

In questo schema la Banca d’Italia assume un ruolo rilevante poiché è, al tempo stesso, Tesoriere dello Stato e gestore del sistema dei pagamenti. I vantaggi di questo modello, soprattutto per il comparto della spesa, sono stati rilevanti sotto il profilo dello snellimento delle procedure amministrative, della dematerializzazione dei flussi cartacei, della maggiore disponibilità di informazioni sui conti pubblici. Il sistema dei pagamenti nel suo complesso ha tratto beneficio dalle innovazioni introdotte nei pagamenti della Tesoreria. Nell’insieme queste procedure hanno consentito il salto di qualità e di efficienza della tesoreria statale, con benefici sia per la pubblica amministrazione sia per i destinatari della spesa che ricevono quanto dovuto con tempestività e regolarità²⁶.

²⁶ Fin dagli anni novanta del secolo scorso la Banca d’Italia si è posta obiettivi di efficienza nell’esecuzione degli incassi e pagamenti delle amministrazioni centrali e nella gestione della liquidità del settore pubblico. La Tesoreria dello Stato fu il primo compito affidato alla Banca d’Italia all’atto della nascita della stessa nel 1894: la sua gestione dura da quasi 120 anni. Alla sostanziale attività di esecuzione del bilancio e di gestione dei prestiti dello Stato, la Banca ha progressivamente affiancato altri compiti: dal 1980 essa gestisce la liquidità degli enti pubblici di tesoreria unica che, allo scopo di agevolare il finanziamento del Tesoro, debbono detenere presso la Tesoreria statale le disponibilità in attesa di utilizzo. Proprio la Tesoreria, per le sue caratteristiche di

L'utilizzo dell'ICT copre ormai la quasi totalità dei pagamenti di tesoreria (a fronte di 67 milioni di pagamenti telematici, residuano solo poco più di un milione di pagamenti cartacei) e ha reso possibile un'intensa opera di riorganizzazione dei processi operativi che è alla base della recente rimodulazione della presenza della Banca (e del Ministero dell'Economia e delle finanze) sul territorio²⁷. In questo settore gli effetti dell'informatizzazione sono stati rilevanti: dal 2003 ad oggi la Banca d'Italia ha ottenuto una riduzione di circa il 54% dei costi direttamente imputabili alla funzione di tesoreria; il personale addetto alla gestione dei pagamenti pubblici si è ridotto a circa un terzo; i costi operativi della tesoreria negli ultimi 5 anni sono passati dal 19 al 13 per cento del totale dei costi della Banca; il risparmio sui costi derivante dalla chiusura di 39 dipendenze periferiche (reso possibile anche dall'informatizzazione degli incassi e pagamenti dello Stato) è stato quantificato in circa 80 milioni di euro²⁸. Tale dato assume rilevanza come esempio dei risparmi che si possono ottenere in tutti i campi grazie all'introduzione di procedure innovative²⁹.

Mentre per le procedure di pagamento il grado di informatizzazione della tesoreria statale può ritenersi a uno stadio molto avanzato, diverso è il caso delle procedure di incasso, ancorate a meccanismi ormai superati, che non considerano le necessarie sinergie tra flussi finanziari e amministrativi che sono alla base del concetto stesso di *e-government*. Le pubbliche amministrazioni centrali (Tesoreria dello Stato) e quelle locali (cfr. successivo paragrafo 4.3) utilizzano prevalentemente canali e strumenti di versamento basati sullo scambio di carta che non consentono un'immediata disponibilità delle informazioni relative

trattamento di una notevole mole di documenti contabili e di informazioni, si prestò, agli albori dell'informatica, a sfruttare le prime forme di automazione nel trattamento dei dati. Dagli anni ottanta, attorno al nucleo principale della tesoreria statale, in relazione all'ampliarsi della dimensione del bilancio dello Stato e dell'intervento dello Stato nell'economia, sono sorte le attività connesse con la stima del fabbisogno del settore statale, sono stati assunti servizi di cassa per conto di enti pubblici, è stato costituito il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), che ha dato una forte spinta all'attività di monitoraggio dei conti delle amministrazioni locali. In questo contesto la Banca ha spinto molto per la semplificazione delle procedure di spesa e per l'utilizzo dell'ICT nella pubblica amministrazione, allo scopo di rinnovare il sistema dei pagamenti pubblici, contribuendo a incrementare l'efficienza delle strutture amministrative.

²⁷ In dettaglio, le procedure realizzate sotto la denominazione di "Tesoreria statale telematica" includono il mandato informatico per la spesa delle amministrazioni centrali (circa 800 mila operazioni annue), il pagamento degli stipendi e delle pensioni ai dipendenti statali (23 mln.), le prestazioni pensionistiche erogate dall'Inpdap (23 milioni) e quelle temporanee dell'INPS (14 mln), il regolamento delle operazioni di incasso e pagamento degli enti pubblici in tesoreria unica (1 mln), la gestione informatica dei versamenti in conto corrente postale (800 mila) e altre procedure come quelle realizzate per le Agenzie fiscali (1 mln.) e per i versamenti tramite modello F24 delle addizionali comunali all'Irpef e altri contributi. Per gli incassi dello Stato la tesoreria funge da collettore delle operazioni acquisite prevalentemente dal sistema bancario; con la "delega unica" si è raggiunto l'obiettivo di regolare l'afflusso dei fondi attraverso le procedure interbancarie di regolamento e di accreditare in tempi certi allo Stato e agli altri enti pubblici (ad esempio, all'Inps per i contributi previdenziali) le somme versate in Tesoreria.

²⁸ Banca d'Italia, 2009

²⁹ Pur essendo largamente condivisa l'opinione che le applicazioni informatiche e le reti telematiche determinano riduzione dei costi, sono poche le analisi che quantificano i risparmi conseguibili con l'innovazione nella pubblica amministrazione. Un confronto con i benefici ottenuti dalla Banca d'Italia può essere effettuato con la fatturazione elettronica che è un processo molto simile a quello della procedura di spesa. Uno studio effettuato nell'ambito della Commissione Europea dall'*informal task force on e-invoicing* (2007) ha stimato in 243 miliardi di euro il beneficio in termini di riduzione dei costi nella *supply chain* derivante dall'introduzione della fatturazione elettronica in Europa. In Italia un'indagine del Politecnico di Milano ha rilevato che i benefici per gli attori che si scambiano una fattura elettronica possono variare dai 3 euro di risparmio a fattura, nel caso in cui venga dematerializzato solo il supporto cartaceo e si risparmiino quindi i costi di stampa, conservazione e ricerca, ai 12 euro nel caso di fatturazione elettronica "strutturata" ovvero che contenga dati che possono essere elaborati automaticamente dal sistema informativo.

alle singole operazioni. L'utilizzo di canali e strumenti di versamento meno innovativi³⁰ non consente un'immediata disponibilità delle informazioni relative alle singole operazioni con la conseguente pretesa, da parte dell'Amministrazione, di ottenere una ricevuta di versamento. In alternativa, alcune Amministrazioni hanno stipulato specifici accordi (con Poste italiane ad esempio) per ricevere in via automatica i dati relativi ai versamenti effettuati su conti correnti postali dedicati. Tale scelta, pur migliorando l'efficienza del processo dal punto di vista dell'Amministrazione, impone l'utilizzo da parte del versante di un canale di versamento esclusivo (il bollettino postale su c/c postale c.d. "dedicato") generalmente non accessibile in modalità remota. Questo scenario costringe le PA a costose attività di riconciliazione che ritardano notevolmente l'erogazione del servizio e pregiudicano la produttività dell'azione pubblica. E' un segmento di attività delle PA sul quale occorre intervenire per cogliere tutti i benefici dell'informatizzazione e della de-materializzazione delle procedure, in questa direzione si muovono il CAD e il recente decreto legge n. 179/2012.

4. Il posizionamento dell'Italia nel campo dell'e-government

Nei precedenti paragrafi si è illustrata l'importanza che l'e-government può rivestire per migliorare l'efficienza della PA e gli effetti positivi che ne possono derivare per l'economia e la società. Si sono inoltre illustrati gli scenari europei e nazionali con riferimento all'Agenda digitale e al codice dell'amministrazione digitale. In questo paragrafo si mostrano i risultati di alcune indagini sullo sviluppo dell'e-government che consentono di valutare il posizionamento dell'Italia nello scenario internazionale e di dar conto delle differenze tra le amministrazioni statali e quelle locali.

4.1 Le analisi delle Nazioni Unite, della Commissione Europea e dell'OCSE

Le Nazioni Unite³¹ propongono un indicatore composito di sviluppo dell'e-government (EGDI), che misura la capacità delle amministrazioni pubbliche dei vari paesi di usare l'ICT per erogare servizi pubblici. Lo studio si basa sui risultati di un'ampia indagine sulla presenza *on line* dei 193 Stati membri e accerta le caratteristiche tecniche dei siti web assieme alle politiche di e-government e alle strategie applicate in diversi settori per la fornitura *on line* di alcuni servizi pubblici. Esso è calcolato come media ponderata di una serie di sub-indicatori

³⁰ I versamenti sono eseguiti in Tesoreria con la "delega unica" e attraverso altri canali. La "delega unica", che consente di compensare crediti e debito di natura fiscale e contributiva, fa riferimento a circa 125 milioni di operazioni ricevute da banche e Poste che incassano oltre il 70 per cento di quanto dovuto allo Stato e agli enti previdenziali; può essere presentata anche allo sportello, attraverso *internet-banking* ovvero sul portale dell'Agenzia delle Entrate (sistema Entratel). E' ammesso anche il versamento diretto in Tesoreria in contanti (in costante decremento, meno di 40.000 operazioni nel 2011) ovvero utilizzando il conto corrente postale delle Tesorerie, con potere liberatorio. Per alcune tipologie di versamenti, le Tesorerie ricevono un flusso elettronico con le immagini dei bollettini e provvedono alla loro contabilizzazione (alcune amministrazioni gestiscono conti dedicati per specifiche fattispecie, localizzati presso la Tesoreria di Viterbo). Questo canale presenta elevati costi sia per il versante (tempi di attesa allo sportello) sia per l'amministrazione ricevente e per la Tesoreria (adempimenti manuali per la contabilizzazione dei versamenti al bilancio). Dal 2006 è possibile utilizzare anche il bonifico bancario o postale, indicando il codice IBAN rilevato dal sito della RGS (con imputazione al bilancio o ad altri conti). Questo canale consente l'utilizzo dell'*home banking* e la contabilizzazione automatica dei versamenti. Le somme riscosse dalle banche devono essere versate ai concessionari entro tre giorni per poi essere contabilizzate dalla Tesoreria dopo ulteriori tre giorni. Questo doppio passaggio è poco efficiente e spesso inutile data la sostanziale identità tra banca e concessionario. Inoltre, il riversamento in Tesoreria avviene spesso con strumenti non automatizzati (lettere di addebito sui conti di gestione delle banche presso la Banca d'Italia) che aggravano l'operatività sia delle Filiali della Banca d'Italia sia degli stessi concessionari.

³¹ *United Nations, 2012.*

che possono essere estratti e analizzati singolarmente. Ai fini che qui interessano, i più rilevanti sono l'*Online service index* e il *Telecommunication infrastructure index*.

Tavola 1: *E-government development index 2012 (Nazioni Unite)*

	E-gov development index (EGSI)	Component 1 Online service index (OSI)	Component 2 Telecommunication infrastructure index (TII)	Component 3 Human capital index (HKI)
Italy	0.7190	0.5752	0.6697	0.9120
Europe	0.7188	0.6189	0.6490	0.8916
Developed Countries	0.7329	0.6503	0.6509	0.8974

Tavola 2: *Online service index 2012 (Nazioni Unite)*

	Online service index (OSI)	Stage 1	Stage 2	Stage 3	Stage 4
Italy	0.5752	92%	57%	48%	41%
Europe	0.6189	96%	66%	45%	45%
Developed Countries	0.6503	96%	68%	49%	49%

Tavola 3: *Telecommunication infrastructure index 2012 (Nazioni Unite)*

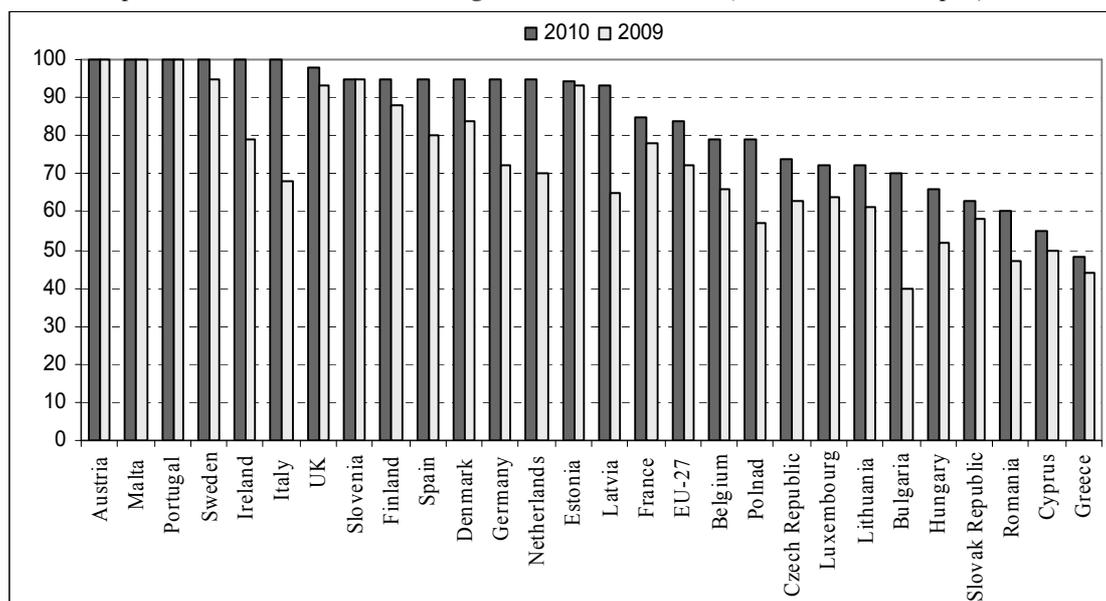
	Telecommunication infrastructure index (TII)	Component 1 Internet users per 100 inhabitants	Component 2 Fixed telephones lines per 100 inhabitants	Component 3 Mobilephones lines per 100 inhabitants
Italy	0.6697	53.68	35.67	135.42
Europe	0.6460	66.01	40.40	119.52
Developed Countries	0.6509	67.45	40.69	117.24

L'*Online service index* (OSI) è una misura del grado di sviluppo dei servizi *on line*. Sono stati vagliati e valutati diversi portali nazionali delle pubbliche amministrazioni centrali (ministeri) e locali. In aggiunta, diversi paesi hanno risposto a questionari composti da quattro sezioni corrispondenti agli stadi di sviluppo dell'*e-government*. Il primo include domande relative a caratteristiche considerate tipiche dello stadio di sviluppo iniziale di un sistema di *e-government*, che fornisce informazioni limitate e di base. Il secondo stadio è caratteristico di una presenza rafforzata in cui il governo fornisce servizi pubblici più articolati e la possibilità di accedere a leggi, regolamenti, reports, newsletter e database scaricabili dal web. Il terzo stage è relativo a un rapporto interattivo tra amministrazioni pubbliche e cittadini/utenti dei servizi: include la possibilità di pagare tasse *on line*, di richiedere documenti quali carte di identità, certificati di nascita, passaporti e altre forme di interazione di tipo *citizen to government*. Il quarto e ultimo stadio è chiamato "presenza connettiva" e rappresenta il più sofisticato livello di iniziative di *e-government*. È caratterizzato da un'ampia interazione

biunivoca tra cittadino e PA (*citizen to government e government to citizen*). In sostanza il governo incoraggia la partecipazione democratica al processo decisionale dei cittadini tramite l'ICT creando un dialogo aperto e interattivo con la società. In tale stadio si collocano i pagamenti *on line*.

Il *Telecommunication infrastructure index* (TII) racchiude al suo interno una serie di sub-indicatori relativi alla dotazione infrastrutturale di tecnologia ICT, i più importanti dei quali sono: numero di utenti internet per 100 abitanti, numero di linee telefoniche fisse per 100 abitanti, numero di linee di telefonia mobile per 100 abitanti. Le tavole 1, 2 e 3 evidenziano il posizionamento relativo dell'Italia rispetto all'Europa a 27 presa nel suo insieme e rispetto al complesso dei paesi più sviluppati. Nell'indicatore di sviluppo dell'*e-government* l'Italia è al 32esimo posto nella graduatoria mondiale con un valore dell'indice pari a 0,72³² sostanzialmente in linea con quello medio degli altri due gruppi considerati (Europa e Paesi Sviluppati). Più marcato invece il distacco se consideriamo l'OSI (tavola 2): l'Italia si colloca al 53esimo posto con un valore dell'indice pari a 0,5752 e percentuali di completamento dei quattro stadi di sviluppo dell'*e-government* quasi sempre inferiori rispetto ai due gruppi di riferimento. Per quanto riguarda invece il TII (tavola 3) l'Italia si trova al 28esimo posto con un valore leggermente più alto di quello medio dei due gruppi considerati. Interessante notare che il positivo risultato in questo ambito è principalmente connesso all'ampia diffusione di telefoni mobili (135 ogni 100 abitanti) a fronte di un esiguo numero di utenti che utilizzano internet.

Grafico 4 : *Disponibilità di servizi di base di e-government 2009-2010 (Commissione Europea)*



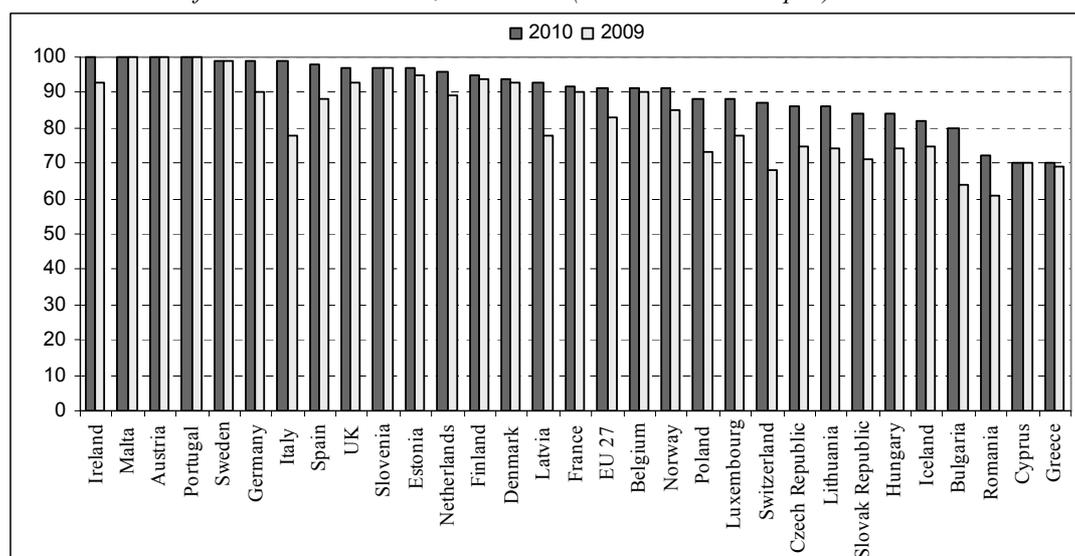
Ulteriori indicazioni possono trarsi dai dati dell'indagine comparativa annuale della Commissione Europea sullo sviluppo dell'*e-government*³³. Questo studio analizza i paesi europei allo scopo di individuare quelli che sono stati in grado di realizzare i servizi di *e-government* più maturi, evidenziando i progressi ottenuti nell'ultimo decennio. Gli indicatori più interessanti sono quelli che riguardano la disponibilità *on-line* di un insieme di servizi pubblici di base e quelli relativi al livello di sofisticazione dei servizi stessi, che comprende la possibilità di avviare e concludere *on line* un'operazione con la PA, incluso il pagamento. I 20

³² Il valore dell'indice è compreso tra 0 (valore minimo) e 1 (valore massimo).

³³ Capgemini, 2011.

servizi pubblici di base³⁴ analizzati sono stati aggregati in quattro gruppi: (i) servizi relativi alle entrate (per il governo); (ii) registrazione (ad esempio nascite, società, trasferimenti); (iii) servizi resi dalla pubblica amministrazione (ad esempio sanità, servizi sociali, biblioteche); (iv) autorizzazioni, permessi e licenze (per esempio, edilizia, educazione, passaporti). La maggior parte di essi sono ora disponibili *on line*. Le rilevazioni della Commissione Europea³⁵ indicano che il risultato italiano è, almeno sulla carta, decisamente positivo, grazie alla progressione realizzata negli ultimi anni che ha portato nel 2010 l'Italia a raggiungere il gruppo costituito dai 5 paesi più innovativi dell'Unione Europea (Austria, Irlanda, Malta, Portogallo e Svezia), con il 100 per cento di disponibilità *on line* per i servizi del campione selezionato (grafico 4). Un risultato notevole se si considera la situazione del nostro paese negli anni precedenti. Nel 2010 la media europea raggiunge l'82 per cento (rispetto al 69 per cento nel 2009). La classifica relativa alla sofisticazione *on line* (Grafico 5) valuta invece l'erogazione dei servizi rispetto a un modello di maturità articolato su 5 fasi: (i) informazioni, (ii) interazione monodirezionale, (iii) interazione bidirezionale, (iv) transazione, (v) personalizzazione. Il grafico 5 mostra che i paesi che hanno evidenziato prestazioni superiori sono Irlanda, Malta, Austria e Portogallo (tutti al 100 per cento), seguiti da vicino da Svezia, Germania e Italia (tutti al 99 %). Il punteggio medio europeo per questo indicatore è assestato al 90 per cento (con un aumento del 7 per cento rispetto al 2009).

Grafico 5: Livello di sofisticazione dei servizi, 2009-2010 (Commissione Europea)



I dati sull'effettivo utilizzo da parte degli utenti di questi servizi evidenziano un ritardo del nostro Paese. Infatti, come mostrato nel Grafico 6, solo il 22 per cento circa dei cittadini italiani ha utilizzato i servizi di *e-government* nel 2011, a fronte di una media europea pari al 41 per cento. Secondo questo parametro solo la Romania fa peggio dell'Italia. Più incoraggiante appare il dato sull'utilizzo di servizi pubblici in modalità elettronica da parte delle imprese italiane, con il 76 per cento di esse che dichiara di utilizzare il canale digitale nei rapporti con la pubblica amministrazione, a fronte di una media europea pari all'84 per

³⁴ I servizi considerati sono i seguenti: denunce alla polizia; iscrizione registro imprese; immatricolazioni auto; documenti personali; permessi di costruzione; gare d'appalto pubbliche; imposte sul reddito; sicurezza sociale; imposte sulle società; iva; dichiarazioni doganali; ricerca di lavoro; contributi previdenziali; biblioteche pubbliche; iscrizioni scolastiche; dati statistici; certificati; servizi sanitari; comunicazioni di trasferimento; autorizzazioni ambientali.

³⁵ Tutti i dati, a eccezione di quelli relativi al livello di sofisticazione *on line* dei servizi, sono scaricabili da: http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/graphs/index_en.htm

cento. Il miglior risultato che riguarda l'accesso delle imprese italiane ai servizi digitalizzati della pubblica amministrazione, anche se ancora lontano da quello dei principali paesi europei, è in parte da attribuire allo sforzo degli ultimi anni volto a diminuire il numero di procedure burocratiche dei servizi alle imprese (sebbene ci sia ancora molto da fare in quest'ambito come dimostrano i dati del WEF già considerati e della Banca Mondiale³⁶).

La scarsa fruizione invece da parte dei cittadini italiani richiede una riflessione sulle cause di questo ritardo. La prima ragione risiede nel basso livello di alfabetizzazione informatica. L'esistenza di un fenomeno diffuso di *digital divide* è confermato dai dati esposti nel Grafico 7, che mostra la percentuale di cittadini che in Europa accede ad Internet almeno una volta la settimana (51 per cento a fronte di una media europea del 67 per cento).

Grafico 6: % di individui e imprese che nel 2011 hanno utilizzato internet per relazionarsi con la PA (Commissione Europea)

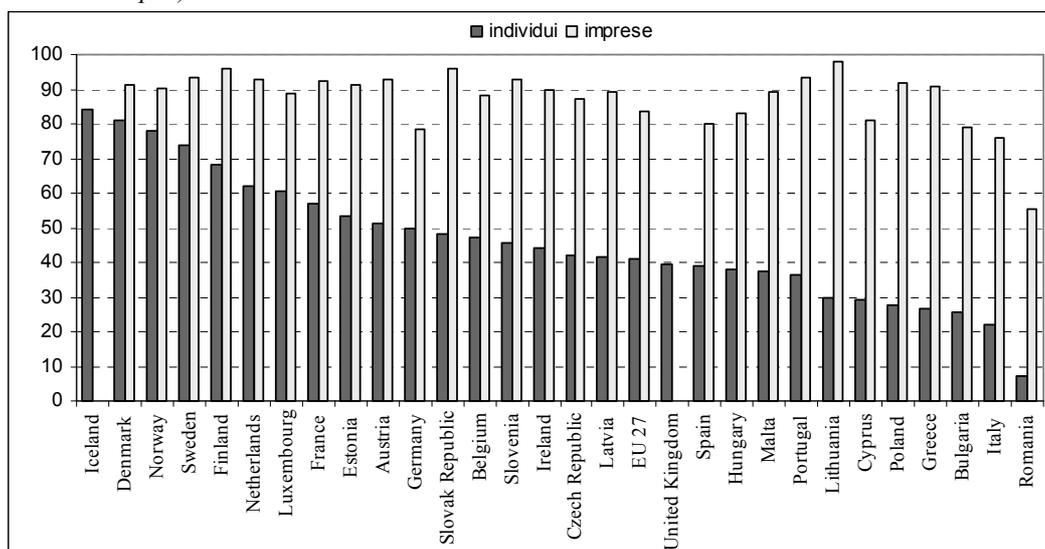
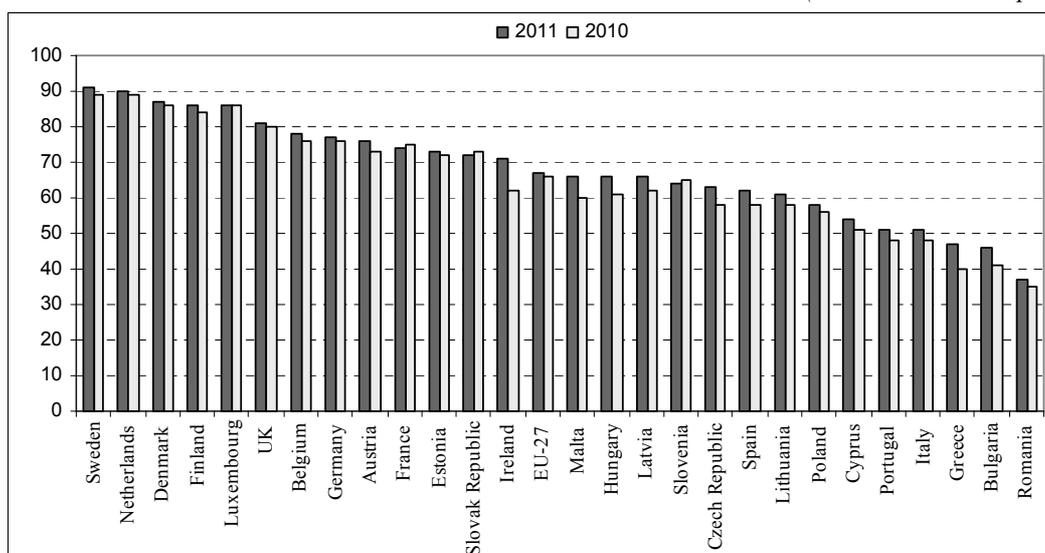


Grafico 7: % di individui che accedono a internet almeno una volta la settimana (Commissione Europea)



³³ *Doing Business in Italy*, 2013. Rapporto presentato a Roma presso la Banca d'Italia il 14 novembre 2012.

Grafico 8: % di abitazioni connesse ad internet in Europa (Commissione Europea)

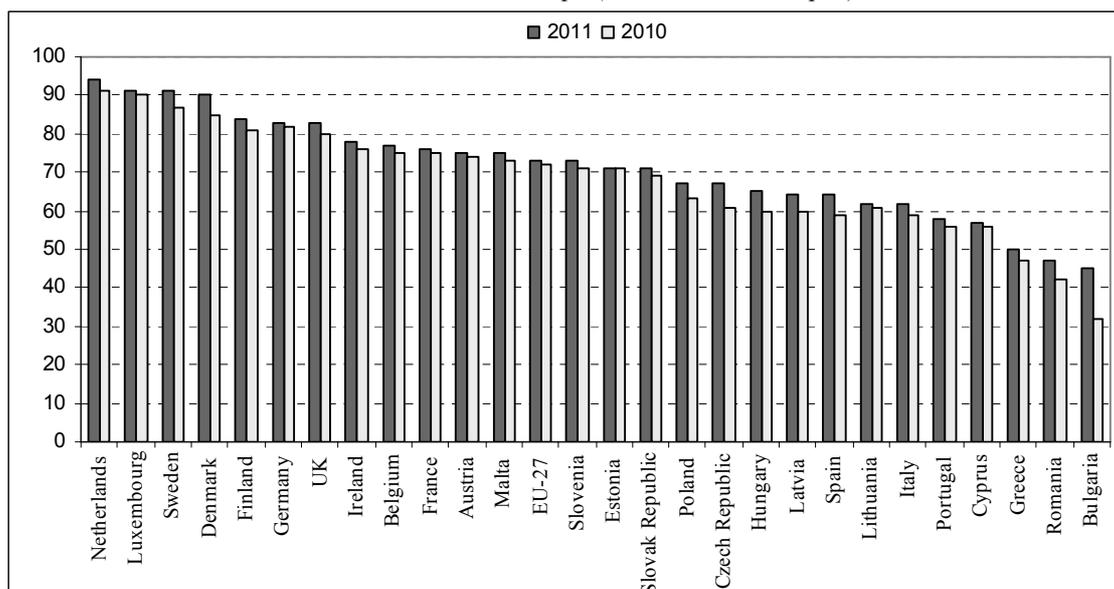
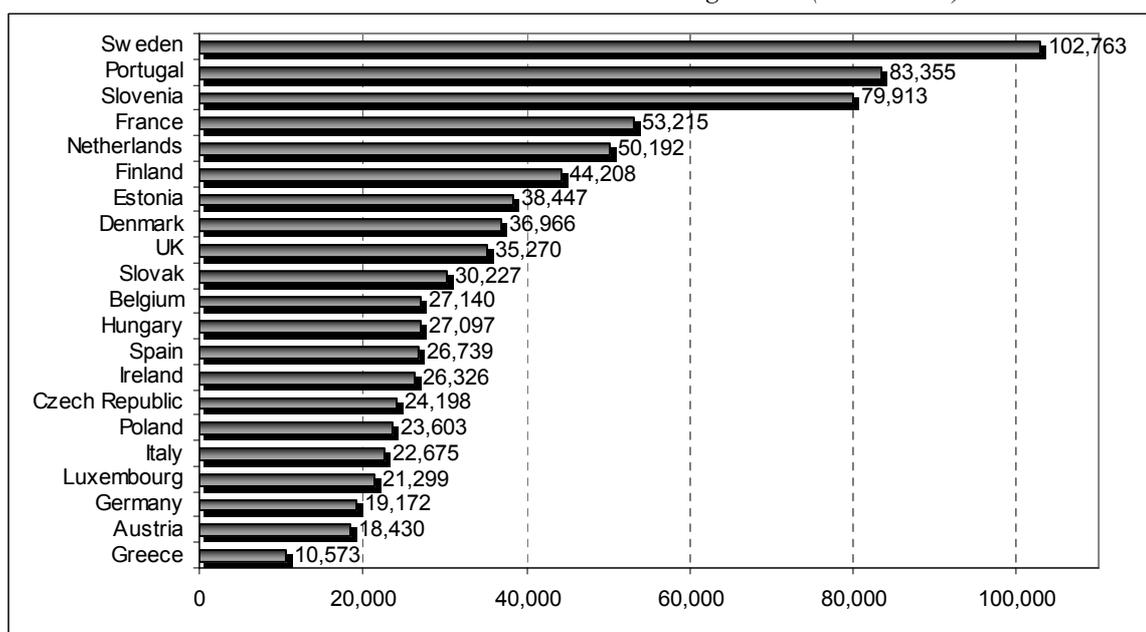


Grafico 9: % Velocità media dichiarata delle connessioni a banda larga Kbit/s (OECD 2011)



La responsabilità di questo differenziale strutturale può essere almeno in parte attribuita allo scarso livello di accessibilità alle infrastrutture di comunicazione. L'Italia è infatti ancora molto indietro rispetto agli altri Stati dell'UE per tasso di penetrazione delle reti, in particolar modo per quanto riguarda quelle di nuova generazione (banda larga)³⁷. Il Grafico 8 mostra la percentuale di abitazioni connesse a internet in Europa, a prescindere dalla tipologia di tecnologia utilizzata e dalla velocità di trasmissione (62 per cento, a fronte di una media europea del 73 per cento). Anche in questo caso l'Italia è tra le ultime posizioni e fa meglio solo di Bulgaria, Romania, Grecia, Cipro e Portogallo.

³⁷ I-COMP, 2011 La Banca Mondiale stima che una variazione di 10 punti percentuali della penetrazione della banda larga possa generare un aumento di 1,2 p.p. di crescita del PIL pro capite dei paesi sviluppati. (cfr. Banca Mondiale, *Economic impacts of broadband*, 2009).

Parte dello scarso livello di connessione delle abitazioni italiane è attribuibile alla mancanza di una dotazione infrastrutturale efficiente, che assicuri la copertura della rete e permetta una connessione di buona qualità. I dati Eurostat per il 2011 rilevano infatti che a fronte di una copertura media europea della banda larga pari al 67% delle abitazioni, l'Italia si ferma al 52%. Le analisi dell'OCSE³⁸ evidenziano questo aspetto: la velocità media per le connessioni a banda larga è sistematicamente inferiore rispetto agli altri paesi europei (Grafico 9). Se in Svezia la velocità media dichiarata dagli operatori che offrono connessioni a banda larga è di 102.763 Kbit/s, in Italia è pari a 22.675 Kbit/s.

L'OCSE rileva un crescente utilizzo dei canali digitali per l'interazione con la pubblica amministrazione nei paesi considerati. L'Italia, nel complesso, evidenzia risultati apprezzabili e un costante miglioramento negli ultimi anni. Il rapporto, in generale, conferma che non è ancora soddisfacente la percentuale dei cittadini che usano internet per interagire con la pubblica amministrazione e per richiedere servizi³⁹. Diversa la situazione per le imprese dove si è assistito a un notevole sviluppo in molti dei paesi considerati; l'Italia, con l'84 per cento, si colloca poco sopra la media OCSE (82 per cento), con i paesi del Nord Europa che guidano entrambe le classifiche (cittadini e imprese). Aumentare le percentuali di utilizzo dei servizi di *e-government* tra gli utenti è per l'OCSE un elemento fondamentale allo scopo di rendere il canale di erogazione dei servizi pubblici *on line* più efficiente in termini di costo e di creare un incontro tra l'offerta di servizi, in molti paesi tra cui l'Italia, ampiamente sviluppata, e la domanda, molto spesso ancora carente. L'esperienza dei paesi più sviluppati dimostra inoltre che laddove i sistemi di *e-government* sono più evoluti, maggiore è anche la diffusione di strumenti di pagamento alternativi al contante. La combinazione di innovazione nei pagamenti (tecnologia, reti, normative) e sviluppo dell'*e-government* consente pertanto di ridurre l'uso del contante con effetti benefici per le imprese e i cittadini⁴⁰. Questo fenomeno è ben rappresentato nel grafico 10 in cui si mostra la correlazione per alcuni paesi europei tra l'*Online service index* proposto dalle Nazioni Unite e il numero procapite di transazioni con strumenti alternativi al contante.

Dalle indagini riportate emergono dunque luci e ombre. All'apparenza l'Italia sembra aver compiuto un salto di qualità e quantità nell'offerta dei servizi *on line* da parte della PA (ciò si rileva soprattutto nell'ultima indagine svolta da Capgemini per conto della Commissione Europea). Come sarà evidenziato nei prossimi paragrafi, le situazioni sono differenziate: a un'amministrazione centrale che in diversi comparti (fisco telematico, pagamenti, INPS) ha raggiunto un livello di sviluppo paragonabile alle migliori esperienze di altri paesi europei, si contrappone il variegato universo delle amministrazioni locali, per le quali ciò non è avvenuto o è avvenuto con realizzazioni "a macchia di leopardo", diverse per ambiti territoriali (più al Nord che al Centro Sud), per dimensione e per tipologia di enti (più quelli sanitari che quelli locali). Le indagini svolte dall'Osservatorio *e-government* della *School of Management* del Politecnico di Milano⁴¹ e quella sull'informatizzazione degli enti locali effettuata dalla Banca d'Italia confermano sostanzialmente questo andamento differenziato dell'innovazione nel campo dei servizi *on line* e dei pagamenti elettronici tra amministrazione centrale e locale.

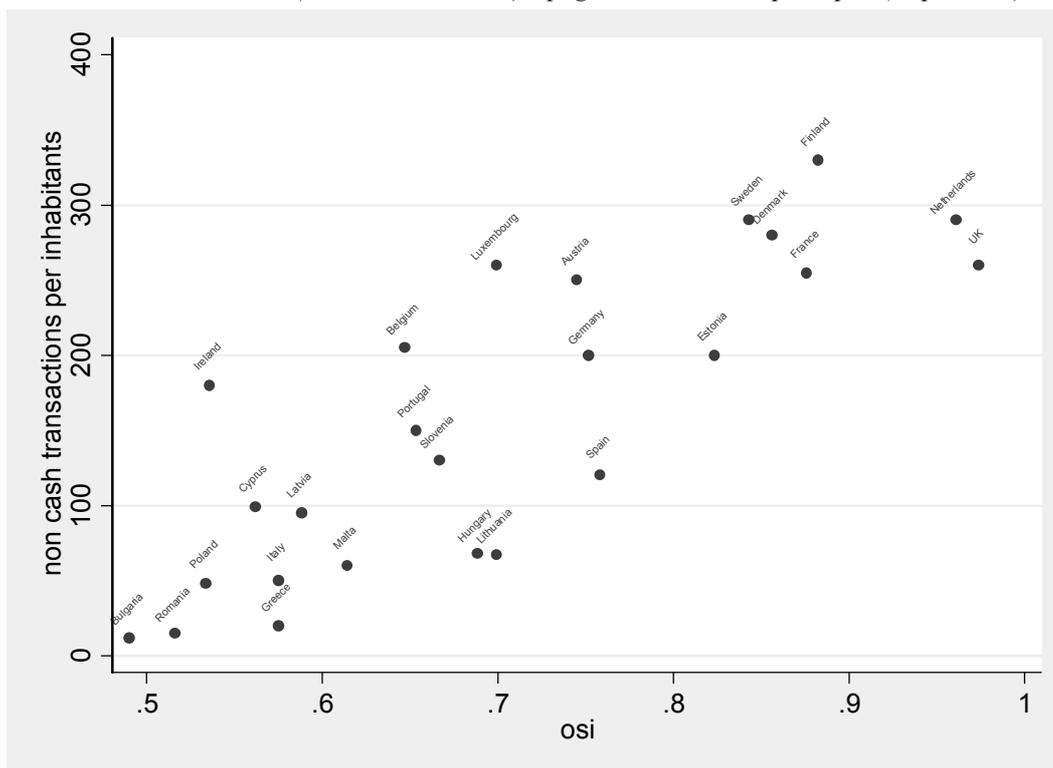
³⁸ OECD, 2011

³⁹ A fronte di una media del 42 per cento, l'Italia è al 18 per cento e mostra il più basso incremento insieme alla Turchia nel quinquennio 2005/2010). Dato confermato sostanzialmente dal *Web index* della *World Wide Web Foundation* che vede l'Italia al 23° posto tra 61 paesi (1° la Svezia, seguita da Stati Uniti e Gran Bretagna, Canada, Finlandia e Svizzera), dodicesima tra i paesi europei. L'indice è costituito da 85 indicatori che analizzano il tema ad ampio raggio: la possibilità di accedere al web, sia dal punto di vista delle infrastrutture tecnologiche sia dal punto di vista normativo, la disponibilità dei contenuti utili in rete, la percentuale delle persone connesse e il grado di utilizzo del web da parte degli utenti, l'impatto del web nella dimensione politica, economica e sociale (salute, istruzione, competitività delle imprese, *governante*, ecc.).

⁴⁰ Capgemini 2011b; *Bank for International Settlement* 2010.

⁴¹ *E-government* a certe condizioni, Milano, 2011

Grafico 10: *Online service Index (Nazioni Unite 2012) e pagamenti non-cash procapite (CapGemini) 2011*



4.2 L'indagine sull'informatizzazione degli Enti locali

L'analisi del legame tra innovazione, *e-government* e produttività e del ruolo che in tale circuito assume il sistema dei pagamenti necessita di un approfondimento specifico sul mondo degli enti locali, che rappresentano un punto nevralgico per valutare l'efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici. Il decentramento dei servizi secondo il principio di sussidiarietà, rafforzato dalla riforma del titolo V della Costituzione (legge n. 3 del 2001), ha intensificato il rapporto tra cittadino/impresa ed ente locale, moltiplicando le occasioni di contatto. In questo contesto l'evoluzione dei canali e dei servizi di pagamento può incidere positivamente sulla produttività dell'amministrazione pubblica e sulle abitudini dei cittadini, incentivandoli al progressivo abbandono del contante e all'utilizzo degli strumenti di pagamento più innovativi. Per questi motivi la Banca d'Italia svolge periodicamente una indagine sul livello di informatizzazione degli enti locali approfondendo, in particolare, il grado di innovazione del rapporto con i tesoriери e i riflessi che tale relazione può avere sull'erogazione dei servizi.

L'indagine sull'informatizzazione degli enti locali, avviata la prima volta nel 2000, è giunta alla sua quinta edizione e coinvolge un campione di oltre 400 enti. La rilevazione è attuata su un campione di enti che comprende la quasi totalità delle Regioni e delle Province, un numero significativo di Comuni di differenti dimensioni nonché le ASL dei soli capoluoghi di Regione (tavola 4). Le Filiali della Banca d'Italia, attraverso il contatto diretto con gli enti, ne hanno individuato i referenti sottoponendo il questionario ai responsabili del sistema informativo o di internet di ciascun ente ovvero, per la parte di competenza, ai responsabili del bilancio.

L'arco temporale considerato ha consentito di ricostruire negli anni lo "stato dell'arte" dell'utilizzo delle TIC presso gli enti locali, delineando uno scenario di progressivo avvicinamento all'obiettivo della massima diffusione degli strumenti informatici e telematici

da parte degli enti. L'evoluzione dello scenario tecnologico e del mercato dei pagamenti ha reso necessario un graduale e progressivo adattamento dell'oggetto dell'indagine, che ora si focalizza in particolare sull'orientamento all'innovazione. Nell'indagine del 2012 si è posto un particolare accento sui canali attraverso i quali l'ente dispiega la propria rete di comunicazione con le altre amministrazioni e l'utenza, con uno sguardo privilegiato ai canali di pagamento e al modo in cui l'utilizzo di procedure avanzate può abilitare un colloquio completamente telematico con l'utenza. L'analisi sul livello di utilizzo di strumenti di pagamento elettronici e, più in generale, di quei canali che consentono un'erogazione tempestiva ed efficiente dei servizi pubblici può fungere da banco di prova dei dati e delle classifiche presentate nella prima parte del lavoro.

Tavola 4: Indagine sull'informatizzazione degli enti locali - il campione di riferimento

Tipo di ente	Numero	Area geografica	Numero
Comuni	282	Nord Ovest	120
Province	92	Nord Est	65
Aziende sanitarie locali	29	Centro	67
Regioni	16	Sud	120
		Isole	47
Totale	419	Totale	419

Un primo dato di sintesi che si può ricavare dalle risposte fornite dagli enti del campione è quello sul grado di sofisticazione dei servizi offerti *on-line*. È stato chiesto agli enti di qualificare in maniera sintetica la natura dei servizi a disposizione dell'utenza sul proprio sito: dalle risposte emerge che fra i quattro livelli indicati (1. sito con meri servizi informativi, 2. sito con servizi informativi personalizzati per utenti registrati, 3. sito con possibilità di ricevere e inviare dati per lo svolgimento di una pratica, 4. sito con possibilità di completare l'iter amministrativo con il pagamento *on-line*), la maggioranza degli enti (53 per cento) offre esclusivamente servizi informativi generalizzati, mentre il 28 per cento consente anche uno scambio di dati e informazioni con l'utenza. La percentuale scende al 10 per cento se si considera il livello più elevato di sofisticazione ovvero quello che consente di concludere una pratica amministrativa completamente *on-line*, incluso il pagamento. La percentuale più alta di enti che dichiarano di consentire anche il pagamento *on-line* si riscontra tra le Regioni (25 per cento) e le ASL (17 per cento) mentre, dal punto di vista della distribuzione geografica, si conferma il ritardo già riscontrato in ricerche precedenti⁴², dell'area insulare (0 per cento) e meridionale (3 per cento) rispetto a quella centrale (13 per cento), nord occidentale (14 per cento) e nord-orientale (17 per cento).

La scarsa disponibilità di servizi completamente erogabili *on-line* è confermata dalla rilevazione dei canali e degli strumenti di versamento messi a disposizione dell'utenza: gli sportelli fisici e quelli postali risultano essere i canali messi a disposizione dal 90 per cento degli enti intervistati mentre solo il 18 per cento di essi consente il versamento tramite sito web, percentuale che sale appena al 24 per cento per i versamenti tramite ATM/POS. Il comparto di enti maggiormente aperto ai canali innovativi sembra essere quello delle ASL, ove tali percentuali salgono al 38 per cento per i versamenti tramite web e al 75 per cento per quelli tramite ATM/POS. Interessante il dato relativo al 70 per cento delle regioni che si avvale per l'incasso anche di canali meno convenzionali (tabaccai, ricevitorie e grande

⁴² Arpaia, Doronzo, Ferro 2009.

distribuzione) che si stanno diffondendo molto tra i grandi “biller” (luce, gas, telefonia, etc...) poichè consentono il riscontro in tempo reale dell’avvenuto pagamento. Anche in questo caso gli enti dell’area insulare e meridionale risultano meno propensi a utilizzare tali canali rispetto a quelli del centro-nord. I risultati dell’indagine sembrano, comunque, smentire percentuali elevate di fruibilità *on-line* dei servizi quali quelle riportate, in particolare dall’ultima indagine della Commissione Europea sull’*e-government*.

Grafico 11: livello di sofisticazione dei servizi on-line 2012 (Banca d’Italia)

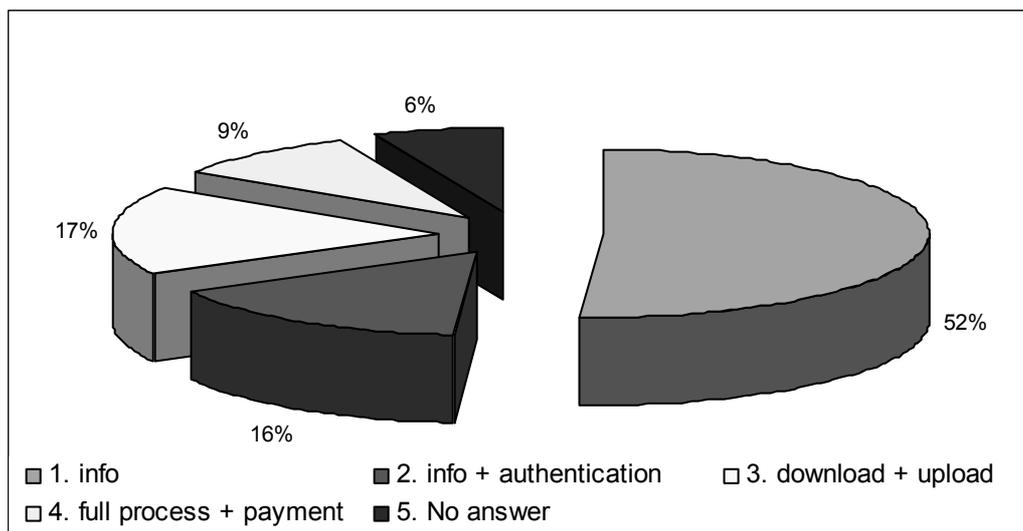
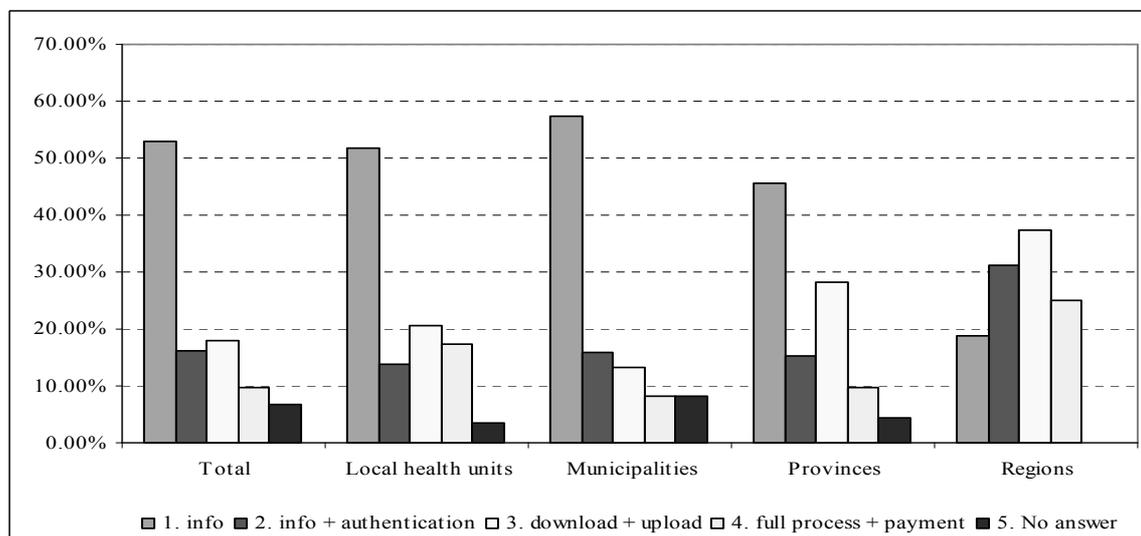


Grafico 12: livello di sofisticazione dei servizi on-line per tipologia di ente 2012 (Banca d’Italia)



Tra i settori che maggiormente beneficiano dell’utilizzo dell’ICT vi è la gestione del bilancio e della contabilità in generale (il 93 per cento degli enti dichiarano di aver informatizzato più del 50 per cento delle relative procedure) mentre tale percentuale scende al 50 per cento se si parla di processi, come il controllo di gestione, che richiedono un’integrazione sistemica tra le diverse procedure interne. Modesta la quota (6 per cento) degli enti che utilizzano procedure di *procurement* completamente automatizzate, nonostante la spinta impressa negli ultimi anni al mercato elettronico di acquisti in rete da parte delle PA. Generalmente si nota come le funzioni “aziendali” dell’ente (amministrazione del personale,

contabilità, incassi e pagamenti) siano mediamente più informatizzate di quelle per cui si richiede un contatto con l'utenza (anagrafe, certificazione, *procurement*). Anche i dati relativi ai servizi erogabili completamente o prevalentemente *on-line* sembrano confermare che le pubbliche amministrazioni italiane siano, in realtà, piuttosto arretrate nell'attuazione dell'agenda digitale: solo il 30 per cento degli enti, infatti, dichiara di consentire l'inoltro di richieste o la prenotazione di servizi *on-line*. Tale percentuale sale al 69 per cento sia per le ASL sia per le Regioni.

Grafico 13: *Canali di versamento 2012*

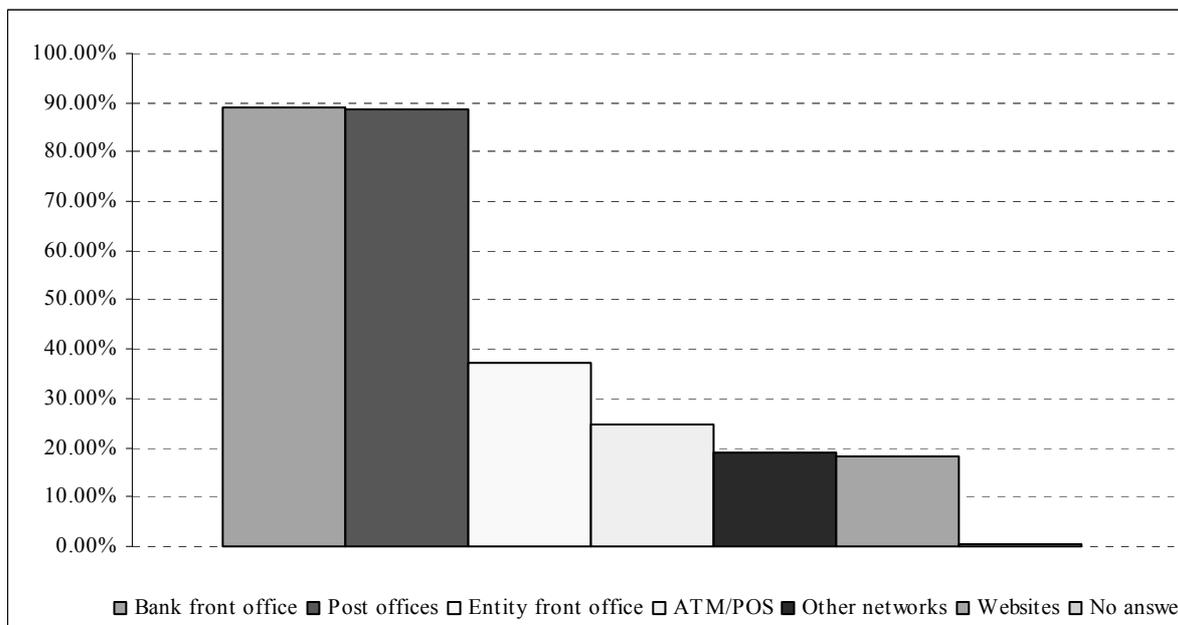
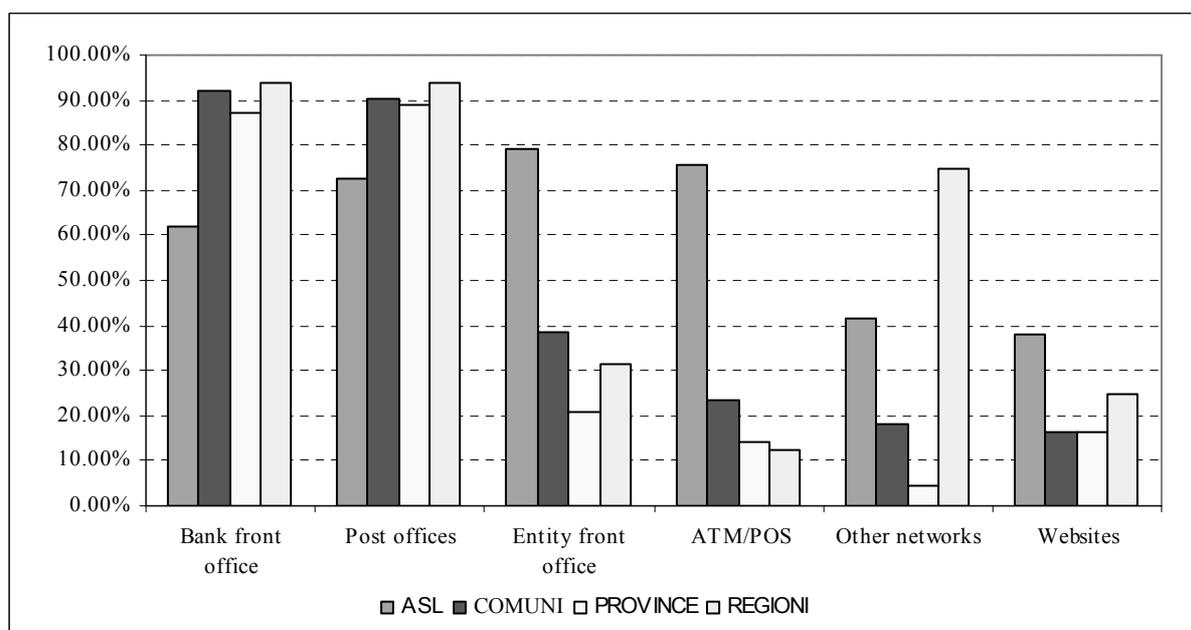


Grafico 14: *Canali di versamento per tipologia di ente 2012*



L'analisi dei fattori che frenano l'utilizzo delle nuove tecnologie indica che il ritardo delle pubbliche amministrazioni italiane non dipende, probabilmente, solo da una scarsa domanda da parte dell'utenza (solo il 6 per cento degli enti annovera tale fattore tra quelli che

possono frenare l'utilizzo dell'ICT); anche l'inadeguatezza normativa non viene vista dalle amministrazioni come un ostacolo (solo l'11 per cento ritiene che ci sia bisogno di ulteriori interventi) mentre viene riconosciuto un ruolo decisivo ai costi eccessivi/risorse scarse (75 per cento), alla carenza di personale adeguatamente formato (64 per cento) e alle difficoltà organizzative (53 per cento) e, pertanto, a limiti individuabili dal lato dell'offerta.

Altro campo utile a misurare il grado di informatizzazione degli enti è quello relativo ai canali di comunicazione con l'utenza: ben il 93 per cento dichiara di utilizzare la PEC ma il 72 per cento di questi ammette che tale scambio è limitato a una percentuale inferiore al 20 per cento del totale della corrispondenza trattata. Appena maggiore risulta essere la quota di corrispondenza trattata mediante tale strumento nell'area nord orientale del paese.

Si registrano progressi rispetto alla precedente indagine nelle modalità di colloquio tra ente e tesoriere bancario: il 70 per cento degli enti utilizza canali completamente telematici per l'invio dei mandati di pagamento, delle reversali di incasso e della rendicontazione, mentre si riduce al 25 per cento la percentuale di enti che continua a utilizzare la carta (nel 2008 era il 36 per cento, nel 2005 il 48). L'utilizzo delle procedure basate sul supporto cartaceo anche in questo caso risulta maggiore nel Mezzogiorno (37,5 per cento) e minore nel nord-est (9 per cento). Inoltre, nonostante la normativa abbia previsto l'obbligo, non ancora reso operativo, di effettuare la fatturazione elettronica nei confronti delle PA, il 65% degli enti intervistati non ha ancora inserito nei propri piani di azione il ricorso a processi di fatturazione elettronica, dato che denuncia una certa sfiducia delle amministrazioni nei confronti delle iniziative legislative e soprattutto una scarsa attenzione all'innovazione in un segmento che potrebbe generare notevoli vantaggi sia alle imprese sia alla stessa PA.

Le prime elaborazioni sui dati dell'indagine mostrano, in sintesi, che le pubbliche amministrazioni locali non sono, nella maggioranza dei casi, pronte all'erogazione dei servizi attraverso canali digitali. Nonostante queste tipologie di indagine vengano condotte tramite questionari e, pertanto, possano scontare un certo grado di autoreferenzialità, le basse percentuali che emergono sulla possibilità di pagare i servizi in multicanalità e con strumenti compatibili con l'*e-government* costituiscono un ulteriore fattore di controllo dei livelli di fruibilità e di sofisticazione dei servizi segnalato dagli enti. Non esistono in Italia molte fonti con cui poter confrontare i dati raccolti, fatta eccezione per l'Osservatorio *e-government* del Politecnico di Milano i cui studi⁴³, condotti su un campione di enti fortemente propenso all'innovazione, evidenziano che solo il 15 per cento dichiara di avere già in piedi sistemi di pagamento multicanale e il 13 per cento di erogare servizi *on-line* che prevedono un sistema di autenticazione forte (corrispondente al quarto livello di sofisticazione indicato nell'indagine della Banca d'Italia).

5. Alcune riflessioni sulle iniziative di *e-government* e sul ruolo dei pagamenti pubblici

Le indagini illustrate nei precedenti paragrafi mostrano che il numero di cittadini e di imprese che ha utilizzato il web per relazionarsi con la PA è ancora basso, nonostante il livello di sofisticazione dell'offerta e la disponibilità dei servizi.

Una prima risposta al notevole ritardo nello sviluppo di relazioni digitali tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione può essere ricercata nel mondo dei pagamenti pubblici. Ove, infatti, l'amministrazione pubblica subordini l'erogazione di un servizio al pagamento di un corrispettivo (diritto, imposta, tariffa), i sistemi e le procedure di pagamento diventano un passaggio essenziale e ineludibile nel processo amministrativo e l'interazione tra i sistemi di pagamento e le procedure dell'amministrazione erogante diventa un presupposto essenziale

⁴³ Politecnico di Milano, 2011.

per consentire l'instaurarsi di una relazione *on-line* tra utente e PA. Qualsiasi procedimento amministrativo da attuare in rete, dal pagamento di una multa alla concessione di un permesso, diventa molto simile a un processo di *e-commerce*. La transazione di pagamento deve poter essere, nella maniera più tempestiva e affidabile possibile, riconciliata con la pratica amministrativa sottostante e ciò vale per i servizi resi da tutte le amministrazioni (centrali e locali). Questa integrazione non è frequente.

Sono molteplici i motivi di questa scarsa integrazione. In primo luogo, buona parte delle amministrazioni centrali ha iniziato a investire solo recentemente in tecnologie con l'obiettivo di facilitare il dialogo con l'utenza. Il CAD ha dato ai cittadini il diritto di interagire con la pubblica amministrazione in maniera digitale, ma, ad oggi, sono ancora pochi gli investimenti della PA centrale sulle piattaforme tecnologiche che dovrebbero facilitare tale dialogo.

In secondo luogo l'azione della PA ha avuto un limite nella mancanza di un coordinamento che consentisse di mettere a fattor comune le esperienze maturate in diversi ambiti, oltre a condividere infrastrutture e standard. Molto dipende ovviamente dalla polverizzazione delle pubbliche amministrazioni (oltre 16 mila secondo la rilevazione ISTAT), che richiederebbe un modello di coordinamento articolato su base regionale.

Un terzo punto, strettamente collegato ai precedenti, è l'obsolescenza delle procedure di riscossione delle entrate. Il sistema dei pagamenti pubblici (con una certa differenza tra quelli centrali e locali), pur recependo alcune importanti innovazioni, è stato finora considerato come un corpo distinto dalla macchina amministrativa, che con quest'ultima aveva contatto solo in sede di predisposizione dei titoli di pagamento e resa dei conti. Mentre le innovazioni introdotte nelle procedure di spesa sono partite dal presupposto di introdurre cambiamenti lungo tutta la "catena del valore" del pagamento, non altrettanto è avvenuto per gli incassi ove per anni è stata sottovalutata l'importanza del legame tra pagamento e procedura amministrativa sottostante. La necessità di erogare i servizi *on-line* o comunque di consentirne la fruizione attraverso l'ICT impone ora una revisione ad ampio raggio dei meccanismi di incasso, sia delle amministrazioni centrali sia locali, che ponga al centro del processo "richiesta - pagamento - erogazione del servizio" l'esigenza di una immediata riconciliazione dei flussi finanziari e informativi, una gestione delle informazioni completamente dematerializzata, la definizione di standard e la condivisione di infrastrutture che facilitino lo scambio di informazioni in condizioni di sicurezza e affidabilità tra la PA e l'utenza attraverso le procedure di pagamento.

Non vi è dubbio che la PA, che muove volumi rilevanti di operazioni, possa svolgere un ruolo cruciale nell'aumentare l'offerta di servizi di pagamento innovativi e sicuri. Tuttavia, come si è avuto modo di rilevare nel paragrafo precedente, l'attuale sistema risulta ancora legato all'utilizzo di canali di versamento tradizionali in quanto, sia da un punto di vista normativo sia tecnologico, non è stato interessato, come il comparto della spesa, da un'opera di modernizzazione che avesse valenza "sistemica". L'art. 15 del decreto legge n. 179/2012, confermando in ciò il precedente art. 5 del CAD, può essere considerato un ottimo passo in avanti in questa direzione anche se i benefici attesi dall'introduzione dell'innovazione tecnologica nei pagamenti pubblici potranno essere conseguiti solo se le nuove regole saranno estese a tutte le categorie di incassi, indipendentemente dalla natura (p.e. le entrate fiscali) dal canale (p.e. bollettini postali); ogni eccezione, pur giustificata dalla delicatezza delle procedure coinvolte, rischia di depotenziare i positivi impatti del nuovo modello e sull'efficienza della pubblica amministrazione.

Pur in assenza di una chiara *governance* del processo di modernizzazione delle procedure di incasso, che può essere invece ritrovata nell'esperienza fatta per l'informatizzazione delle spese delle amministrazioni centrali attraverso il Comitato di coordinamento del Sistema

Informatizzato dei pagamenti della Pubblica Amministrazione (SIPA, cfr. paragrafo 3) si riscontrano in questa norma alcuni positivi elementi di coordinamento dell'azione pubblica. In primo luogo l'imposizione di uno standard, disegnato per tutte le amministrazioni secondo linee guida comuni, per la definizione del codice di riconciliazione sottolinea l'importanza attribuita dal legislatore al colloquio telematico tra procedure di pagamento, amministrative e contabili degli enti. In secondo luogo a Consip e alle centrali di committenza regionali è attribuito un importante ruolo di accentramento della domanda di servizi da parte delle PA. che, in presenza di un indirizzo strategico enunciato dall'Agenzia per l'Italia Digitale, potrebbe consentire alle PA di trasformare la propria massa critica in forza contrattuale e di "spuntare" condizioni economiche più vantaggiose nell'approvvigionamento dei servizi che abilitano il pagamento attraverso carte e altri strumenti elettronici. Un'ulteriore spinta verso l'evoluzione dei servizi di pagamento potrà essere impressa dall'adozione definitiva degli standard SEPA; il Regolamento Europeo n. 260/2012, fissando la data (febbraio 2014) entro la quale le comunità finanziarie dei singoli Paesi membri dovranno abbandonare l'utilizzo di strumenti quali il bonifico e l'addebito diretto non compatibili con i requisiti minimi, contribuirà ad accrescere l'impiego di strumenti pan-europei basati su standard condivisi.

L'attuazione di queste norme costituisce un punto di svolta sul tema dell'innovazione nei pagamenti pubblici; sono coinvolti, potenzialmente, centinaia di milioni di pagamenti e milioni di utenti in un processo che produrrà la dematerializzazione delle procedure di spesa e dei pagamenti anche delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato, con benefici enormi sia per le PA sia per l'utenza. Come dimostrato dall'esperienza dell'informatizzazione dei pagamenti dello Stato, l'innovazione nei pagamenti pubblici può pervasivamente coinvolgere, in un percorso di modernizzazione, anche i settori a monte delle procedure e stimolare negli utenti l'utilizzo della tecnologia anche per altre tipologie di operazioni svolte nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

6. Conclusioni

Gli indicatori di *e-government* illustrati in questo lavoro offrono un quadro in chiaro e scuro; nel complesso l'Italia sembra posizionarsi su livelli inferiori a quelli di altri paesi avanzati sotto il profilo dell'offerta di servizi di *e-government*, ma ancor più dal lato della domanda, mostrando un ritardo ancora maggiore in termini di utilizzo dei servizi da parte dell'utenza, in particolare dei cittadini. Questi risultati sono probabilmente determinati dalla modesta diffusione della conoscenza delle tecnologie ICT tra la popolazione, ma possono risentire anche di dotazioni infrastrutturali non del tutto adeguate (per esempio in termini di copertura della banda larga) e di un'offerta di servizi ancora non adeguata. Le informazioni ricavabili dalla Tesoreria dello Stato riguardanti le procedure d'incasso e i dati dell'indagine sull'informatizzazione degli enti locali, fanno emergere un livello di sofisticazione dei servizi offerti *on-line* non elevato, soprattutto perché la possibilità di concludere un iter amministrativo *on-line* attraverso il pagamento è ancora poco diffusa (quasi nulla per le amministrazioni centrali, minore del 20 per cento per gli enti locali). Tali dati fanno sorgere il dubbio che alcune indagini tendano a sopravvalutare l'offerta di servizi di *e-government* nel nostro paese.

L'impegno delle istituzioni per dare attuazione alle riforme della pubblica amministrazione intraprese è stato notevole, ma i risultati non sono sempre stati pari alle attese, come per esempio segnalano gli indicatori sul grado di raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda digitale. Pur senza disconoscere i progressi fatti, soprattutto nel quadro normativo di riferimento, va riconosciuto che tuttora convivono amministrazioni che hanno con tenacia applicato le riforme e soprattutto utilizzato al meglio le tecnologie, con altre che

mostrano ancora un relativo grado di arretratezza⁴⁴. Ciò che sembra essere mancato, nel complesso di leggi, piani di *e-government*, progetti, è la capacità di “tenere assieme” tutto ciò, di coordinare e monitorare l’andamento settoriale delle iniziative, la determinazione a “rendere conto” sia alle istituzioni di controllo politico e amministrativo sia ai cittadini (*l’accountability*), il percorso di attuazione, i risultati ottenuti (e le difficoltà per ottenerli), la quantità e la qualità delle risorse pubbliche utilizzate, l’esito dei controlli effettuati, i miglioramenti effettivi ottenuti dalla collettività. Questa situazione è percepibile nello scollamento, anche sotto il profilo del collegamento telematico, che sembra manifestarsi tra strutture centrali e amministrazioni periferiche, realtà che non riescono a rappresentarsi adeguatamente e a dialogare proficuamente anche perché spesso rispondono a logiche diverse (autoreferenziali le prime, localistiche le seconde). Basti pensare, a titolo di esempio, alla prima fase del processo di informatizzazione (che ha interessato essenzialmente l’amministrazione centrale, lasciando quelle locali senza adeguata *governance* e indirizzi strategici ma anche con poche risorse a disposizione per l’innovazione) ovvero alle leggi di riforma della PA succedutesi dopo il 2001 (anno della riforma Costituzionale del titolo V) che si applicavano esplicitamente alla PA centrale, costituendo per quelle locali, in molti casi, solo “norme di principio e indirizzo” di cui le stesse dovevano tenere conto. Data la situazione, è ragionevole invece ritenere che l’innovazione e la tecnologia possano costituire il *trait-d’union* nell’attuazione delle riforme e dei progetti di *e-government* tra strutture centrali e locali poiché unificante è l’elemento della fornitura di servizi pubblici efficienti e secondo standard condivisi a cittadini e imprese, ovunque dislocati sul territorio.

Occorre dunque è rafforzare la *governance* e il coordinamento delle iniziative già messe in campo piuttosto che immaginarne altre dagli esiti incerti, ricercando la giusta via di mezzo tra soluzioni centralizzate e rispetto delle autonomie. Non bisogna inoltre dimenticare che l’attuale crisi finanziaria ed economica si riflette pesantemente sulle prospettive di riforma della pubblica amministrazione poiché il rispetto dei parametri europei e soprattutto la necessità di ridurre il debito si traduce inevitabilmente in un taglio delle risorse a disposizione, necessarie per finanziare non solo le spese ordinarie ma anche quelle richieste per l’ammodernamento delle strutture pubbliche. Date queste premesse, la vera sfida per la pubblica amministrazione in questi anni diventa quella di aumentare l’efficienza e la qualità dei servizi senza ridurre la quantità degli stessi ma perseguendo riduzioni o stabilità nei costi, allo scopo di contribuire al risanamento dei conti pubblici sia sotto questo versante sia creando i presupposti (con la semplificazione degli oneri amministrativi per le imprese e i cittadini, la dematerializzazione, l’utilizzo della tecnologia e la fornitura di servizi pubblici efficienti) per la crescita dell’economia. L’innovazione tecnologica non deve essere il fine ma il mezzo per aumentare la produttività proprio attraverso il risparmio dei costi nel medio periodo e l’aumento nella qualità dei servizi.

⁴⁴ La sensazione di stare perennemente a metà del guado del passaggio verso la modernizzazione quando si affronta la questione della riforma, sempre incompiuta, della pubblica amministrazione e dei suoi difficili rapporti con i cittadini è descritta, in una prospettiva storica, da un saggio di S. Cassese il quale afferma che quando si parla di pubblica amministrazione si ha l’impressione di essere in uno “Stato introvabile” per dire che “la *deprecatio temporis*, la sfiducia degli italiani per le proprie istituzioni, la consapevolezza, diffusa fin dall’Ottocento, del ritardo italiano e della maggiore maturità di Francia e Regno Unito hanno agito come molla potente per il risanamento finanziario. Ma ad entrare nell’Unione è uno Stato che rimane ambivalente, metà sviluppato, metà arretrato: è ancora dualistico, autoritario e liberale; e soprattutto, si ingerisce in ogni cosa senza, poi, riuscire a far valere gli interessi pubblici che motivano tale ingerenza”. S. Cassese, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, 1998. Per una valutazione riassuntiva delle riforme della PA si rinvia a F. Bassanini, “*Vent’anni di riforme del sistema amministrativo italiano*”, *Rassegna Astrid*, 2010.

Il sistema dei pagamenti pubblici può rappresentare una leva per lo sviluppo dell'*e-government*: rivedendo i meccanismi d'incasso, sia delle amministrazioni centrali sia locali, ponendo al centro del processo "richiesta - pagamento - erogazione del servizio" l'esigenza di una immediata riconciliazione dei flussi finanziari e informativi, una gestione delle informazioni completamente dematerializzata, la definizione di standard e la condivisione di infrastrutture che facilitino attraverso le procedure di pagamento lo scambio di informazioni in condizioni di sicurezza e affidabilità tra la PA e l'utenza.

Bibliografia

Arpaia C.M., Doronzo R., Ferro P. (2009), “Informatizzazione, trasparenza contabile e competitività della pubblica amministrazione: un'analisi a livello regionale”, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, No. 48, July .

Banca d'Italia (2009), Relazione annuale, Rome.

Bank for International Settlements (2010), “Statistics on payment and settlement systems”.

Bassanini F. (2010), Vent'anni di riforme del sistema amministrativo italiano, Rassegna Astrid.

Benvenuti M., Casolaro L. e Gennari E. (2013), "Metrics of innovation: measuring the Italian gap", Bancaditalia, QEF

Cassa Depositi e Prestiti (2012), “Banda larga e reti di nuova generazione”, Rome, August.

Cassese S. (1998), Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane, Donzelli.

Capgemini (2011), “E-government report 2011”, <http://www.it.capgemini.com/chisiamo/report-pov/egovernment-report-2011-exsumm-scheda-italia/>.

Capgemini (2011), World payment report.

European Commission (2000), “European Council of Lisbon: final conclusion”, Brussels, March .

European Commission (2009), “Europe’s Digital Competitiveness Report”, Brussels, August 4.

European Commission (2012), “Digital Agenda Scoreboard 2012”, Brussels, June 18 .

Ferro P (2010), “L’utilizzo dell’ICT nel sistema dei pagamenti pubblici: le prospettive per la tesoreria dello Stato e degli enti locali, Forum Banche e PA, Rome, February.

ICOM – Istituto per la competitività (2011), “Rapporto sulle reti di nuova generazione”, Rome.

ICOM – Istituto per la competitività (2012), “Rinnovare l’Italia: una stima dei possibili benefici per i cittadini di una PA digitale”, Rome.

Inkelaar R, McGuckin R.H., Van Ark B. (2003), “The contribution of ICT-Producing and ICT Using Industries to Productivity Growth: A Comparison of Canada, Europe and the United States”, International Productivity Monitor, Vol. 6, pp. 56-63.

Istat (2012), Relazione annuale sulla situazione economia del paese, May.

Liikanen E. (2003), “L’E-Government e l’Unione Europea”, The European Journal for the Informatics Professional, Vol. IV, No. 2, April.

Mancarella M. (2009), “Profili negoziali e organizzativi dell’amministrazione digitale”, Tangram Edizioni Scientifiche, Trento.

McKinsey Global Institute (2011), Internet matters: the net’s sweeping impact on growth, jobs and prosperity.

Ministero per lo Sviluppo economico (2011), Relazione al progetto strategico Agenda Digitale Italiana: implementare le infrastrutture di rete. Caratteristiche e modalità attuative”, Rome.

OECD (2003), The sources of Economic Growth in OECD Countries, Paris.

OECD (2004), The Economic Impact of ICT: Measurement, Evidence and Implications, Paris.

OECD (2011), Government at a Glance 2011, Paris.

OECD (2012), Kretschmer, T. “Information and Communication Technologies and Productivity Growth: A Survey of the Literature”, OECD Digital Economy Papers, No. 195, Paris.

Papini A. (2004), “La PA alle prese con l’innovazione tecnologica”, Rivista italiana di comunicazione pubblica, No. 21.

Pietroni A., Ferro P. (2008), “Il Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici: obiettivi, utilizzo e sviluppo”, La Finanza Locale, No. 12.

Pilat D., Wofl A. (2004), ICT Production and ICT Use: What Role in Aggregate Productivity Growth?, OECD, Paris .

Politecnico di Milano (2011), “E-government: a certe condizioni...”, Osservatorio E-government

Politecnico di Milano (2012), “Osservatorio Fatturazione Elettronica e Dematerializzazione”.

Sestito P. and Torrini R. (2012), “Europa 2020 e riforme nazionali: governance economica e riforme strutturali”, Banca d’Italia, Questioni di Economia e Finanza, No. 124, April.

United Nations (2012), “Global E-government Survey 2012”.

World Economic Forum (2012), The Global Competitiveness Report 2012-2013, September.

World Bank (2012), “2012 Doing Business”.

World Bank (2012), General guidelines for the development of Government payments programs.

World Bank (2013), Doing Business in Italy.

APPENDICE

A1: Le strutture per la diffusione dell'informatica nella pubblica amministrazione

L'informatizzazione della PA è stata affidata a diversi organismi che si sono succeduti nel corso degli ultimi vent'anni, a partire dal d. lgs. n. 39/1993 che istituì l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA), con il compito di curare la progettazione, lo sviluppo e la gestione dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni dello Stato. L'AIPA, sotto la guida del Prof. G.M. Rey, ha svolto una attività intensa ed efficace per dotare la PA di un piano per l'informatizzazione, stabilendo gli standard e le regole tecniche e seguendo le amministrazioni nella definizione dei contratti con le società fornitrici dei servizi di trasporto e di interoperabilità. Con il d. lgs. n. 196/2003, all'AIPA è subentrato il Centro Nazionale per l'Informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), con il compito di governare la fase di trasformazione e sviluppo dell'ICT e dell'SPC nella PA nonché di coordinare il processo di pianificazione dettando le relative norme tecniche (a gennaio del 2004 il CNIPA ha infatti assunto anche le funzioni del Centro tecnico della Presidenza del Consiglio dei Ministri creato nel 1997 per assistere i soggetti utilizzatori della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione antesignana dell'SPC). Nel 2009 il CNIPA è stato sostituito da DigitPA, ente che svolge funzioni di natura progettuale, tecnica e operativa, con la missione di contribuire alla creazione di valore per cittadini e imprese attraverso la realizzazione dell'amministrazione digitale. In particolare, viene rafforzato il ruolo di consulenza e coordinamento di DigitPA, rendendo più operativa la struttura con l'attribuzione di funzioni di realizzazione e gestione di interventi e progetti di innovazione. L'ultimo intervento in ordine di tempo sulle strutture di coordinamento dell'informatica pubblica è stato attuato con il decreto legge n. 83 del 22 giugno 2012, convertito nella legge 7 agosto n. 134 che ha istituito l'Agenzia per l'Italia digitale preposta alla realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana, in coerenza con gli indirizzi elaborati dalla Cabina di regia di cui all'articolo 47 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito in legge con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, e con l'Agenda digitale europea. In particolare, alla nuova Agenzia spetterà il compito di accelerare i piani per la banda larga e larghissima.

A2: Principali misure riguardanti la PA, l'Agenda Digitale e i pagamenti elettronici

Il decreto-legge n. 179/2012 contiene misure che hanno l'obiettivo di imprimere una forte accelerazione alla digitalizzazione dell'azione della pubblica amministrazione. Esse sono:

- Unificazione della carta d'identità con la tessera sanitaria
- Istituzione presso il Ministero dell'Interno dell'anagrafe nazionale della popolazione residente e dell'archivio nazionale delle strade e dei numeri civici presso l'Istat nonché del censimento continuo della popolazione;
- Istituzione del domicilio digitale del cittadino, ossia di una casella di posta elettronica certificata con la quale ogni cittadini potrà comunicare con la P.A. L'indirizzo verrà inserito nell'anagrafe nazionale della popolazione residente in modo tale da poter essere utilizzato da tutte le PA;
- Introduzione del fascicolo elettronico dello studente e adozione progressiva di testi scolastici in versione digitale;
- La creazione presso il Ministero per lo sviluppo economico dell'Indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata delle imprese e dei professionisti.
- Innovazioni nei trasporti locali con l'adozione di sistemi di bigliettazione elettronica interoperabili in campo nazionale attraverso strumenti di pagamento mobile e tramite qualsiasi dispositivo di telecomunicazione.
- Misure volte a agevolare la diffusione della banda larga (rifianziata), semplificando gli adempimenti amministrativi per lo scavo.
- Uso della telematica negli accordi e nei contratti della PA e nella conservazione degli atti notarili, con una sottolineatura sulla responsabilità dirigenziale, disciplinare e per danno erariale per il titolare dell'ufficio competente in caso di mancato avvio del procedimento telematico. E' fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di scambiarsi documenti e/o comunicazioni in formato cartaceo (*switch off*).
- Introduzione della definizione di dato aperto e valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, allo scopo di promuovere la partecipazione e la trasparenza amministrativa. Viene inoltre fortemente incentivato il riuso dei programmi informatici da parte delle amministrazioni (con responsabilità dirigenziale in caso di mancata attivazione di tale norma) e gli acquisti esclusivi da parte della PA esclusivamente in forma telematica, consentendo significativi risparmi di spesa.

- Trasmissione telematica della ricetta medica (obiettivo: 90 per cento delle 800 milioni di ricette cartacee telematizzate entro il 2015) e digitalizzazione della cartella clinica nonché diffusione del fascicolo sanitario elettronico, con abbattimento dei costi e maggiori controlli.
- Utilizzo della PEC per le notifiche e le comunicazioni effettuate dalle cancellerie e dagli uffici giudiziari quando il destinatario è munito di posta elettronica risultante da elenchi pubblici ovvero tale indirizzo sia stato indicato dalla parte in giudizio.
- Obbligo per la PA di accettare pagamenti elettronici (con esclusione dei versamenti fiscali e contributivi) tramite bonifici, ovvero carte di debito, di credito o altri strumenti disponibili, e di pubblicare i codici IBAN sui siti; adesione obbligatoria delle amministrazioni centrali e periferiche al SICOGE (sistema di contabilità economia e finanziaria gestito dalla Ragioneria Generale dello Stato) come preconditione per la dematerializzazione e informatizzazione dei pagamenti verso i cittadini.
- Da 1° gennaio 2014 i soggetti che effettuano attività di vendita e di prestazione di servizi anche professionali saranno tenuti ad accettare pagamenti con carte di debito; i pagamenti elettronici potranno essere effettuati anche con tecnologie mobile.

A3: Principali disposizioni contenute nel CAD

Il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) - d. lgs. n. 82/2005 - delinea il quadro normativo entro cui deve attuarsi la digitalizzazione dell'azione amministrativa, sancendo veri e propri diritti dei cittadini e delle imprese a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le P.A. Le modifiche introdotte dal d. lgs. n. 235/10 hanno determinato il superamento del precedente impianto, nel convincimento che la digitalizzazione dell'azione amministrativa sia una vera e propria funzione di governo, dalla quale sono attesi una riduzione dei costi di transazione e, in un arco temporale ventennale, un aumento cumulato del PIL del 17 per cento.

Più in dettaglio, il CAD prevede, tra l'altro:

- l'adozione di iniziative coordinate di Stato, Regioni ed Enti locali per raggiungere l'obiettivo della digitalizzazione dell'attività amministrativa a livello centrale e locale (art. 14);
- l'utilizzo dell'ICT nei rapporti tra PA e imprese per la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e scambio di informazioni e documenti, nonché per l'adozione e comunicazione di atti e provvedimenti amministrativi;
- una maggiore trasparenza dell'azione amministrativa, da attuare arricchendo il contenuto dei siti istituzionali con moduli e formulari da utilizzare per l'avvio dei procedimenti amministrativi on line;
- l'utilizzo di carte di debito, di credito o prepagate e ogni altro strumento di pagamento elettronico per l'effettuazione di pagamenti spettanti alle PA.;
- la firma digitale per la sottoscrizione di documenti informatici con piena validità legale e la liberalizzazione del mercato delle firme digitali;
- l'utilizzo della PEC per le comunicazioni e la trasmissione dei documenti informatici, la dematerializzazione dei documenti, il protocollo informatico e il fascicolo elettronico;
- la stipula di convenzioni tra Amministrazioni per lo scambio di banche dati;
- la messa in disponibilità dei dati pubblici di cui sono titolari le PA, in formati aperti rielaborabili da terzi.

A4: General guidelines for the development of Government payments programs

A. Governance, Safety and Efficiency

- Guideline 1. Ensure proper program governance and risk management: governance arrangements should ensure accountability, transparency, and effectiveness in managing the risks associated with government payment programs.
- Guideline 2. Review and streamline treasury processes, then work on their automation: the treasury should devote extensive efforts to identifying all relevant needs with regard to improved safety, efficiency and transparency.
- Guideline 3. Take full advantage of electronic payment methods: the extensive use of electronic payments in government payment programs can reduce costs and improve transparency and traceability.
- Guideline 4. Create appropriate organizational arrangements to foster the continuous development of government payment programs: the national treasury/ministry of finance should consider engaging in

collaborative schemes with the central bank and other stakeholders to identify additional improvement opportunities for these programs and, eventually, facilitate their implementation.

B. Legal and Regulatory

- Guideline 5. An appropriate legal framework with specific applicability to government payment programs can further underpin their safe and efficient operation: laws and/or regulations that provide clarity and certainty to the various parties involved, and that promote effectiveness and transparency in the execution of programs should be enacted/approved.
- Guideline 6. Laws and regulations on payment instruments and systems, competition and consumer protection can also have an important bearing on government payment programs: the legal basis should support sound and fair practices in the market place, and be flexible enough to accommodate innovations.

C. Payment Systems Infrastructure

- Guideline 7. An appropriate payments infrastructure should be in place: the potential to obtain substantial benefits from migrating government expenditures and collections to electronic payments relies on there being the required payments infrastructures to process such payments safely, efficiently and at a reasonable cost.
- Guideline 8. Maximize the potential of the available infrastructures through interoperability and widespread usage: payment service providers being able to channel their payment operations through any of the key mainstream infrastructures promotes efficiency, network expansion, and a level playing field for all players.
- D. Cooperation and Partnerships to Leverage Government Payment Programs
- General Guideline 9. Adopt a strategic approach to the development of government payment programs: the reforming of government payment programs has the potential to trigger the development of a robust payments infrastructure, which in turn will support the safe and efficient processing of government payments.
- General Guideline 10. Leverage on government payment programs to promote financial inclusion: the large volume of payments issued by governments, as well as the nature of some specific programs like social spending programs, represents an opportunity to promote or facilitate financial inclusion on a large scale.

A5: I pagamenti elettronici nei confronti delle PA nell'Agenda Digitale Italiana

Le principali novità della nuova versione dell'articolo 5 del CAD, che hanno l'obiettivo di scuotere una situazione piuttosto stagnante, sono le seguenti:

- perimetro della norma: tutte le pubbliche amministrazioni, secondo la definizione che ne dà il CAD, sono obbligate a fornire all'utenza la possibilità di utilizzare strumenti di pagamento elettronici secondo le regole stabilite dallo stesso articolo.
- indicazione dell'Iban: le pubbliche amministrazioni dovranno indicare sul proprio sito internet e sulla richiesta di pagamento l'Iban del conto di destinazione (o dell'imputazione del versamento nel caso di incassi effettuati all'entrata del bilancio o su un conto nell'ambito della tesoreria dello Stato) in modo da consentire sempre al versante di poter effettuare il pagamento tramite bonifico.
- codice di riconciliazione: le pubbliche amministrazioni dovranno sempre fornire al versante il codice identificativo del pagamento che dovrà essere indicato direttamente dal versante nella causale del bonifico ovvero trasmesso all'amministrazione che incassa dall'istituto di pagamento. Nell'ottica dell'e-government i codici identificativi dei singoli pagamenti - emessi dalle competenti amministrazioni secondo uno standard che verrà definito dall'Agenzia per l'Italia Digitale sentita la Banca d'Italia - abilitano la riconciliazione automatica del versamento da parte dell'amministrazione consentendo una tempestiva erogazione del servizio pubblico collegato al pagamento.
- pagamenti con carta: le pubbliche amministrazioni dovranno consentire ai privati di effettuare i versamenti tramite carte, di debito, di credito, prepagate ovvero altri strumenti di pagamento elettronici disponibili, avvalendosi di prestatori di servizi di pagamento, individuati mediante ricorso agli strumenti di acquisto e negoziazione messi a disposizione da Consip o dalle centrali di committenza regionali di riferimento .