



BANCA D'ITALIA

EUROSISTEMA

L'informatizzazione nelle Amministrazioni locali

Roma, dicembre 2013



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

L'informatizzazione nelle Amministrazioni locali

Roma, dicembre 2013

© **Banca d'Italia, 2013**

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

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

Indirizzo

Via Nazionale 91, 00184 Roma - Italia

Telefono

+39 0647921

Sito internet

<http://www.bancaditalia.it>

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

ISSN 2283-3226 (stampa)

ISSN 2283-3250 (online)

Aggiornato con i dati disponibili a Gennaio 2013, salvo diversa indicazione

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

INDICE

1. Premessa e sintesi della ricerca	9
2. Caratteristiche della ricerca	12
2.1 Le ricerche sull'informatizzazione territoriale 2000 – 2008	12
2.2 Le caratteristiche della nuova indagine	13
2.3 Nota Metodologica	13
3. Motivazioni e vincoli all'utilizzo delle tecnologie informatiche e delle telecomunicazioni	16
4. L'utilizzo delle tecnologie informatiche nelle funzioni istituzionali	21
4.1 Funzioni e servizi erogati	21
4.2 Canali e strumenti di versamento utilizzabili dall'utenza	29
5. La comunicazione con istituzioni e utenza e l'erogazione dei servizi in rete	33
5.1 Le Reti istituzionali	33
5.2 Comunicazione con l'utenza e diffusione della Posta Elettronica Certificata	37
5.3 Grado di sofisticazione dei servizi offerti on-line	39
6. Gestione del rapporto con il tesoriere bancario	43
6.1 Forma dei rapporti con il tesoriere bancario	43
6.2 Evoluzione del rapporto convenzionale tra enti e tesorieri.	46
6.3 Utilizzo degli strumenti SEPA	48
6.4 Il SIOPE	51
7. Gestione delle gare d'appalto	54
7.1 Gestione della procedura di appalto	54
7.2 Procedure di appalto e nuove tecnologie	57
7.3 Complessità delle procedure di appalto	58
7.4 Considerazioni conclusive	58
8. Analogie e comparazioni con altre ricerche analoghe	60
Bibliografia	63
Sitografia	64

INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1 – Fattori che spingono l’ente ad introdurre tecnologie informatiche	17
Grafico 2 – Fattori che spingono l’ente ad introdurre tecnologie informatiche – sintesi geografica	17
Grafico 3 – Variazione della percezione dell’impatto sulla riduzione dei costi di gestione per effetto dell’introduzione delle TIC	18
Grafico 4 – Fattori che ostacolano lo sviluppo delle TIC nell’ente	19
Grafico 5 – Percentuale enti che presentano un grado di informatizzazione superiore al 50% distinti per settori di attività - confronto con indagine 2008	22
Grafico 6 – Percentuale enti che presentano un grado di informatizzazione superiore al 50% distinti per settori di attività e area geografica	23
Grafico 7 – Livello medio di integrazione tra le applicazioni informatiche esistenti	25
Grafico 8 – Percentuale di Enti connessi al sistema SPC	34
Grafico 9 – Articolazione dei canali di comunicazione per ente	38
Grafico 10 – Grado di sofisticazione dei servizi offerti online	40
Grafico 11 – Grado di sofisticazione dei servizi offerti online – analisi geografica	41
Grafico 12 – Grado di sofisticazione dei servizi offerti online – analisi per dimensione dei Comuni	41
Grafico 13 – Grado di sofisticazione dei servizi offerti online – Italia vs UE	42
Grafico 14 – Gestione dei rapporti Ente -Tesoriere – Confronto con le precedenti indagini	43
Grafico 15 – Gestione dei rapporti Ente-Tesoriere per area geografica	45
Grafico 16 – Adozione dell’OIL, valori % - confronto 2008-2012	45
Grafico 17 – Adozione dell’OIL fra gli enti che utilizzano il collegamento informatico con il Tesoriere	46
Grafico 18 – Conoscenza degli strumenti SEPA	50
Grafico 19 – Migrazione alla SEPA	51
Grafico 20 – Presenza di una struttura dedicata alla gestione degli appalti	55
Grafico 21 – Redazione di un calendario ufficiale con le gare di appalto dei prossimi 3-5 anni	56
Grafico 22 – Possibilità di inviare le risposte usando direttamente il sito internet dell’ente	57

INDICE DELLE TAVOLE

Composizione del campione	14
Numerosità dei comuni per classe dimensionale	14
Fattori che spingono l'ente a introdurre tecnologie informatiche	16
Fattori che ostacolano lo sviluppo delle tic nell'ente	19
Livello di informatizzazione dell'ente per settori di attività	21
Livello di informatizzazione dell'ente per settori di attività – riepilogo generale	22
Adeguatezza della spesa ict dell'ente	24
Servizi previsti dal cad fruibili tramite tlc	25
Principali canali di versamento utilizzabili per il pagamento dei servizi erogati dall'ente	30
Principali canali di versamento utilizzabili per il pagamento dei servizi erogati dall'ente – focus geografico	30
Strumenti di pagamento, diversi dal contante, utilizzabili per il pagamento nei confronti dell'ente	31
Strumenti di pagamento, diversi dal contante, utilizzabili per il pagamento nei confronti dell'ente - focus geografico	31
Enti che hanno pianificato progetti per ampliare canali e strumenti di versamento	32
Ostacoli ad ampliare i canali di versamento	32
Canali di collegamento fra l'ente e le altre amministrazioni	34
Articolazione dei canali di comunicazione dell'ente con l'utenza	38
Utilizzo del portale per i rapporti con l'utenza	39
Gestione dei rapporti ente – tesoriere per tipologia di ente	44
Schema tariffario per la remunerazione del servizio di tesoreria	47
Schema tariffario per la remunerazione del servizio di tesoreria focus geografico	48
Statistiche annuali stipendi/pensioni statali e mandati informatici	50
L'introduzione della codifica siope, ha stimolato il ricorso all'informatizzazione dell'intero ciclo di bilancio?	52
L'introduzione della codifica siope, ha stimolato il ricorso all'informatizzazione dell'intero ciclo di bilancio?	52
Sono state previste forme di automatismo per l'inserimento dei codici gestionali sui mandati di pagamento e sulle reversali di incasso sulla base della codifica di bilancio? Focus geografico	53

Sono state previste forme di automatismo per l'inserimento dei codici gestionali sui mandati di pagamento e sulle reversali di incasso sulla base della codifica di bilancio? Focus ente	53
L'ente utilizza il sito web siope.It per consultare i propri dati e/o quelli degli altri enti segnalanti?	53
Se la risposta alla domanda precedente è "si", indicare qual è l'utilizzo prevalente.	53
Presenza di una struttura dedicata alla gestione degli appalti	55
Percentuale enti che redigono un documento ufficiale con il calendario delle iniziative da porre in gara nei prossimi 3-5 anni	56
Possibilità di inviare le proposte usando direttamente il sito internet dell'ente	57
Utilizzo di appalti per la fornitura di beni o servizi ad elevato contenuto tecnologico	58
Il capitolato prevede specifiche sezioni dedicate alla gestione dei rischi o di eventi imprevisti?	58

*Il documento è stato curato
da Carlo Maria Arpaia, Federico Bertelli, Michele Cascarano,
Laura D'Angelo e Walter Giuzio.*

La premessa e la sintesi della ricerca sono a cura di Pasquale Ferro.

*Uno speciale ringraziamento
va alla D.ssa Monica Pileddu di Lombardia Informatica S.p.A.
per l'approfondimento relativo alla Regione Lombardia
e ai colleghi dei Nuclei per l'analisi e la ricerca economica territoriale
per l'attenzione che hanno dedicato alla raccolta dei dati.*

1. Premessa e sintesi della ricerca

Sono trascorsi dieci anni dalla prima indagine sull'informatizzazione degli enti locali condotta dal Servizio Rapporti con il Tesoro, un lasso di tempo che, se misurato con il metro dell'innovazione, si dilata irrimediabilmente, tante sono state le novità, i cambiamenti indotti dalla diffusione delle nuove tecnologie, dalle reti telematiche, dalle applicazioni adottate in tutti i campi di azione delle amministrazioni pubbliche.

L'innovazione si è estesa a tutti i settori della società e non poteva non coinvolgere le amministrazioni pubbliche e i rapporti che le stesse intrattengono con cittadini e imprese. Rilevare lo stato di avanzamento di questo fattore di modernizzazione delle PA locali è stato uno degli obiettivi dell'indagine, arrivata al quinto aggiornamento. I risultati dell'indagine, focalizzati in particolare sull'evoluzione dei rapporti ente – tesoriere bancario, consentivano infatti di avere informazioni utili per l'attuazione di procedure telematiche di scambio informativo tra tesoreria dello Stato e tesorieri bancari nell'ambito del sistema di tesoreria unica e del SIOPE.

Cosa ci indicano i risultati dell'attuale indagine? Quali sono le direttrici d'azione dell'innovazione per gli enti locali? Qual è lo stato di avanzamento dei più importanti progetti che interessano anche la Banca d'Italia nella gestione della tesoreria dello Stato?

Se si dovesse condensare in una sola frase la risposta a queste domande, potremmo dire che i dati raccolti mostrano un progressivo miglioramento nel livello generale d'informatizzazione degli enti, soprattutto nei settori maggiormente interessati da interventi normativi, ma non soddisfacente se comparato agli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea e ai risultati raggiunti da altri paesi dell'Unione. Sicuramente la spinta che viene dalle iniziative europee in materia di Agenda Digitale e da un ambiente normativo più favorevole all'introduzione di procedure dematerializzate e informatizzate, instauratosi con l'approvazione del Codice dell'Amministrazione Digitale, ha determinato una maggiore diffusione dell'innovazione, contribuendo a creare i presupposti affinché nel breve periodo si possa realizzare una svolta nel campo dell'informatizzazione degli enti locali e delineando una nuova *governance* nell'attuazione dei progetti di *e-government*. I progressi acquisiti dimostrano che gli enti stanno finalmente percependo l'importanza dell'applicazione delle tecnologie e della reingegnerizzazione dei processi amministrativi anche se non sono distribuiti ugualmente per comparti di attività e categorie di enti. Occorre proseguire in questa direzione: è infatti evidente che stimolando l'innovazione e seguendo il filone telematico si possono ottenere rapidamente risultati nella razionalizzazione della "macchina amministrativa", nella semplificazione della burocrazia e nella riduzione dei costi. Vi è inoltre ampia evidenza, in indagini che misurano la *customer satisfaction*, che vi è un positivo riscontro alle iniziative delle amministrazioni locali nella capacità, notevolmente cresciuta, dell'utenza di rapportarsi alle stesse in modalità digitale; la maggiore offerta di servizi innovativi da parte delle amministrazioni, in ciò sollecitate da spinte competitive alimentate dai progetti di governo elettronico, troverebbe riscontro in una domanda dell'utenza sensibile all'innovazione. Vi sono ovviamente ancora ostacoli da superare dal punto di vista dell'utenza finale ma la strada appare segnata.

Il presente documento illustra i risultati dell'ultima indagine. Una sintetica esposizione dei principali risultati pone in evidenza che la valutazione complessiva dei diversi

fenomeni rilevati effettuata dal punto di vista dell'utente finale segnala un ritardo rispetto all'obiettivo primario di consentire la completa erogazione del servizio attraverso contenuti digitali: non tutti gli enti hanno recepito l'ottica *user centric* dell'*e-government*.

Le procedure di *back-office* rimangono scarsamente integrate fra di loro e, in particolar modo, con le infrastrutture di *front-office* (in primo luogo i siti internet) e con le procedure di pagamento. Nell'offerta di servizi sui siti web prevalgono ancora i contenuti meramente informativi.

La comunicazione telematica tra istituzioni, alla base del principio secondo cui non deve essere necessario fornire a una pubblica amministrazione informazioni o documenti che la stessa può ottenere da un'altra pubblica amministrazione, è poco diffusa (testimoniata dal non elevato ricorso al Sistema Pubblico di Connettività) e, nella migliore delle ipotesi, confinato a pochi casi rilevati nelle Regioni più efficienti.

Miglioramenti s'intravedono nella progressiva adozione di strumenti quali le caselle di Posta Elettronica Certificata (PEC), anche se la percentuale di corrispondenza scambiata tramite tale strumento appare ancora limitata rispetto alle potenzialità.

L'analisi dei canali e degli strumenti di pagamento utilizzati dagli enti rispecchia quanto appena descritto: accanto al progressivo affermarsi di nuovi canali (reti di distribuzione, POS reali e virtuali) e strumenti (carte di pagamento e bonifici) si conferma un utilizzo ancora ampio di strumenti tradizionali (bollettini di c/c postale, contanti). Appaiono più confortanti i risultati relativi alla dematerializzazione del rapporto entesoriere, telematico per quasi i tre quarti degli enti.

Il quadro disegnato dal rapporto, comparato con gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea e con i risultati già raggiunti da paesi più avanzati, sembra indicare ritardi che non sono imputabili solo, come sembrano concludere alcuni studi svolti a livello comunitario, ad un deficit dal lato della domanda, bensì ad un ritardo sul lato dell'offerta; esistono peraltro tutti i presupposti per un rapido superamento degli ostacoli che impediscono di cogliere tutti i risultati del processo di dematerializzazione e informatizzazione dell'azione amministrativa degli enti locali. La Banca d'Italia continuerà a seguire lo svolgersi di questo percorso accompagnandolo, in via generale, con le proprie indagini e valutazioni ma impegnandosi a stimolare concretamente l'innovazione nel segmento di attività che più interessa il sistema dei pagamenti pubblici.

2. Caratteristiche della ricerca

2.1 *Le ricerche sull'informatizzazione territoriale 2000-2008*

L'analisi dei dati che emergono dalle diverse indagini mostra come la principale spinta alla digitalizzazione degli enti provenga dalla domanda, dalla necessità di migliorare i servizi erogati a cittadini e imprese. Infatti, le attività a maggiore contatto con l'utenza e più vicine all'attività istituzionale dell'ente hanno sempre mostrato tassi d'informatizzazione più elevati della media. Al contrario, attività più lontane dalla "domanda" di servizi proveniente dall'utenza mostrano tassi di informatizzazione inferiori.

Rispetto all'ultima indagine, erano stati osservati consistenti progressi nell'informatizzazione del rapporto ente – tesoriere, anche se continuava a permanere un utilizzo del supporto cartaceo ancora troppo diffuso rispetto al ragionevole obiettivo della dematerializzazione dei documenti di ordinazione della spesa. Nei casi più virtuosi, tali progressi avevano superato la semplice attivazione di un canale telematico tra ente e tesoriere, stimolando l'integrazione tra sistemi informativi di ente e banca. Parallelamente, era cresciuta la consapevolezza delle potenzialità offerte dalle TIC in termini di riduzione dei costi amministrativi e si era notato un significativo processo di convergenza tra Nord e Sud del Paese. Ciononostante, permanevano ancora sostanziali differenze tra le Regioni più informatizzate e quelle più arretrate.

Inoltre, l'ultima indagine aveva esteso l'osservazione a nuovi settori. In linea con l'evoluzione del contesto esterno, sono stati inclusi nell'ambito di analisi la progressiva attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale (D. Lgs. n. 82/2005), il ruolo dei pagamenti pubblici nell'ambito del progetto SEPA, l'entrata a regime del SIOPE, la transizione dalla Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione al Sistema Pubblico di Connettività. I risultati rilevati non sono stati sempre incoraggianti: ad esempio, nel 2008 solo un ente su tre era a conoscenza del progetto SEPA. Ugualmente, l'applicazione delle nuove tecnologie non sempre si estendeva oltre i semplici servizi d'informazione, non permettendo così di poter effettuare transazioni e concludere un iter amministrativo online.

Nel 2008 è stata, inoltre, approfondita per la prima volta la tematica del coordinamento territoriale delle iniziative di *e-government*; ciò in quanto nel 2005 gli enti avevano indicato le difficoltà organizzative come uno dei maggiori freni allo sviluppo dell'informatizzazione. I Centri di servizio territoriali, le Alleanze locali per l'innovazione e i Centri regionali di competenza possono rappresentare iniziative importanti soprattutto per realtà medio piccole che con questi strumenti possono condividere risorse, personale e infrastrutture per lo sviluppo delle proprie iniziative, aumentando anche il potere contrattuale nei confronti dei fornitori e le possibilità di trasferimento reciproco del *know-how* tecnico.

2.2 *Le caratteristiche della nuova indagine*

La presente indagine, sostanzialmente invariata nella struttura, è stata arricchita di nuovi contenuti; per tener conto dell'evoluzione delle tecnologie e del quadro normativo di riferimento, sono state inserite nuove domande ovvero sono state integrate quelle già

presenti facendo attenzione a mantenere la confrontabilità con i dati raccolti nelle precedenti indagini.

In particolare, tenuto conto delle modifiche al Codice dell'Amministrazione Digitale¹⁾ in materia di pagamenti elettronici in favore delle PA, è stato ampliato l'approfondimento sui canali e sugli strumenti messi a disposizione dell'utenza per effettuare i versamenti, ed è stato richiesto agli enti di indicare quali siano i principali ostacoli alla diffusione e all'utilizzo dei nuovi canali. L'analisi congiunta delle evidenze dell'indagine con riferimento ai canali di versamento evoluti e all'offerta di servizi online, aiuta a meglio comprendere lo stato di avanzamento degli enti nella realizzazione dei progetti di *e-government*. Il rapporto, inoltre, esamina quale sia la percezione degli enti sulle ragioni che frenano l'utenza a effettuare pagamenti online.

È stata ampliata la sezione relativa alle reti telematiche utilizzate per colloquiare con l'utenza con apposite domande sul possesso e sull'utilizzo della posta elettronica certificata (PEC) quale strumento di comunicazione.

Nella sezione dedicata alle modalità di colloquio con il tesoriere, l'indagine approfondisce un tema delicato quale quello relativo al rinnovo delle convenzioni stipulate per il servizio di tesoreria nel quadro, non ancora definito, dell'applicazione della *Payment Services Directive*²⁾ e della migrazione alla SEPA.

Una nuova sezione del questionario è stata dedicata alla gestione delle gare di appalto.

2.3 Nota Metodologica

La rilevazione è stata 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 principali capoluoghi di Regione.

L'indagine è stata realizzata con il supporto delle strutture per l'analisi e la ricerca economica territoriale (ARET) presenti presso le Filiali della Banca insediate nei capoluoghi di Regione che, attraverso il contatto diretto con gli enti fornitori dei dati, 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. Gli ARET hanno, inoltre, fornito assistenza alla compilazione dei questionari e, nei casi in cui hanno riscontrato scarsa disponibilità da parte dei Comuni a rispondere al questionario, hanno individuato enti con analoga popolazione da sostituire nel campione regionale di riferimento, con la finalità di agevolare la confrontabilità dei

¹⁾ Si fa riferimento all'art. 15 del D.L. n. 179 del 18 ottobre 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 221 del 17 dicembre 2012, che ha modificato l'art. 5 del D.Lgs. n. 82 del 7 marzo 2005 (Codice dell'Amministrazione Digitale).

²⁾ Attuata in Italia dal D. Lgs. 11/2010. In particolare l'art. 37 comma 6 prevede che "I servizi di pagamento che riguardano amministrazioni pubbliche come individuate dall'articolo 1, comma 2, del D. Lgs. 165/2001, vengono adeguati alle disposizioni del presente decreto secondo le modalità e i tempi indicati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia".

risultati tra un'indagine e l'altra. I questionari raccolti sono stati poi trasmessi al Servizio Rapporti con il Tesoro, ai fini dell'elaborazione dei dati ivi contenuti.

I dati sono stati analizzati anche con specifico riferimento alla tipologia dell'ente segnalante (Regioni, Province, Comuni e ASL), all'area geografica (Nord, Nord-ovest, Nord-est, Centro, Meridione) e, per i soli Comuni, alla classe dimensionale (abitanti popolazione residente). La numerosità del campione, relativa ai diversi raggruppamenti, è descritta nelle tabelle 1 e 2.

Tavola 1

Composizione del campione						
RIPARTIZIONE GEOGRAFICA		Descrizione				Totale
		Asl	Comune	Provincia	Regione	
NORD	Italia Nord-Occidentale	7	88	22	4	121
	Italia Nord-Orientale	5	49	20	2	76
NORD Totale		12	137	42	6	197
CENTRO	Italia Centrale	8	41	21	4	74
CENTRO Totale		8	41	21	4	74
SUD	Italia Insulare	2	26	16	2	46
	Italia Meridionale	9	91	24	6	130
SUD Totale		11	117	40	8	176
Totale		31	295	103	18	447

Tavola 2

Numerosità dei Comuni per classe dimensionale						
RIPARTIZIONE GEOGRAFICA		Popolazione D (in numero di abitanti)				Totale
		D<5000	5001<D <60000	60001<D <500000	D>500001	
NORD	Italia Nord-Occidentale	41	29	14	4	88
	Italia Nord-Orientale	22	16	11	0	49
NORD Totale		63	45	25	4	137
CENTRO	Italia Centrale	17	10	13	1	41
CENTRO Totale		17	10	13	1	41
SUD	Italia Insulare	5	12	8	1	26
	Italia Meridionale	26	46	18	1	91
SUD Totale		31	58	26	2	117
Totale		111	113	64	7	295

Come per le precedenti edizioni, si può ritenere che, numericamente, l'iniziativa abbia avuto successo: la quasi totalità degli enti intervistati ha risposto al questionario con discreta completezza e sufficiente coerenza. I dati sono stati raccolti tra il mese di giugno del 2012 e il mese di febbraio 2013.

La presentazione dei risultati segue l'ordine delle sezioni del questionario (cfr. Questionario Allegato).

3. Motivazioni e vincoli all'utilizzo delle tecnologie informatiche e delle telecomunicazioni

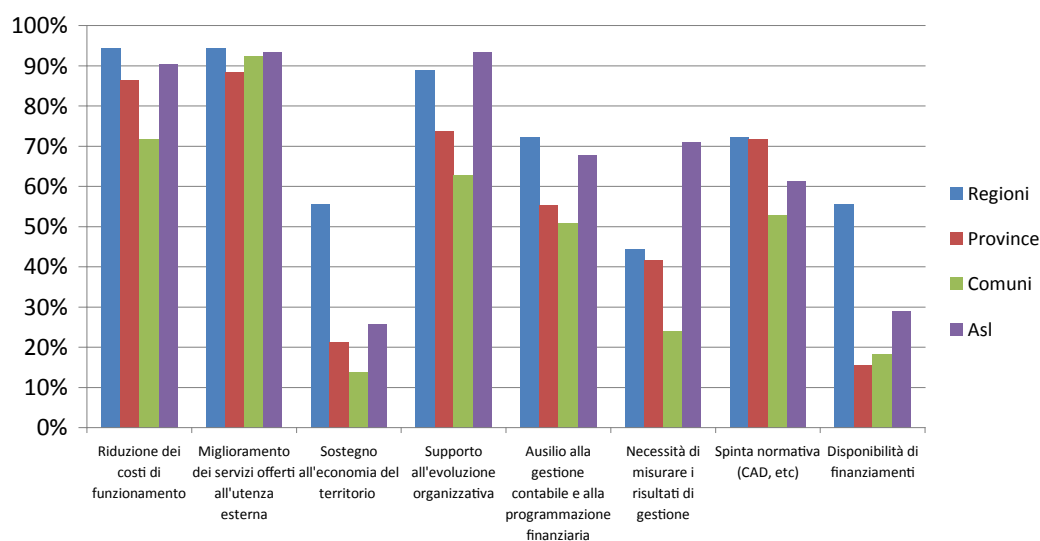
Le domande inserite in questa sezione del questionario hanno l'obiettivo di rilevare la percezione del fenomeno innovazione da parte dei referenti degli enti, con riferimento alle principali forze che stimolano o frenano l'utilizzo delle tecnologie all'interno dell'amministrazione di appartenenza.

Tavola 3

Fattori che spingono l'ente a introdurre tecnologie informatiche (per area geografica)								
	Riduzione dei costi di funzionamento	Miglioramento dei servizi offerti all'utenza esterna	Sostegno all'economia del territorio	Supporto all'evoluzione organizzativa	Ausilio alla gestione contabile e alla programmaz. finanziaria	Necessità di misurare i risultati di gestione	Spinta normativa (CAD, etc)	Disponibilità di finanziamenti
Regioni	94%	94%	56%	89%	72%	44%	72%	56%
Nord	100%	100%	50%	67%	50%	33%	83%	17%
Nord-ovest	100%	100%	50%	75%	50%	25%	75%	0%
Nord-est	100%	100%	50%	50%	50%	50%	100%	50%
Centro	100%	100%	50%	100%	75%	25%	50%	25%
Sud	88%	88%	63%	100%	88%	63%	75%	100%
Province	86%	88%	21%	74%	55%	42%	72%	16%
Nord	93%	90%	19%	71%	55%	40%	83%	17%
Nord-ovest	95%	95%	18%	68%	59%	45%	91%	18%
Nord-est	90%	85%	20%	75%	50%	35%	75%	15%
Centro	90%	86%	14%	71%	57%	52%	71%	19%
Sud	78%	88%	28%	78%	55%	38%	60%	13%
Comuni	72%	93%	14%	63%	51%	24%	53%	18%
Nord	72%	94%	9%	64%	51%	19%	50%	12%
Nord-ovest	69%	92%	8%	60%	47%	18%	50%	13%
Nord-est	76%	98%	10%	69%	59%	20%	51%	12%
Centro	73%	88%	12%	71%	46%	27%	66%	17%
Sud	72%	92%	21%	59%	52%	29%	51%	26%
Asl	90%	94%	26%	94%	68%	71%	61%	29%
Nord	83%	92%	25%	100%	58%	67%	50%	17%
Nord-ovest	86%	86%	0%	100%	86%	86%	57%	14%
Nord-est	80%	100%	60%	100%	20%	40%	40%	20%
Centro	88%	88%	38%	88%	88%	75%	100%	50%
Sud	100%	100%	18%	91%	64%	73%	45%	27%
TOTALE	77,40%	91,72%	18,12%	68,46%	53,91%	32,21%	58,61%	19,91%

La principale motivazione dell'adozione di nuove tecnologie informatiche è, come nella precedente edizione, l'esigenza di migliorare i servizi erogati ai cittadini e alle imprese. Sono inoltre percepite come importanti leve anche la possibilità di conseguire riduzioni del costo di funzionamento e il supporto che il processo di ammodernamento può dare sia all'evoluzione organizzativa che alla gestione contabile e alla programmazione finanziaria dell'ente. Anche gli stimoli provenienti dall'evoluzione del quadro normativo rappresentano un fattore di spinta significativo.

Gráfico 1 – Fattori che spingono l'ente ad introdurre tecnologie informatiche



La maggior parte degli enti considera molto significativo l'impatto dell'introduzione delle nuove tecnologie sulla riduzione dei costi di funzionamento, percezione particolarmente forte in Regioni, ASL e Province, meno nei Comuni, e in crescita anche rispetto all'indagine precedente.

Analizzando la distribuzione delle risposte emerge che, spostandosi verso Sud, aumenta la percezione dell'innovazione come elemento a sostegno dell'economia del territorio; parimenti nel meridione è prevalente l'idea che il processo di innovazione possa essere incentivato grazie anche a un aiuto finanziario esterno: rileva come tutte le Regioni del Sud abbiano indicato quest'ultimo fattore come una delle principali determinanti dell'introduzione di nuove TIC, rispetto al 56% della media nazionale.

È interessante leggere i dati appena esposti assieme ai fattori percepiti come principali ostacoli a tali processi. Complessivamente, lo scarso sviluppo delle TIC viene imputato alla carenza di risorse economiche e di personale con adeguata formazione; una maggiore sensibilità verso gli aspetti formativi si registra nel Centro Sud, tendenza rilevata anche nell'edizione precedente dell'indagine. Rilevante risulta anche la percentuale di enti che lamenta difficoltà organizzative (tra cui il 78% delle Regioni intervistate). Non è invece ritenuta un limite l'inadeguatezza del quadro normativo (solo il 10% degli enti la percepisce come tale).

Grafico 2 – Fattori che spingono l’ente ad introdurre tecnologie informatiche – sintesi geografica

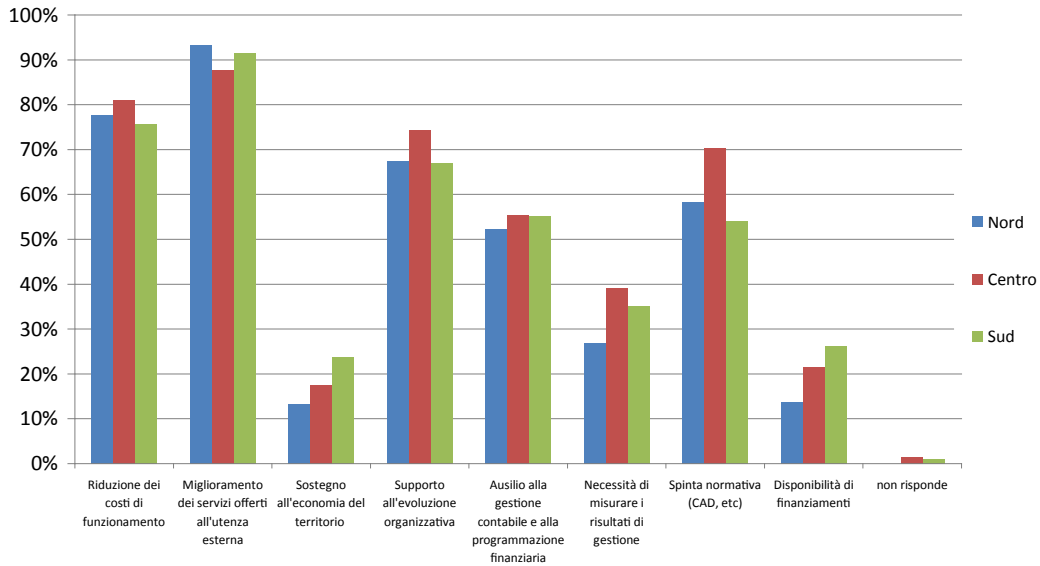
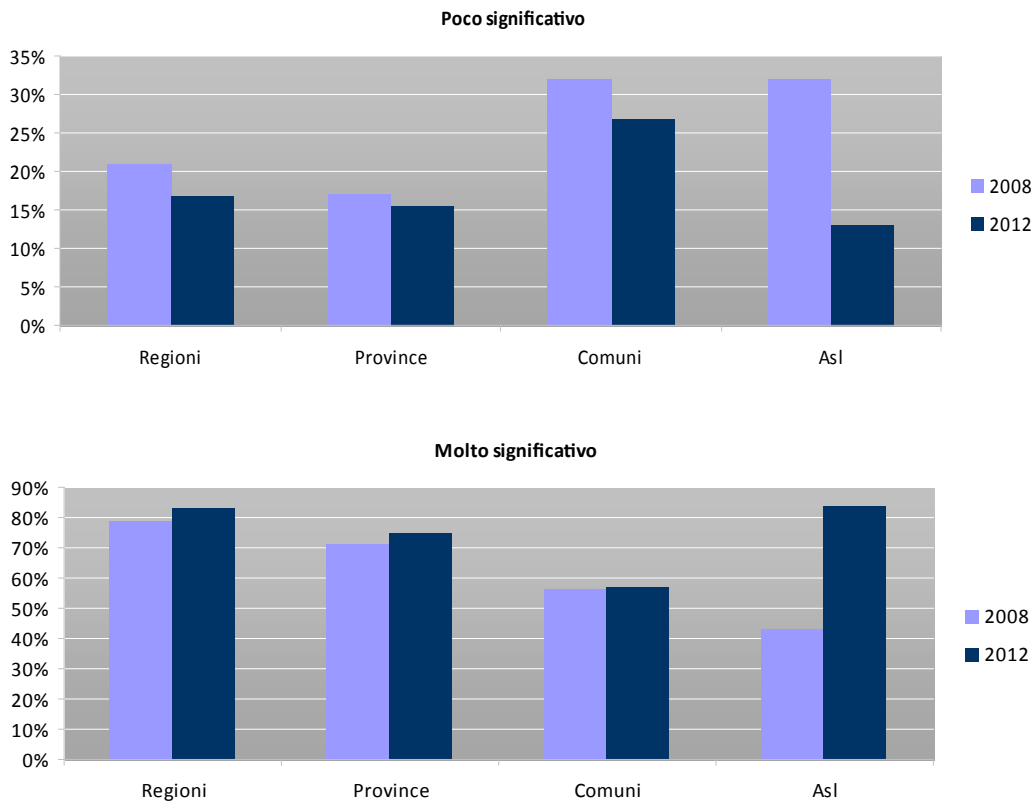


Grafico 3 – Variazione della percezione dell’impatto sulla riduzione dei costi di gestione per effetto dell’introduzione delle TIC

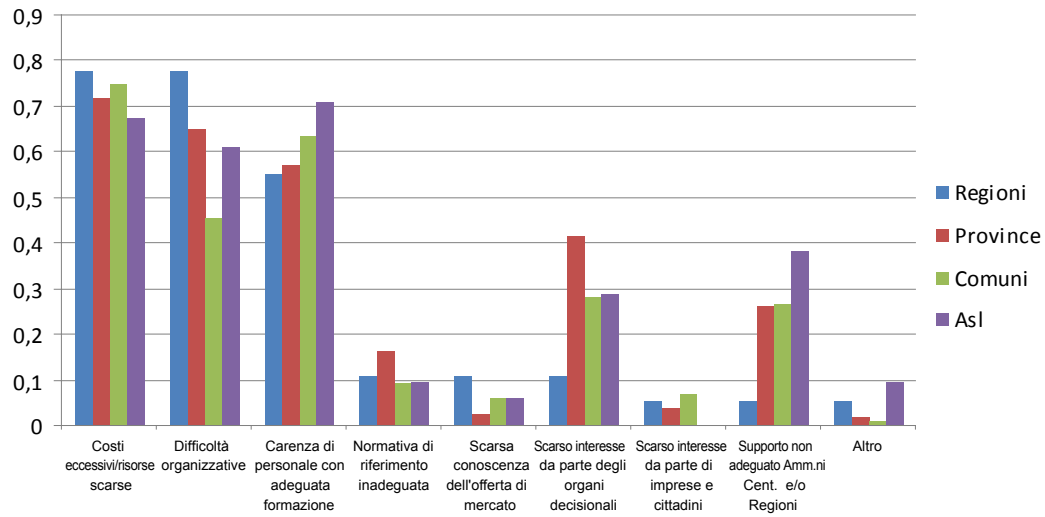


Fattori che ostacolano lo sviluppo delle tic nell'ente
(per area geografica)

	Costi eccessivi / risorse scarse	Difficoltà organizzative	Carenza di personale con adeguata formazione	Normativa di riferimento inadeguata	Scarsa conoscenza dell'offerta di mercato	Scarso interesse da parte degli organi decisionali	Scarso interesse da parte di imprese e cittadini	Supporto non adeguato da parte delle Amm. Centrali e/o delle Regioni	Altro
Regioni	78%	78%	56%	11%	11%	11%	6%	6%	6%
Nord	100%	33%	33%	0%	17%	0%	17%	17%	0%
Nord-ovest	100%	25%	25%	0%	0%	0%	25%	0%	0%
Nord-est	100%	50%	50%	0%	50%	0%	0%	50%	0%
Centro	75%	100%	75%	25%	0%	25%	0%	0%	25%
Sud	63%	100%	63%	13%	13%	13%	0%	0%	0%
Province	72%	65%	57%	17%	3%	42%	4%	26%	2%
Nord	86%	67%	55%	24%	2%	48%	2%	26%	2%
Nord-ovest	86%	64%	64%	27%	5%	36%	5%	32%	5%
Nord-est	85%	70%	45%	20%	0%	60%	0%	20%	0%
Centro	67%	71%	62%	14%	0%	19%	0%	29%	5%
Sud	60%	60%	58%	10%	5%	48%	8%	25%	0%
Comuni	75%	45%	64%	9%	6%	28%	7%	27%	1%
Nord	80%	51%	56%	9%	5%	24%	6%	23%	1%
Nord-ovest	81%	50%	61%	6%	5%	23%	7%	24%	0%
Nord-est	80%	53%	47%	14%	6%	27%	4%	20%	4%
Centro	78%	44%	68%	22%	7%	24%	5%	32%	0%
Sud	68%	39%	71%	6%	8%	35%	9%	30%	2%
Asl	68%	61%	71%	10%	6%	29%	0%	39%	10%
Nord	75%	67%	33%	17%	0%	25%	0%	50%	8%
Nord-ovest	86%	57%	43%	14%	0%	43%	0%	57%	0%
Nord-est	60%	80%	20%	20%	0%	0%	0%	40%	20%
Centro	75%	63%	88%	13%	13%	38%	0%	63%	13%
Sud	55%	55%	100%	0%	9%	27%	0%	9%	9%
Totale	74%	52%	62%	11%	6%	31%	6%	27%	2%

È interessante notare che tutte le Regioni del Centro e del Sud percepiscono difficoltà organizzative all'adozione delle TIC, laddove nel Nord questo avviene solo in una regione su tre. Analogamente, la carenza di personale con adeguata formazione è maggiormente significativo nel Sud rispetto al Nord, soprattutto per le ASL. Al contrario, tra gli enti del Nord il vincolo maggiore più che da scarsità di risorse deriva da costi eccessivi del processo.

Grafico 4 – Fattori che ostacolano lo sviluppo delle TIC nell'ente



4. L'utilizzo delle tecnologie informatiche nelle funzioni istituzionali

4.1 Funzioni e servizi erogati

Questa sezione del questionario descrive il grado generale d'informatizzazione raggiunto dagli enti con riferimento alle singole funzioni/settori di attività (*back-office*), ai servizi fruibili dall'utenza attraverso le tecnologie informatiche (*front-office*) e al grado di integrazione tra le procedure informatiche realizzate nei diversi comparti di attività.

Nella tavola 5 sono dettagliati i risultati relativi al grado di informatizzazione per singolo settore di attività e per tipologia di ente, mentre nella tavola 6 è riportato un riepilogo generale.

Tavola 5

Livello di informatizzazione dell'ente per settori di attività														
	Amm. personale	Anagrafe	Certif. (rilascio certificati, permessi, etc.)	Bilancio	Contab. econ. finanz.	Controllo di gestione	Gestioni immob. pubbliche	Opere pubbliche	Sistema inf. territ.	Tributi	Gestione della codifica Siope	Incassi e pag.	E-proc.	Altro
Asl														
Entro il 20%	6%	6%	23%	6%	6%	10%	16%	6%	3%	6%	0%	13%	16%	0%
Entro il 50%	3%	3%	32%	3%	0%	23%	32%	16%	10%	6%	0%	3%	23%	0%
Entro l'80%	32%	16%	23%	13%	19%	23%	26%	16%	19%	10%	13%	29%	19%	6%
Superiore all'80%	55%	58%	16%	74%	71%	42%	13%	3%	16%	16%	39%	48%	10%	3%
Non rispondono	3%	16%	6%	3%	3%	3%	13%	58%	52%	61%	48%	6%	32%	90%
Comuni														
Entro il 20%	9%	1%	7%	1%	2%	22%	24%	24%	25%	2%	5%	6%	36%	2%
Entro il 50%	10%	5%	16%	3%	6%	23%	30%	34%	23%	9%	8%	11%	20%	1%
Entro l'80%	33%	29%	38%	22%	24%	21%	25%	26%	22%	36%	23%	31%	12%	1%
Superiore all'80%	42%	62%	36%	72%	65%	25%	14%	7%	16%	49%	55%	46%	5%	2%
Non rispondono	5%	2%	3%	2%	3%	8%	8%	8%	13%	3%	9%	7%	27%	94%
Province														
Entro il 20%	3%	2%	22%	1%	3%	9%	20%	17%	5%	11%	3%	4%	19%	0%
Entro il 50%	14%	1%	23%	3%	4%	21%	24%	34%	17%	19%	2%	14%	26%	0%
Entro l'80%	34%	1%	18%	22%	22%	22%	25%	22%	30%	29%	19%	21%	7%	3%
Superiore all'80%	47%	2%	11%	71%	68%	32%	14%	8%	36%	17%	54%	50%	7%	2%
Non rispondono	3%	94%	25%	3%	3%	16%	17%	19%	12%	24%	21%	12%	41%	95%
Regioni														
Entro il 20%	0%	6%	33%	0%	0%	17%	22%	17%	6%	6%	6%	6%	28%	0%
Entro il 50%	0%	0%	0%	17%	11%	33%	33%	28%	11%	22%	6%	17%	11%	0%
Entro l'80%	44%	0%	6%	17%	17%	6%	17%	22%	22%	22%	22%	22%	22%	0%
Superiore all'80%	56%	17%	6%	67%	67%	33%	11%	6%	50%	39%	61%	44%	6%	17%
Non rispondono	0%	78%	56%	0%	6%	11%	17%	28%	11%	11%	6%	11%	33%	83%

Dal confronto dei risultati con quelli della precedente indagine emerge una situazione di leggero miglioramento nei settori di auto-amministrazione (amministrazione del personale, bilancio e contabilità) e piuttosto statica in quelli maggiormente legati ai servizi di pagamento (tributi, incassi e pagamenti). Analizzando complessivamente i

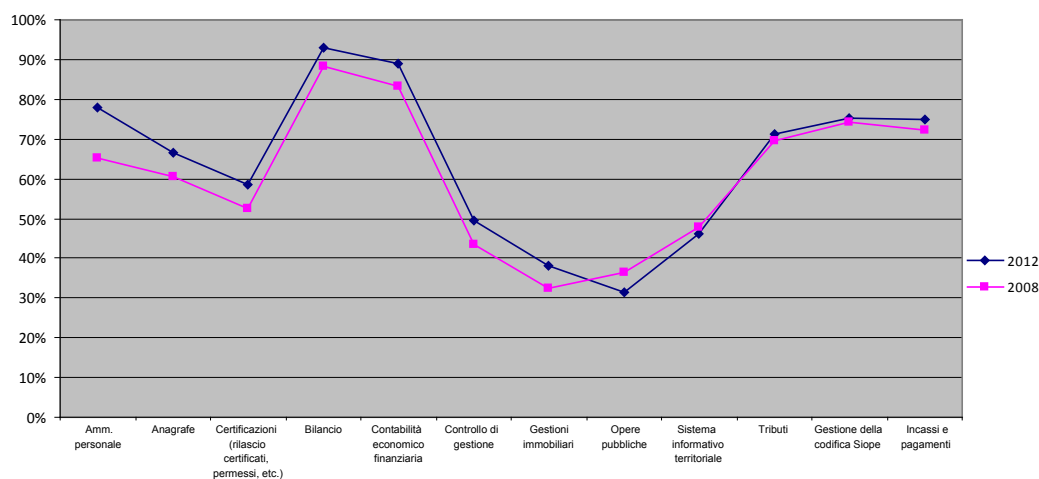
dati per tipologia di ente e per area geografica è possibile evidenziare alcune tendenze; i settori per i quali il grado d'informatizzazione è più elevato sono quelli riguardanti le attività di amministrazione e finanza, dove la percentuale di enti con un grado di informatizzazione superiore al 50% si attesta intorno al 90%. Le attività di controllo di gestione presentano invece performance decisamente peggiori, con la percentuale che scende al 50%, rivelando una minore attenzione nei confronti delle attività di controllo e misurazione delle performance e una scarsa integrazione delle stesse nei cicli amministrativi.

Tavola 6

Livello di informatizzazione dell'ente per settori di attività – riepilogo generale

	Amm. personale	Anagrafe	Certif. (rilascio certificati, permessi, etc.)	Bilancio	Contab. econ. finanz.	Controllo di gestione	Gestioni di immob. pubbliche	Opere pubbliche	Sistema inf. territ.	Tributi	Gestione della codifica Siope	Incassi e pag. proc.	E - Altro
Entro il 20%	7%	2%	13%	1%	3%	18%	23%	21%	18%	4%	4%	6%	31%
Entro il 50%	10%	4%	18%	4%	5%	23%	28%	33%	20%	12%	6%	11%	21%
Entro l' 80%	34%	20%	30%	21%	23%	21%	25%	24%	25%	32%	22%	28%	12%
Superiore all'80%	45%	47%	28%	72%	66%	28%	13%	7%	22%	40%	54%	47%	6%
Non rispondono	4%	27%	11%	2%	3%	10%	11%	15%	15%	12%	14%	8%	93%

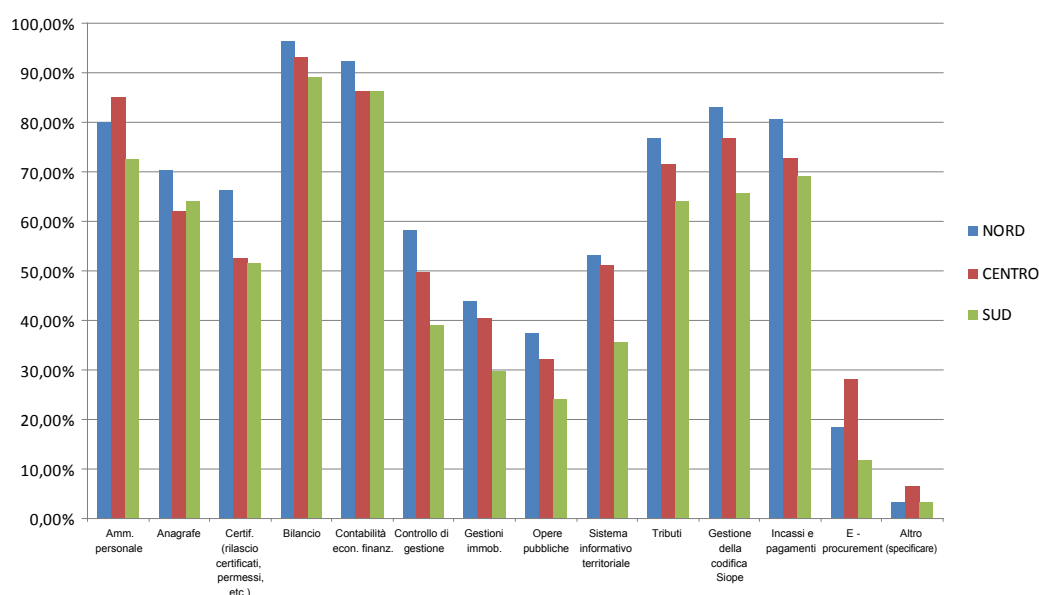
Grafico 5 – Percentuale enti che presentano un grado di informatizzazione superiore al 50% distinti per settori di attività - confronto con indagine 2008



Da un punto di vista geografico, se si considerano le attività di Amministrazione e Finanza (amministrazione del personale, bilancio, contabilità finanziaria) per le quali sono stati registrati livelli di informatizzazione più elevati, il differenziale fra enti del Nord ed enti del Centro-Sud è più ridotto; viceversa nei settori come il controllo di gestione, ove il grado medio di informatizzazione è generalmente più basso, le differenze territoriali si ampliano, per il controllo di gestione, ad esempio, il 58% degli enti del Nord presenta performance di informatizzazione superiori al 50% mentre al Sud tale percentuale scende al 39%. La tendenza generale in ogni caso è quella di un contenuto miglioramento

delle performance in alcuni settori già presidiati e di una sostanziale stabilità per le altre categorie di attività: tale risultato potrebbe trovare spiegazione nella scarsità dei budget per le attività di Information and Communication Technologies (ICT). Negli ultimi tre anni le risorse a disposizione si sono generalmente attestate su livelli molto contenuti³⁾, non consentendo di avviare nuovi progetti e riportando l'attenzione sulla manutenzione delle soluzioni esistenti. Tale ipotesi è confermata da una generale insoddisfazione da parte degli enti sull'adeguatezza della spesa in ICT rispetto alle esigenze percepite.

Grafico 6 – Percentuale enti che presentano un grado di informatizzazione superiore al 50% distinti per settori di attività e area geografica



Analizzando più in dettaglio i dati riportati nella tavola 5 per singola tipologia di ente emergono alcune peculiarità.

Tavola 7

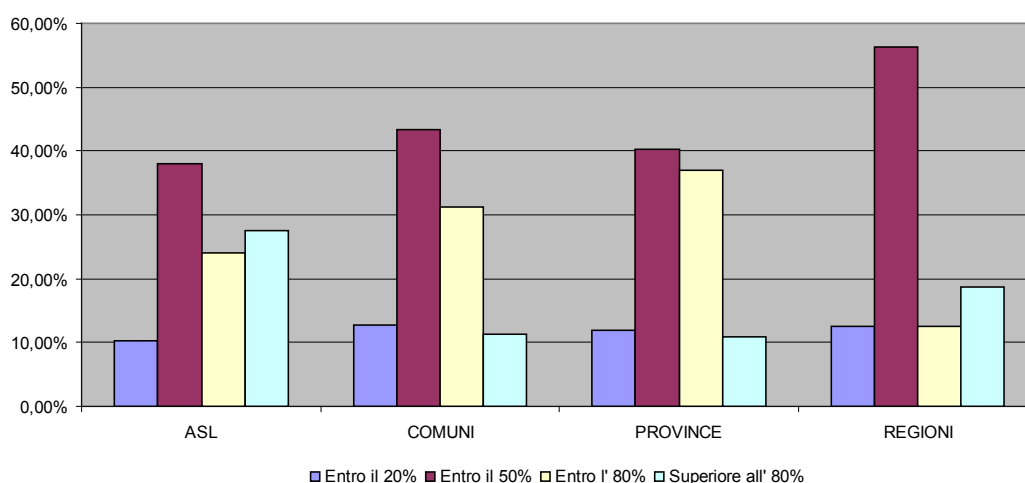
Adeguatezza della spesa ICT dell'ente					
	Asl	Comuni	Province	Regioni	Totale
Soddisfacente	22,58%	26,78%	16,50%	16,67%	23,71%
Insoddisfacente	64,52%	56,27%	67,00%	61,11%	59,51%
Non so/ Non risponde	12,90%	16,95%	16,50%	22,22%	16,78%

Per quanto riguarda le Regioni, in linea con quanto rilevato nella precedente indagine, i settori a più elevato contenuto di informatizzazione sono quelli inerenti le attività

³⁾ Per gli enti locali italiani il budget a disposizione era in media dello 0,7%. A titolo di esempio il budget in ICT del Regno Unito nel 2009 costituiva il 4,6% del totale della spesa pubblica. Fonte: Government ICT Strategy – Smarter, cheaper, greener – Gennaio 2010.

finanziarie e contabili; rispetto ai risultati dell'ultima indagine si riscontra un generale slittamento verso la fascia più alta, caratterizzata da un maggior grado di sofisticazione (nel 2008 solo il 20% delle Regioni si posizionava sullo scaglione più progredito mentre nel 2012 tale percentuale arriva al 70%). Analogo progresso si registra anche per attività come la gestione dei tributi e le operazioni di incasso e pagamento (la percentuale delle Regioni che dichiara un livello di informatizzazione di tali attività superiore all'80% è quasi doppia rispetto ai risultati dell'indagine 2008). I progressi compiuti dalle Regioni nel quadriennio si riscontrano anche per Province, Comuni e ASL.

Grafico 7 – Livello medio di integrazione tra le applicazioni informatiche esistenti



Sul piano dell'integrazione dei processi esaminati si evidenziano consistenti criticità; all'incirca il 20% delle Regioni presenta una quota di integrazione alta o completa, mentre il 60% rientra nella fascia medio bassa. È interessante notare come nell'indagine 2008 nessuna delle Regioni presentasse un valore di integrazione alto/completo e si riscontrasse un grado di integrazione medio alto per una percentuale di enti analoga a quella attualmente posizionata nella fascia alta; tale dato sembra dimostrare che alcune fra le Regioni più avanzate hanno continuato a investire in innovazione.

Anche per le altre categorie di enti si è riscontrato un incremento abbastanza generalizzato: se nella precedente indagine esisteva già un nucleo ristretto di enti per i quali il grado di integrazione poteva dirsi completo, nella presente indagine tale nucleo si è ampliato: per la soglia più elevata si è passati infatti per le ASL dal 6% al 28%; per i Comuni dal 3% al 11% e per le province dal 4% al 11%.

L'indagine ha, inoltre, rilevato le percentuali di enti che offrono i servizi previsti dal CAD attraverso modalità informatiche. Si osserva che, anche per i servizi più elementari, di mero orientamento e informazione, le percentuali rimangono sorprendentemente basse: 72% per le Regioni, 60% delle Province, 55% delle ASL e solo il 39% dei Comuni.

Il quadro che emerge mostra notevoli differenze in relazione alle aree istituzionali di intervento di ciascuna categoria di enti.

Servizi previsti dal CAD fruibili tramite TLC

	Asl	Comuni	Province	Regioni	Totale
Accesso a finanziamenti agevolati	3%	7%	15%	67%	11%
Gestione di altre richieste e prenotazione servizi	68%	24%	26%	61%	29%
Orientamento e informazione	55%	39%	60%	72%	46%
Sportello unico attività produttive (SUAP)	16%	68%	26%	61%	55%
Certificazione	32%	40%	10%	22%	32%
Pagamento tributi/tasse	26%	27%	13%	56%	25%
Pagamento per servizi erogati	58%	15%	16%	22%	19%
Partecipazione a gare di appalto	45%	18%	34%	44%	25%
Altro	6%	0%	4%	0%	2%

Le ASL rappresentano un mondo a se stante, considerato che l'attività svolta è per lo più indirizzata all'erogazione di servizi. Non stupisce pertanto come in queste aree di attività il processo di informatizzazione sia più avanzato, probabilmente per rispondere in maniera più efficiente alle esigenze dell'utenza. Comuni, Province e Regioni invece potrebbero essere raffrontate sotto il profilo delle attività connesse al pagamento di tributi e tasse: nel caso delle Regioni è possibile effettuare pagamenti elettronici in oltre il 50% dei casi, mentre per Comuni e Province tale possibilità è da considerarsi residuale (25% per i Comuni e 15% per le Province). L'aspetto che spicca maggiormente è il limitato grado di informatizzazione delle Province, anche rispetto ai Comuni; il che lascia intravedere come l'aspetto dimensionale non sia in questo caso la variabile chiave. Il basso grado di informatizzazione generale delle Province può essere collegato anche al ristretto perimetro dei servizi erogati; tale risultato potrebbe del resto essere coerente con le previsioni dell'art 23, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201⁴⁾, nel quale si stabilisce il trasferimento delle funzioni provinciali a Comuni e Regioni, fatte salve le funzioni di indirizzo e coordinamento.

RIQUADRO I
Il D.Lgs. 118/11 motore di un circolo virtuoso di innovazione dei processi e delle linee evolutive dell'ICT nella Regione Lombardia¹⁾.

L'ICT contribuisce all'azione strategica regionale sia in modo diretto, attraverso lo sviluppo di servizi coerenti con le esigenze operative e normative che supportano e facilitano lo scambio informativo tra gli attori interni ed esterni al sistema regionale, sia contribuendo indirettamente al miglioramento della qualità dei servizi offerti ai cittadini, alle imprese, ai dipendenti e alle altre istituzioni, in termini di facilità di accesso, utilizzo e coerenza con le esigenze delle diverse categorie di interlocutori.

¹⁾ L'approfondimento presente in questo riquadro è stato redatto dalla dr.ssa Monica Pilleddu, Responsabile Funzione Service Management Territorio (ASL, MMG, Farmacie, ASSI Direzione SISS), Lombardia Informatica S.p.A.

⁴⁾ Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 22 dicembre 2011, n. 214.

In Regione Lombardia tale evoluzione si è articolata in tre filoni di servizi a supporto delle funzioni di governo dei processi regionali, suddivisibili in:

- processi *core* (legislazione e regolamentazione, erogazione e sostegno, vigilanza e controllo, informazione e comunicazione) non trascurando la loro componente di trasversalità organizzativa necessaria per le successive attività di monitoraggio e controllo;
- processi di supporto (gestione del bilancio, gestione dei tributi, governo del patrimonio regionale, gestione delle risorse umane, acquisti e contratti, ecc.) considerando le relazioni e interdipendenze esistenti con gli altri processi regionali;
- processi di programmazione e controllo (definizione obiettivi strategici, indirizzi e politiche, programmazione direzionale, controllo operativo, ecc.) presenti ai diversi livelli dell'organizzazione regionale aventi oggetti molto differenti tra loro per tipologia e ampiezza di indagine.

In particolare, un insieme di norme nazionali e sovranazionali ²⁾ sta stimolando il rinnovamento dei servizi di Gestione economica e finanziaria, che riguardano il ciclo di previsione, gestione e rendicontazione del bilancio, di gestione delle spese (in termini di impegno, liquidazione e pagamento) e delle entrate (in termini di previsione, accertamento e incasso). I principali cambiamenti riguardano i flussi contabili propri dell'Ente e il rapporto con la tesoreria, anche alla luce dell'avvento della tesoreria unica con conseguenze sia sui sistemi informativi sia sulla reingegnerizzazione dei processi. Per questo anche il modo di lavorare è soggetto ad un rinnovamento che passa attraverso l'integrazione fra flussi informativi, grazie alla standardizzazione delle regole di colloquio lavorare fra i sistemi.

²⁾ Le norme sono le seguenti:

- *Payment Services Directive* (PSD, 2007/64/EC);
- *E-Money Directive* (EMD, 2000);
- Agenda Digitale Europea che prevede azioni per agevolare i pagamenti e fatturazione elettronica;
- SEPA *Single Euro Payments Area 1* "SEPA end-date" febbraio 2014 (per la migrazione agli standard SEPA);
- D.Lgs. 118/11 Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42;
- D.Lgs 11/2010, di recepimento della *Payment Services Directive*;
- CAD artt. 5 e 81 in base a quali le PA dovranno: consentire ai cittadini di utilizzare qualsiasi strumento di pagamento elettronico, pagamenti elettronici, rendere disponibili i codici identificativi del pagamento da indicare obbligatoriamente per il versamento, avvalendosi della Piattaforma Tecnologica – di cui all'art. 81, comma 2-bis del CAD – interconnessa alle piattaforme di incasso e pagamento dei prestatori di servizi di pagamento abilitati;
- D.L. 179/2012 (Crescita 2), articolo 15, comma 5-bis sull'utilizzo della Piattaforma dei pagamenti messa a disposizione da ADI nell'ambito delle iniziative definite nel CAD;
- L. 244/2007 ha introdotto l'obbligo di emissione e trasmissione delle fatture in formato elettronico per tutti gli operatori economici che cedono beni o prestano servizi alle amministrazioni dello Stato;
- Decreto (3 aprile 2013, n. 55) emanato dal Consiglio dei Ministri sono state finalmente individuate le regole tecniche e le linee guida per la gestione dei processi di fatturazione elettronica verso la Pubblica Amministrazione.

In tale contesto, il D. Lgs. 118/11 ha previsto (Titolo I), per gli enti in contabilità finanziaria, l'adozione di un sistema contabile integrato che garantisca la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale. Nell'ambito di tale riforma la contabilità economico-patrimoniale affianca la contabilità finanziaria – che costituisce il principale meccanismo di gestione delle autorizzazioni di spesa e di rendicontazione – per rilevare i costi/oneri e i ricavi/proventi derivanti dalle transazioni poste in essere da una amministrazione pubblica. La contabilità finanziaria viene ammodernata con l'adozione di una nuova classificazione delle entrate e delle spese, di nuovi schemi di bilancio e con l'introduzione di una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse. Il titolo II regola l'introduzione della contabilità economico-patrimoniale per le attività della GSA (Gestione Sanitaria Accentrata) basata su principi contabili "civilistici" e diversi da quelli definiti nel Titolo I, imponendo anche l'accensione, da parte della Regione, di conti di tesoreria intestati alla sanità. Infine prevede la realizzazione di un bilancio contabile consolidato del Gruppo Amministrazioni Pubbliche (GAP).

Il profondo cambiamento dell'impianto contabile della Regione determina rilevanti impatti organizzativi su:

- processi di pianificazione delle risorse a supporto della predisposizione del bilancio di previsione annuale e pluriennale passano dall'attuale impostazione per destinazione/finalità ad una per natura dell'entrata e della spesa (IV Livello del Piano dei Conti Finanziario);
- processi di gestione della contabilità con particolare riferimento alla:
 - modifica delle modalità operative della rilevazione degli accertamenti/impegni e della relativa imputazione agli esercizi in cui le obbligazioni vengono a scadenza;
 - necessità di gestione della fase della liquidazione come una fase a se stante del processo di spesa, con conseguente necessità di previsione di uno step di validazione, in capo alla Struttura Ragioneria e Bilancio, delle registrazioni effettuate dalla singole DG;
- *workflow* autorizzativi e la relativa documentazione amministrativa a supporto;
- le procedure amministrativo-contabili con conseguente aggiornamento del regolamento di contabilità della Regione;
- tenuta della contabilità economico-patrimoniale, a supporto della rilevazione delle scritture contabili "esclusive" della contabilità economico-patrimoniale (es. ammortamenti, ratei, risconti, ecc) con conseguente necessità di potenziare le competenze amministrativo-contabili;
- integrazione dei processi e riconciliazione delle risultanze contabili della GSA con le risultanze contabili della Regione;
- interazione con gli Enti rientranti nel perimetro del "Gruppo di Amministrazioni Pubbliche" (GAP) a supporto dei processi di predisposizione del Bilancio Consolidato (raccolta dati di bilancio dei singoli Enti, rettifiche delle operazioni infragruppo, gestione delle operazioni di consolidamento, ecc);

- interventi di formazione e *change management* sui diversi livelli organizzativi della Regione (Giunta/Consiglio Regionale, Direzioni Generali, *process owner*, utenti operativi, ecc).

L'innovazione culturale si estende anche alla modalità di accertamento delle entrate, con particolare riferimento alle nuove misure sui pagamenti verso la PA (art. 5 del CAD); nel settore della spesa assume rilievo la nuova normativa in materia di fatturazione elettronica, concepita nella sua forma più evoluta come flusso di informazioni strutturate, frutto di processi integrati, in grado di alimentare automaticamente sistemi informativi.

L'impatto del D. Lgs. 118/11 sul sistema amministrativo contabile della Pubblica Amministrazione si pone come motore abilitante per il passaggio da sistemi informativi tradizionali caratterizzati da applicazioni gestionali o *legacy*, in cui l'informatica è strumentale a singole aree aziendali, a sistemi informativi che puntano maggiormente all'integrazione in cui l'ICT assume un ruolo decisivo a vantaggio della standardizzazione di processo e semplificazione dei sistemi IT con ricadute positive sul contenimento della spesa destinata dalle PAL alla manutenzione dei sistemi informativi.

È per questi motivi che l'applicazione del D. Lgs. 118/11 rappresenta un'occasione unica per realizzare un'evoluzione, prima di tutto culturale. Alla evoluzione culturale si associa quella tecnologica, basata sull'utilizzo di sistemi adatti a supportare una vera e propria *business integration* per la disponibilità di informazioni integrate e sempre aggiornate fra:

- il flusso degli incassi (ai fini della semplificazione e certezza dell'accertamento delle entrate);
- la fatturazione elettronica (la cui vera attuazione può aversi solo grazie all'integrazione di processo) ai fini dell'alimentazione delle uscite;
- la valutazione patrimoniale dei beni;
- le contabilità speciali necessarie alla gestione di progetti e rendicontazione di finanziamenti europei;
- il controllo della Corte dei Conti sancito in una chiave rafforzata dal D.Lgs. 174/2012;
- l'Ordinativo Informatico Locale che dovrà accogliere e tracciare la transazione elementare;
- le modifiche al codice SIOPE secondo la struttura del piano dei conti integrato.

Il D. Lgs. 118/11 pone al centro delle operazioni contabili la "transazione elementare", un particolare codice parlante che movimentava contemporaneamente i piani dei conti finanziario e quello economico-patrimoniale.

Il nuovo scenario che si configura con l'avvento della "transazione elementare" è la richiesta di una maggiore esigenza di interoperabilità tra procedure dell'ente e quelle del tesoriere che ha il suo strumento principe nell'utilizzo dell'OIL (Ordinativo Informatico Locale) come collegamento tra bilancio e tesoreria. Per porre a fattore comune le conseguenze dell'attuazione del decreto Regione Lombardia, nell'ambito

delle attività in corso per la sperimentazione del D. Lgs. 118/11, nella sua qualità di ente sperimentante ha promosso la costituzione di una *Task Force* coordinata da Agenzia per l'Italia Digitale, con la finalità di adottare lo stesso schema di trattamento della transazione elementare all'interno del tracciato. I principali attori coinvolti nella *Task Force* OIL sono: Associazioni degli EELL (CISIS, ANCI, UPI) e ABI, tutti con i loro rappresentanti, hanno condiviso l'obiettivo di pubblicare in una circolare ABI le novità introdotte nell'OIL.

Grazie a questa iniziativa sarà possibile mitigare il rischio che ogni fornitore di OIL proponga una propria modalità di strutturazione dei dati a scapito della qualità del dato e standardizzazione delle informazioni presenti nei tracciati e di una politica di contenimento dei costi.

Infatti, a partire dal 1° gennaio 2014 più di 9000 enti (tutti gli enti in contabilità finanziaria ad esclusione dello Stato) adotteranno un comune **piano dei conti integrato** e comuni **schemi di bilancio** perciò è fondamentale la definizione di regole condivise e specifiche per la gestione della transazione elementare all'interno dell'OIL.

4.2 *Canali e strumenti di versamento utilizzabili dall'utenza*

Questa sezione analizza gli strumenti e i canali che gli enti locali mettono a disposizione dell'utenza.

Nella presente edizione dell'indagine - tenendo conto delle recenti novità in materia di pagamenti alle pubbliche amministrazioni con modalità elettroniche introdotte dal Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 - si è ritenuto opportuno operare una distinzione tra canali e strumenti di versamento. Si intendono per canali gli spazi, reali o virtuali, messi a disposizione dell'utenza per l'esecuzione dei versamenti: si passa da quelli tradizionali, tipicamente gli sportelli fisici dell'ente o del tesoriere o di Poste italiane, a quelli virtuali dell'ente (sito web) o della banca (ATM), fino ad arrivare alle "nuove reti" presenti presso tabaccai, ricevitorie o grande distribuzione. Specificato il concetto di canale è più immediato comprendere come, all'interno dello stesso canale, il versamento può essere spesso effettuato con più strumenti di pagamento (contante, carte, bonifici, RID, MAV, etc...).

Dalle risposte fornite emerge che i principali canali messi a disposizione dell'utenza per il pagamento dei servizi erogati sono ancora quelli fisici, in particolare gli sportelli bancari del tesoriere e gli sportelli postali. Le Asl, ad esempio, utilizzano molto gli sportelli fisici per la riscossione delle entrate: la fruizione di servizi presso le strutture ospedaliere o diagnostiche e la connessa richiesta di versamento del ticket ne rappresenta la tipica funzione d'uso. Si conferma, con continuità rispetto alla rilevazione precedente, lo scarso utilizzo di strumenti di pagamento alternativi, quali ATM/POS, internet e altri reti. Due dati si differenziano notevolmente dalla media: la disponibilità di ATM/POS offerta dalle ASL del campione prova che il versamento del ticket può essere fatto anche con carta nel 71% dei casi; l'alta percentuale di Regioni che offre la possibilità di pagare presso altre reti (tabaccai, grande distribuzione, etc.) suggerisce, invece, come

un'esigenza a così ampia diffusione come il pagamento del bollo auto possa facilitare l'apertura del mondo delle PA a nuove reti.

Tavola 9

Principali canali di versamento utilizzabili per il pagamento dei servizi erogati dall'ente					
	Asl	Comuni	Province	Regioni	Totale
Sportelli fisici dell'ente	81%	39%	21%	28%	37%
Sportelli fisici del tesoriere	61%	92%	85%	89%	88%
Sportelli postali	74%	91%	88%	89%	89%
Sito web	39%	17%	16%	28%	18%
ATM/POS	71%	24%	17%	11%	25%
Altre reti (tabaccai/ricevitorie/grande distribuzione)	23%	17%	1%	72%	16%
Altro	19%	2%	3%	6%	4%

Nella tavola 10 sono rappresentati gli stessi dati secondo la ripartizione geografica degli enti: non si registrano particolari differenze sulla prevalenza dei canali tradizionali di versamento mentre si può notare che la percentuale di enti del Sud che offrono la possibilità di versare via web o attraverso ATM/POS è sensibilmente inferiore a quella relativa agli enti del Centro e del Nord.

Tavola 10

Principali canali di versamento utilizzabili per il pagamento dei servizi erogati dall'ente – focus geografico								
	Nord- Nord- Nord		Centro			Sud		
	Est	Ovest	Totale	Totale	Isole	Sud	Totale	Totale
Sportelli fisici dell'ente	40%	43%	42%	39%	28%	33%	32%	37%
Sportelli fisici del tesoriere	94%	93%	94%	89%	93%	76%	81%	88%
Sportelli postali	92%	91%	91%	88%	96%	83%	86%	89%
Sito web	22%	25%	23%	28%	4%	10%	9%	18%
ATM/POS	32%	34%	33%	36%	13%	10%	11%	25%
Altre reti (tabaccai/ricevitorie/grande distribuzione)	12%	16%	13%	18%	20%	17%	18%	16%
Altro	6%	5%	6%	3%	0%	3%	2%	4%

È stato chiesto agli enti del campione quali strumenti alternativi al contante fossero, al momento della presentazione del questionario, proposti all'utenza. Le tavole 10 e 11 mostrano come, a prescindere dalla tipologia e dall'appartenenza geografica dell'ente, le principali alternative al contante siano il bonifico bancario e il bollettino postale. È dunque evidente una certa resistenza o difficoltà degli enti, in particolar modo dell'Italia meridionale ed insulare, nell'abilitare l'utenza al versamento tramite carte di credito, di debito e prepagate (si vedano in proposito i dati sulla diffusione delle carte di pagamento elaborati dal BancomatLab). In apparente controtendenza rispetto agli altri enti risulta il comportamento delle ASL, maggiormente inclini alla proposizione di carte come strumento di pagamento. Possiamo ipotizzare che ciò sia legato, come per la precedente domanda, alla maggiore presenza di tali strumenti presso gli sportelli fisici dell'ente, presso i quali l'utente può effettuare il pagamento.

Tavola 11

Strumenti di pagamento, diversi dal contante, utilizzabili per il pagamento nei confronti dell'ente					
	Asl	Comuni	Province	Regioni	Totale
Carte di debito (bancomat)	71%	23%	17%	28%	25%
Carte di credito	65%	22%	20%	33%	25%
Carte prepagate	42%	14%	11%	28%	16%
Bonifici	71%	89%	92%	94%	89%
Addebiti diretti	29%	29%	22%	44%	28%
MAV/RAV	6%	33%	23%	44%	29%
Assegni	39%	33%	50%	39%	37%
Bollettini postali	87%	94%	95%	89%	94%
Altro	0%	2%	0%	11%	2%

Dalla domanda relativa alla pianificazione dei progetti volti all'ampliamento delle possibilità di versamento (cfr. Tavola 12) emergono le difficoltà degli enti ad adottare nuovi strumenti di versamento da parte del pubblico.

Tavola 12

Strumenti di pagamento, diversi dal contante, utilizzabili per il pagamento nei confronti dell'ente – focus geografico								
	Nord-est	Nord-ovest	Nord totale	Centro totale	Isole	Sud	Sud totale	Totale
Carte di debito (bancomat)	36%	34%	35%	32%	22%	8%	11%	25%
Carte di credito	29%	38%	32%	35%	15%	11%	12%	25%
Carte prepagate	12%	28%	18%	26%	17%	6%	9%	16%
Bonifici	94%	91%	93%	84%	93%	83%	86%	89%
Addebiti diretti	34%	33%	34%	18%	22%	28%	26%	28%
MAV/RAV	31%	34%	32%	34%	26%	22%	23%	29%
Assegni	40%	49%	43%	31%	35%	33%	34%	37%
Bollettini postali	91%	95%	92%	92%	98%	95%	96%	94%
Altro	3%	5%	4%	1%	0%	0%	0%	2%

Al fine di determinare le ragioni di tali difficoltà è stato chiesto agli enti di identificarne le cause ed i motivi. I principali ostacoli all'adozione delle nuove forme di pagamento sono relativi alle difficoltà nell'integrazione delle procedure di pagamento del tesoriere con quelle contabili dell'ente ed alle commissioni sulle transazioni sui nuovi canali troppo elevate.

Tavola 13

Enti che hanno pianificato progetti per ampliare canali e strumenti di versamento					
	Asl	Comuni	Province	Regioni	Totale
No	23%	65%	59%	44%	60%
Si, entro il 2013	65%	24%	29%	56%	29%
Si, entro il 2014	6%	8%	6%	0%	7%

Ostacoli ad ampliare i canali di versamento					
	Asl	Comuni	Province	Regioni	Totale
Difficoltà di integrare le procedure contabili dell'ente con quelle di pagamento del tesoriere	32%	37%	50%	28%	39%
Scarsa propensione del tesoriere ad offrire soluzioni diverse dai canali tradizionali	13%	14%	19%	6%	15%
Scarso interesse dell'utenza verso strumenti/canali di pagamento alternativi	32%	44%	44%	11%	42%
Commissioni sulle transazioni effettuate attraverso i nuovi canali troppo elevate	45%	37%	28%	50%	36%
Costo di attivazione del canale troppo elevato	29%	35%	23%	33%	32%

Tra le motivazioni riportate più frequentemente dagli enti spicca anche lo scarso interesse da parte dell'utenza nei nuovi canali di pagamento, dato in controtendenza rispetto ai risultati di analoghe indagini effettuate sull'utenza bancaria [cfr. BancomatLab e PoliMi]. Gli enti spiegano i motivi di tale comportamento da parte dell'utenza indicando come ragioni principali la scarsa propensione ed ignoranza del mezzo internet unita alla diffidenza circa l'affidabilità del servizio.

5. La comunicazione con istituzioni e utenza e l'erogazione dei servizi in rete

5.1 Le Reti istituzionali

La sezione relativa alle reti istituzionali è utile a verificare uno dei presupposti fondamentali per migliorare il rapporto tra pubblica amministrazione e utenza: la condivisione di informazioni e basi-dati tra pubbliche amministrazioni. Se tale comunicazione funziona, attraverso le infrastrutture di rete istituzionali, i cittadini non sono costretti a presentare a ciascuna amministrazione tutti i documenti necessari per svolgere le proprie pratiche amministrative. Tale principio è alla base della disciplina dei certificati e delle dichiarazioni sostitutive contenute nella normativa di riferimento⁵⁾. Al di là del dettato normativo, quanto più funziona lo scambio di informazioni tra pubbliche amministrazioni, tanto più sarà possibile liberare l'utenza da inutili incombenze burocratiche.

Sotto il profilo delle reti di telecomunicazione è possibile distinguere due livelli: le reti ICT utilizzate dagli enti e il Sistema Pubblico di Connettività (SPC)⁶⁾, il cui obiettivo è quello di "federare" le infrastrutture ICT delle pubbliche amministrazioni al fine di realizzare servizi integrati mediante regole e processi condivisi. Il codice

⁵⁾ Secondo il nuovo art. 43 D.P.R. n. 445/2000, modificato dalla Legge 12/11/2011 n. 183, art. 15, comma 1:

«Le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47, nonché tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni, previa indicazione, da parte dell'interessato, degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti, ovvero ad accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato».

⁶⁾ Si ricorda che SPC (Sistema Pubblico di Connettività - Capo VIII, Sezioni I e II, del d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82, così come modificato ed integrato dal d.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235) è un sistema integrato riservato alla Pubblica Amministrazione che eroga servizi di connettività, interoperabilità e cooperazione applicativa. La *governance* è affidata a DigitPA (ora Agenzia per l'Italia Digitale). In particolare i servizi offerti riguardano:

- Comunicazione. Include l'insieme di funzionalità per l'interrelazione e la collaborazione tra sistemi informativi, tra persone, tra sistemi informativi e persone.
- Interoperabilità. Include l'insieme delle funzionalità che abilitano l'interoperabilità tra sistemi ed applicazioni.
- Identificazione. Include l'insieme delle funzionalità per l'identificazione e l'autenticazione, con riferimento a persone, ruoli e soggetti organizzativi.
- Fruibilità dati. È l'insieme di funzionalità per l'accesso e la fruizione delle informazioni e dei dati pubblici.
- Operazioni modulari di business process. Include l'insieme di funzionalità per l'automazione dei processi amministrativi.
- Sicurezza. Include l'insieme di funzionalità per la sicurezza infrastrutturale, per la gestione della sicurezza locale ed il coordinamento della sicurezza in senso generale. A tal riguardo è importante rilevare che un requisito imprescindibile per la realizzazione di SPC è assicurare che sia sempre garantito uno standard di sicurezza minimo prestabilito, che consenta di realizzare un sistema "trusted" per tutti i soggetti che vi partecipano.
- Verifica di conformità. Include l'insieme di funzionalità per la verifica della qualità erogata, attraverso il monitoraggio di livelli di qualità o di Key Performance Indicators significativi e rappresentativi della qualità attesa dall'utente finale.
- Tracciabilità. Include l'insieme delle funzionalità per il controllo e la protezione delle registrazioni di sistema.

dell'amministrazione digitale definisce l'SPC come "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."

Pertanto, la predisposizione di infrastrutture ICT da parte dei singoli enti risulta una misura necessaria, ma non sufficiente per la condivisione delle informazioni e per garantire una piena raggiungibilità dei vari enti pubblici.

Grafico 8 – Percentuale di Enti connessi al Sistema Pubblico di Connettività

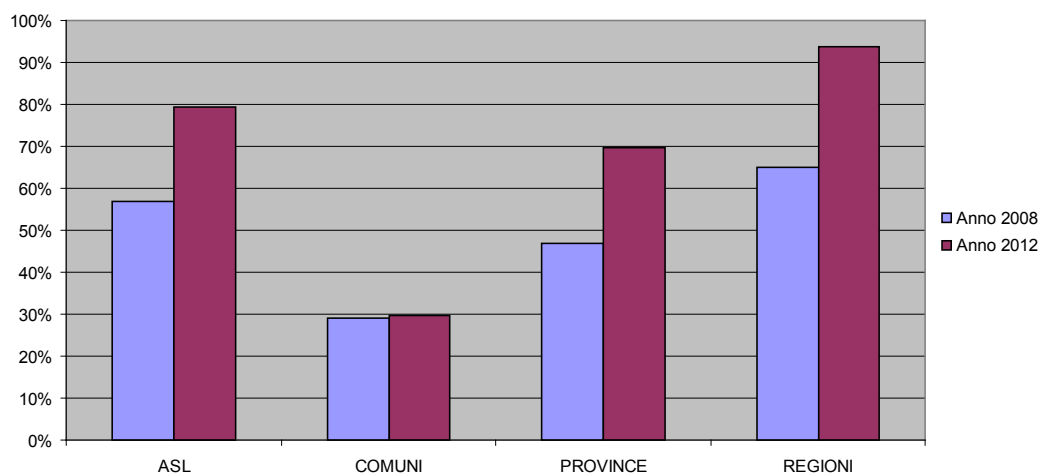


Tavola 15

Canali di collegamento fra l'ente e le altre amministrazioni					
	Asl	Comuni	Province	Regioni	Totale
Internet	84%	91%	88%	100%	90%
SPC	55%	22%	50%	89%	33%
Rete telematica fornita dall'amministrazione cui ci si collega	55%	38%	39%	33%	39%
Non rispondono	3%	2%	3%	0%	2%

Rispetto all'interconnessione con il SPC, come evidenziato dal grafico, emergono sostanziali differenze fra tipologie di enti: le Regioni presentano un elevato grado di adesione, ASL e Province un'adesione attorno al 70-80 %, mentre i Comuni risultano essere i meno interconnessi. Rispetto alla precedente rilevazione la percentuale di enti interconnessi al SPC è decisamente cresciuta, con l'unica eccezione dei Comuni. Per far fronte alle difficoltà incontrate dai Comuni nell'adesione all'SPC –soprattutto di ordine organizzativo e strutturale – si stanno diffondendo i community network (vedi box di approfondimento).

RIQUADRO 2

I *community networks* e il progetto ICAR

Il Sistema Pubblico di Connettività (SPC) rappresenta il quadro di interoperabilità che definisce modalità e regole ed offre servizi per lo scambio dei dati in cooperazione su scala nazionale. Le Regioni, già da alcuni anni, condividono standard infrastrutturali ed applicativi per l'interoperabilità compatibili con il sistema SPC attraverso l'istituzione di *community network* regionali e di azioni di coordinamento interregionali come il progetto ICAR. I *community networks* hanno lo scopo di implementare in maniera capillare sul territorio le innovazioni e gli standard definiti a livello nazionale dall'SPC. Il progetto ICAR¹⁾ invece è uno dei motori che ha permesso la definizione e l'implementazione del modello di cooperazione applicativa regionale e interregionale, attivando l'infrastruttura in tutto il territorio nazionale e sperimentando in alcuni ambiti l'utilizzo della cooperazione applicativa²⁾. L'obiettivo del progetto è di abilitare l'interoperabilità e la cooperazione applicativa in rete tra i sistemi informativi di diverse amministrazioni pubbliche, nei domini che richiedono cooperazione tra le amministrazioni regionali. In particolare, uno dei risultati più rilevanti raggiunti è stata l'estensione delle porte di dominio³⁾, ovvero il *gateway* che consente ai servizi applicativi⁴⁾ esposti dalle singole amministrazioni di colloquiare in maniera paritetica

¹⁾ Nel suo complesso, il progetto prevede la partecipazione di 16 Regioni e di una Provincia Autonoma ed ha una durata di 36 mesi. Il finanziamento complessivo attualmente previsto per le attività del progetto, sia su base interregionale che sul piano delle singole Regioni, è di circa 24 milioni di Euro. Le Regioni coinvolte nel progetto si propongono di cooperare in modo stretto per realizzare un sistema integrato di strutture e servizi che abilitino l'interoperabilità e la cooperazione applicativa tra i sistemi di *e-government* su scala interregionale e regionale.

²⁾ Con i termini interoperabilità e cooperazione applicativa ci si riferisce ad una specifica capacità di due o più sistemi informativi connessi in rete. È ovvero la capacità che essi devono avere, affinché l'applicazione, operante in ciascun sistema, sia in grado di disporre automaticamente, per le proprie finalità applicative, dei dati che sono producibili e/o acquisibili solo attraverso il processo elaborativo delle applicazioni operanti negli altri sistemi informativi. In particolare, l'interoperabilità attiene alla capacità di due o più sistemi informativi di scambiarsi informazioni e di attivare, a suddetto scopo, processi elaborativi nelle rispettive applicazioni. Ciascun sistema informativo può differenziarsi in genere dall'altro per le scelte implementative (es. linguaggio di programmazione e formato dei dati). In tal caso, un approccio che può garantire interoperabilità è ad esempio l'adozione di uno stesso formato di interscambio dei dati e di un protocollo di comunicazione condiviso. La cooperazione applicativa attiene alla capacità di uno o più sistemi informativi di avvalersi, ciascuno nella propria logica applicativa, dell'interscambio automatico di informazioni con gli altri sistemi, per le proprie finalità applicative. In altre parole, un'applicazione nel corso del suo processo elaborativo può far uso di un'informazione elaborata da un'altra applicazione. La cooperazione applicativa in rete ha luogo quando ciò avviene in modo automatico. L'interoperabilità è quindi un prerequisito essenziale per la cooperazione applicativa.

³⁾ La porta di dominio rappresenta il confine di responsabilità dell'ente nel sistema SPC, in pratica l'intero sistema informativo dietro la porta di dominio è di sola e diretta responsabilità dell'ente, mentre il resto appartiene al sistema di cooperazione, condiviso con le altre amministrazioni cooperanti.

⁴⁾ Per applicativo in ambito di cooperazione applicativa, si intende un software di elaborazione dati capace di interfacciarsi attraverso l'esposizione di *web services* con la porta di dominio dell'ente di appartenenza, questo al fine di cooperare con altri applicativi (anche completamente diversi) di altre amministrazioni all'interno di un Accordo di Cooperazione e secondo le specifiche dei relativi accordi di servizio.

secondo gli standard definiti nell'ambito dell'SPCoop⁵⁾, consentendo quindi anche agli enti di minori dimensioni e con minori dotazioni infrastrutturali di prendere parte alle *community networks*.

Enti aderenti ai community network regionali

(Fonte: Osservatorio ICAR)

	Totale Enti aderenti	% Comuni	% Province	% Comunità montane e di valle
Piemonte	318	8%	100%	93%
Valle d' Aosta	154	100%	–	100%
Liguria	156 (LIR); 23 (SIIR)	60%	100%	
Lombardia	1581	100%	100%	100%
P.A. Trento	235	100%	–	100%
Veneto	49	1%	100%	–
Friuli Venezia G.	229	100%	100%	100%
Emilia-Romagna	348	100%	100%	100%
Toscana	370	100%	100%	100%
Umbria	107	100%	100%	100%
Marche	311	100%	100%	100%
Abruzzo	338	100%	100%	100%
Molise	162	95%	100%	100%
Puglia	206	69%	50%	0%
Basilicata	250	100%	100%	100%
Sardegna	19	0	0	–

⁵⁾ Sistema Pubblico di Cooperazione (SPCoop). L'SPCoop è 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.

Oltre al Sistema Pubblico di Connettività, che trova il proprio riferimento normativo nel Codice dell'Amministrazione Digitale, gli enti locali utilizzano anche altri canali di comunicazione; in primis il canale internet, per gli ovvi vantaggi di raggiungibilità e di economicità; laddove invece la necessità di collegamenti sicuri e ripetuti è più forte, gli enti con funzioni di coordinamento come le Province, e soprattutto le Regioni, si avvalgono anche di altri strumenti come le reti telematiche dedicate; tali reti sono intese sia come sottosistemi a dimensione regionale del sistema pubblico di connettività (SPC) sia come reti di attori istituzionali (Comuni, Province, altri enti pubblici) volte a gestire in maniera coordinata e condivisa lo sviluppo e la realizzazione di iniziative a carattere tecnologico su scala locale. Nel campo dell'*e-government* ciò significa favorire il grado di interoperabilità e cooperazione applicativa fra i sistemi informatici dei soggetti che operano sul territorio, nella prospettiva di una Pubblica Amministrazione realmente integrata.

A titolo di esempio infine è possibile citare il caso della Regione Toscana, la cui infrastruttura CART (Cooperazione Applicativa Regionale Toscana) risulta essere l'espressione di *community network* più compiuta. È una infrastruttura di telecomunicazione multi-fornitore ramificata sul territorio regionale che interconnette circa 400 soggetti aderenti tra Enti locali, Uffici delle Amministrazioni centrali sul territorio regionale, Aziende Sanitarie ed Ospedaliere, Aziende di promozione turistica ed altri Enti della Pubblica Amministrazione. Tale infrastruttura costituisce l'articolazione territoriale Toscana del Sistema Pubblico di Connettività e il TIX⁷⁾ costituisce il nodo toscano del SPC. Il punto di forza di tale soluzione è costituito dal pieno manifestarsi di soluzioni di cooperazione applicativa, volte a consentire la condivisione e lo scambio degli accordi di servizio⁸⁾. La diffusione di standard approvati relativi a servizi di scambio regionali e interregionali può contribuire a sviluppare repertori di servizi da condividere tra enti diversi. Una tale condivisione favorisce l'efficacia e stimola il concreto uso dei servizi in cooperazione. Sono 174 gli accordi di servizio già esistenti.

5.2 Comunicazione con l'utenza e diffusione della Posta Elettronica Certificata

L'analisi della struttura dei canali di comunicazione con l'utenza conferma il crescente utilizzo degli strumenti telematici.

In particolare, rispetto all'indagine precedente in cui i rapporti ufficiali con l'utenza erano intrattenuti prevalentemente con la posta cartacea, emerge, accanto all'uso di tale strumento tradizionale, una forte diffusione delle caselle di posta elettronica certificata e di internet per tutte le categorie di enti.

In particolare, è emerso che la totalità degli enti possiede ormai almeno una casella di posta elettronica certificata (PEC) e più del 60% ne ha attivata più di una per individuare le singole unità organizzative; tuttavia la percentuale di corrispondenza (in ingresso/uscita) scambiata con cittadini ed altre pubbliche amministrazioni tramite PEC non supera nella maggioranza dei casi il 20%; solo per un quinto degli enti intervistati tale percentuale è contenuta tra il 20 e il 40 %.

Per quanto concerne gli altri canali di comunicazione, le Regioni hanno incrementato l'utilizzo dei *call center*; per le ASL si riscontra, rispetto all'indagine precedente, un maggiore utilizzo anche dei numeri verdi; entrambe le tipologie di enti hanno segnalato inoltre un significativo ricorso all'uso di intermediari quali tabaccai, banche, farmacie, etc. per comunicare con l'utenza.

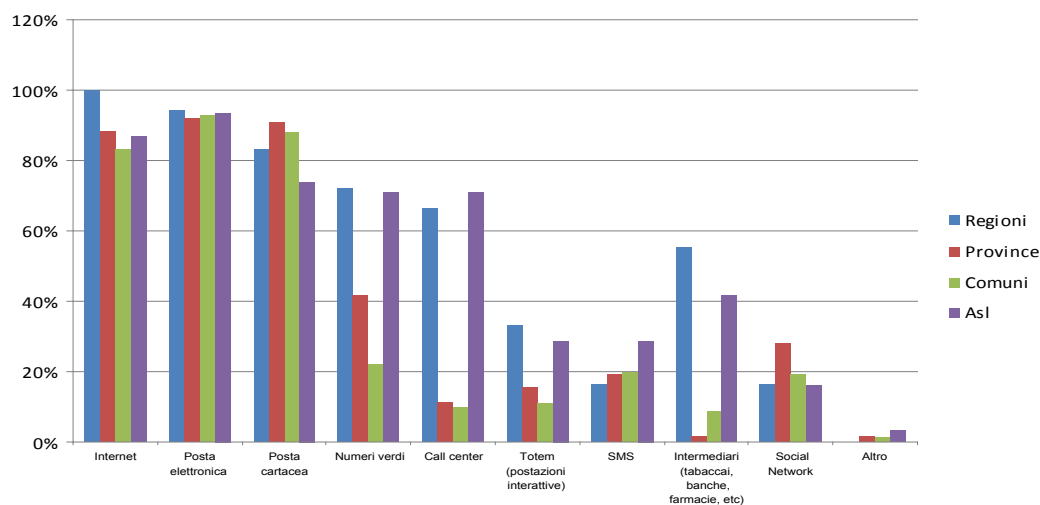
⁷⁾ TIX, acronimo dell'espressione inglese "*Tuscany Internet eXchange*", è un'iniziativa della Rete Telematica Regionale Toscana per migliorare l'infrastruttura telematica della Toscana tramite il coinvolgimento degli operatori del settore e per fornire un contesto tecnico operativo alla gestione ed erogazione dei servizi telematici e di connettività della pubblica amministrazione.

⁸⁾ Per accordo di Servizio si intende l'insieme delle definizioni, delle funzionalità, delle interfacce, dei requisiti di sicurezza e di qualità di uno o più servizi applicativi che vengono scambiati tra due amministrazioni pubbliche. L'Accordo di Servizio è un documento standard totalmente formalizzato in XML che regola il rapporto erogatore/fruttore di un singolo servizio applicativo in tutte le parti che lo caratterizzano come l'interfaccia, le modalità di interazione, i punti di accesso, i livelli di servizio e le caratteristiche di sicurezza previste.

Articolazione dei canali di comunicazione dell'ente con l'utenza
(per area geografica)

	Internet	Posta elettronica	Posta cartacea	Numeri verdi	Call center	Totem (postazioni interattive)	SMS	Intermediari (tabaccai, banche, farmacie, etc)	Social Network	Altro
Regioni	100%	94%	83%	72%	67%	33%	17%	56%	17%	0%
Nord	100%	100%	83%	83%	83%	17%	33%	67%	0%	0%
<i>Nord-ovest</i>	100%	100%	100%	75%	100%	25%	50%	75%	0%	0%
<i>Nord-est</i>	100%	100%	50%	100%	50%	0%	0%	50%	0%	0%
Centro	100%	100%	100%	75%	50%	75%	0%	75%	25%	0%
Sud	100%	88%	75%	63%	63%	25%	13%	38%	25%	0%
Province	88%	92%	91%	42%	12%	16%	19%	2%	28%	2%
Nord	90%	90%	93%	38%	12%	19%	31%	2%	31%	0%
<i>Nord-ovest</i>	100%	100%	100%	75%	100%	25%	50%	75%	0%	0%
<i>Nord-est</i>	90%	85%	90%	50%	15%	20%	25%	5%	30%	0%
Centro	95%	95%	86%	52%	24%	19%	14%	0%	48%	10%
Sud	83%	93%	93%	40%	5%	10%	10%	3%	15%	0%
Comuni	83%	93%	88%	22%	10%	11%	20%	9%	19%	1%
Nord	84%	96%	88%	18%	9%	12%	25%	10%	21%	3%
<i>Nord-ovest</i>	85%	97%	89%	18%	9%	13%	24%	10%	23%	2%
<i>Nord-est</i>	82%	96%	88%	18%	8%	10%	27%	10%	18%	4%
Centro	90%	98%	93%	29%	17%	10%	29%	15%	24%	0%
Sud	80%	87%	86%	25%	9%	11%	11%	5%	15%	0%
Asl	87%	94%	74%	71%	71%	29%	29%	42%	16%	3%
Nord	100%	92%	67%	75%	83%	25%	50%	50%	25%	0%
<i>Nord-ovest</i>	100%	86%	71%	71%	86%	29%	29%	57%	14%	0%
<i>Nord-est</i>	100%	100%	60%	80%	80%	20%	80%	40%	40%	0%
Centro	100%	100%	100%	63%	75%	25%	38%	50%	13%	0%
Sud	64%	91%	64%	73%	55%	36%	0%	27%	9%	9%
Totale	85,46%	92,84%	87,70%	32,21%	16,78%	14,32%	20,36%	11,41%	21,03%	1,57%

Grafico 9 – Articolazione dei canali di comunicazione per ente



Utilizzo del portale per i rapporti con l'utenza (per area geografica)				
	Possiede un portale	Aderisce ad un portale con altri enti	Prevede utilizzo entro il 2013	Non possiede un portale
Regioni	100%	0%	0%	0%
Nord	100%	0%	0%	0%
<i>Nord-ovest</i>	100%	0%	0%	0%
<i>Nord-est</i>	100%	0%	0%	0%
Centro	100%	0%	0%	0%
Sud	100%	0%	0%	0%
Province	74%	2%	4%	17%
Nord	71%	0%	7%	21%
<i>Nord-ovest</i>	68%	0%	5%	27%
<i>Nord-est</i>	75%	0%	10%	15%
Centro	76%	5%	0%	10%
Sud	75%	3%	3%	18%
Comuni	68%	6%	4%	20%
Nord	60%	9%	4%	25%
<i>Nord-ovest</i>	60%	8%	2%	25%
<i>Nord-est</i>	59%	10%	6%	24%
Centro	76%	5%	2%	12%
Sud	74%	3%	5%	17%
Asl	87%	6%	3%	0%
Nord	83%	17%	0%	0%
<i>Nord-ovest</i>	86%	14%	0%	0%
<i>Nord-est</i>	80%	20%	0%	0%
Centro	100%	0%	0%	0%
Sud	82%	0%	9%	0%
TOTALE	72%	5%	4%	17%

Si conferma l'utilizzo dei siti internet per la comunicazione con l'utenza (si rimanda al paragrafo successivo per un approfondimento sulle tipologie di servizi offerti tramite tali siti): la totalità delle Regioni, il 74% delle Province, il 68% dei Comuni e l'87% delle ASL dichiarano di utilizzare un proprio portale⁹⁾.

5.3 Grado di sofisticazione dei servizi offerti on-line

In questa sezione si approfondisce quale tipologia di interazione offrano all'utenza i siti degli enti e, in particolare, il livello di sofisticazione dei servizi offerti on-line. I risultati di questa sezione del questionario consentono di interpretare i dati esposti sino ad

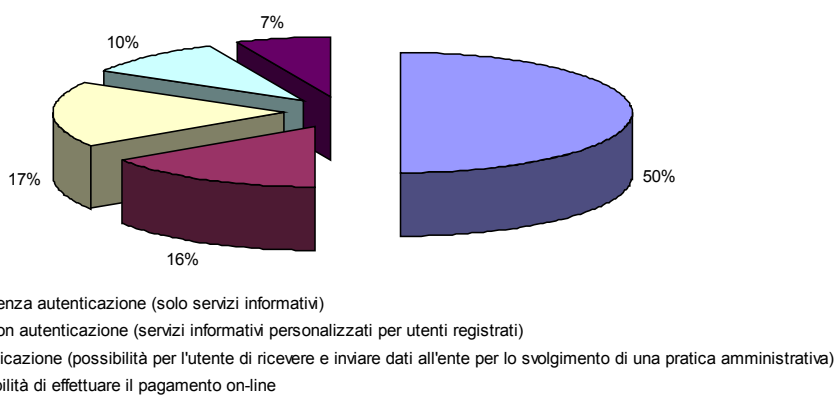
⁹⁾ A tal fine, il questionario definiva il portale come "un'infrastruttura costituita da un sito Internet attivo, capace di effettuare transazioni con la clientela del web e di garantire una qualità e sicurezza del servizio elevata".

ora dal punto di vista dell'utente che domandi servizi in modalità telematica con l'obiettivo di completare on-line l'intero iter amministrativo che sta compiendo o, comunque, attraverso lo scambio di contenuti digitali. È stato chiesto agli enti di specificare il grado di sofisticazione dei servizi offerti dal proprio portale, scegliendo tra quattro livelli, ciascuno dei quali aggiunge ulteriori funzioni al precedente:

- *monodirezionale senza autenticazione*; consente la mera consultazione da parte dell'utenza delle informazioni rese disponibili sul sito dell'ente;
- *monodirezionale con autenticazione*: gli utenti registrati secondo le regole fissate dall'ente possono accedere a contenuti personalizzati;
- *bidirezionale con autenticazione*: gli utenti autenticati possono sia scaricare che caricare documenti sul sito: lo scambio di informazioni fra utenti registrati ed ente è bidirezionale;
- *bidirezionale con possibilità di effettuare pagamenti on-line*: oltre alle funzioni di cui ai punti precedenti gli utenti possono concludere l'iter procedurale iniziato sul sito attraverso il pagamento, con strumenti elettronici, di quanto dovuto.

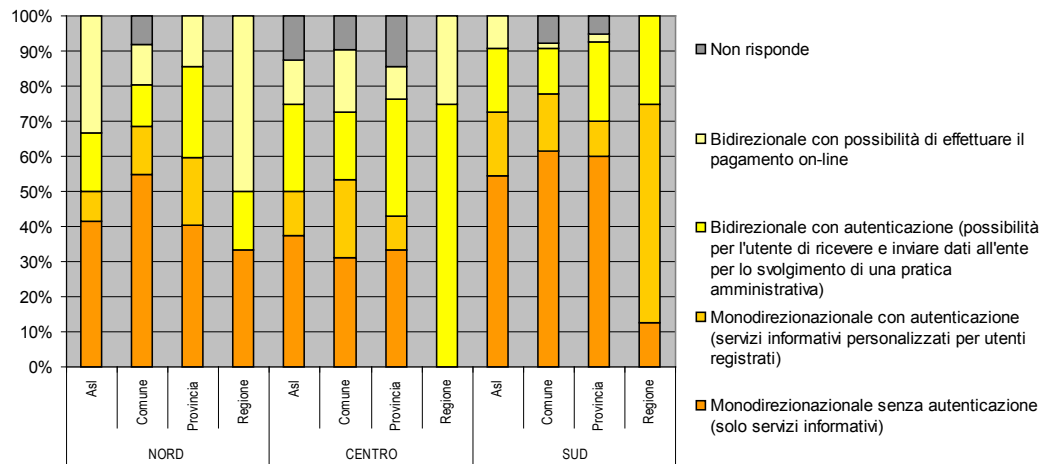
L'elaborazione dei questionari indica che il 50% degli enti dichiara che i servizi offerti dal proprio sito internet sono di natura meramente informativa (cfr. Grafico 10). Il 43% degli enti ha indicato l'ulteriore possibilità per l'utenza di autenticarsi per accedere a contenuti personalizzati mentre la percentuale di enti che consentono uno scambio bidirezionale delle informazioni si riduce al 27%. Il dato che maggiormente colpisce di questa rilevazione, pur in linea con le altre informazioni raccolte relativamente all'effettiva capacità degli enti di erogare servizi on-line, è la scarsa (10%) percentuale di enti che consente di concludere l'iter di un processo attraverso il pagamento.

Grafico 10 – Grado di sofisticazione dei servizi offerti online



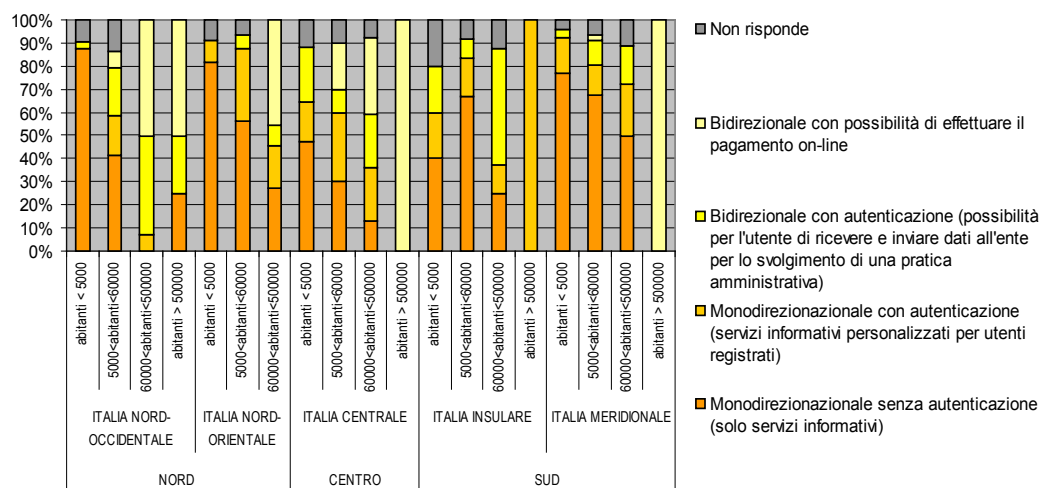
Un'analisi su base geografica (cfr. grafico 11) evidenzia e conferma una certa arretratezza del Meridione che presenta percentuali di enti posizionati sul più alto livello di sofisticazione molto al di sotto della media nazionale (9% per le ASL, 2% per i Comuni, 3% per le Province e 0% per le regioni).

Gráfico 11 – Grado di sofisticazione dei servizi offerti online – analisi geografica



Nel gráfico 12 sono, invece, riportati i dati delle risposte alla stessa domanda dei Comuni, classificate per provenienza geografica e classe dimensionale. Oltre alla differenza geografica Nord-Sud, è evidente come il grado di sofisticazione cresca con la dimensione dei Comuni in relazione, quasi certa, con la maggiore capacità di spesa e con la maggiore richiesta da parte dell'utenza dei Comuni più grandi.

Gráfico 12 – Grado di sofisticazione dei servizi offerti online – analisi per dimensione dei Comuni

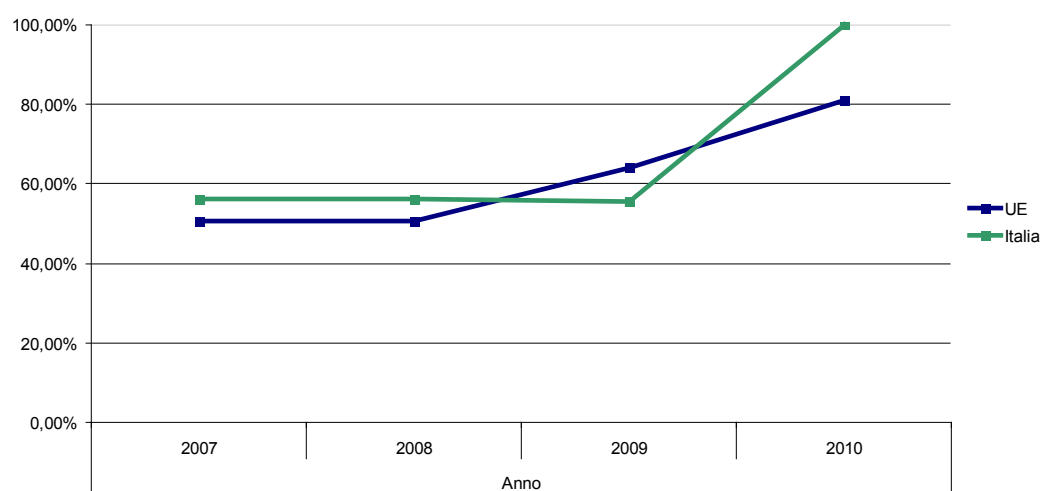


Analoghe e recenti rilevazioni di CapGemini per la Commissione Europea¹⁰⁾ indicano un dato globale italiano, relativamente all'offerta ed al grado di sofisticazione dei

¹⁰⁾ eGovernment Benchmarking Report, Study for the EC realised by Capgemini.

servizi, sostanzialmente positivo, in chiara progressione rispetto agli anni precedenti e superiore alla media europea. In particolare, l'indicatore che riguarda la totale disponibilità *on-line* di un insieme di 20 servizi pubblici di base (ad esempio il pagamento di tasse, la possibilità di ottenere autorizzazioni, permessi ed iscrizioni scolastiche, registrazione di atti di nascita o trasferimento etc.) è, secondo i dati di CapGemini, positivo dato lo sviluppo realizzatosi 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% di disponibilità *on line* per i servizi del campione selezionato, a fronte di una media europea dell'81% (cfr. grafico 13).

Grafico 13 – Grado di sofisticazione dei servizi offerti online – Italia vs UE



Gli approfondimenti condotti nella presente indagine e l'analisi congiunta delle informazioni raccolte su canali e strumenti di pagamento utilizzati, sembrano invece mostrare, almeno per gli enti locali, uno scenario più arretrato, con circa due terzi degli enti che non sono ancora in grado di garantire uno scambio bidirezionale di contenuti digitale tra cittadino e amministrazione.

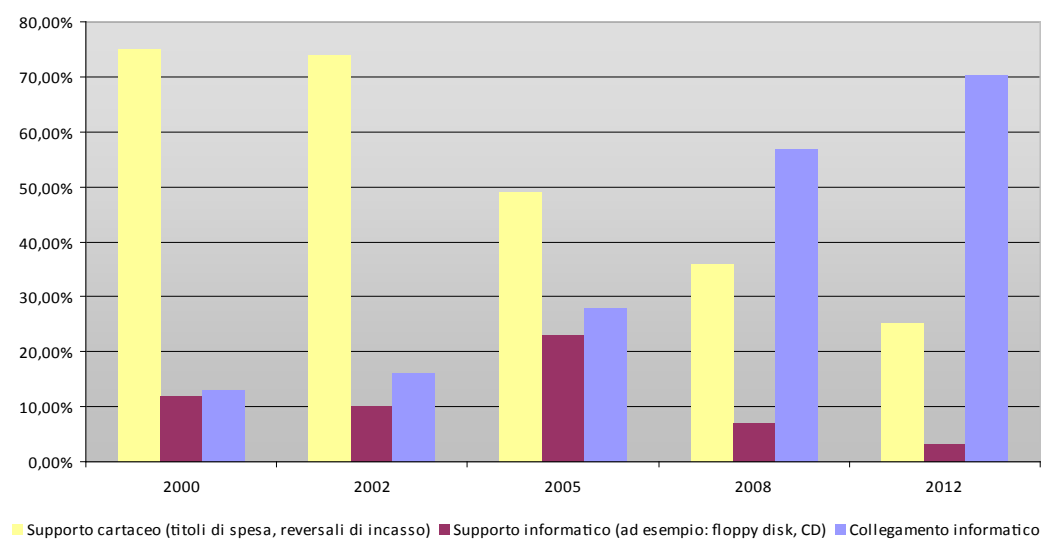
6. Gestione del rapporto con il tesoriere bancario

6.1 Forma dei rapporti con il tesoriere bancario

L'attività di erogazione della spesa si configura come un procedimento amministrativo caratterizzato da una concatenazione di atti finalizzati all'adempimento dell'obbligazione pecuniaria della pubblica Amministrazione. All'Amministrazione compete lo svolgimento delle attività che si concludono con l'emissione del titolo di spesa, al Tesoriere di provvedere al pagamento nei modi e nei tempi convenuti.

La stretta connessione tra le due fasi (*payment ordination* e *payment esecuzione*) porta a considerare il processo di spesa come una catena che, dal punto di vista dell'informatizzazione, ha proprio nel segmento di *payment ordination* l'anello più debole. Per questo motivo le modalità di colloquio tra ente e tesoriere sono, fin dalla prima edizione, oggetto centrale dell'indagine.

Grafico 14 – Gestione dei rapporti Ente-Tesoriere – Confronto con le precedenti indagini



Anche la presente indagine conferma il trend evolutivo delle modalità di comunicazione fra enti e tesorieri, in particolare rispetto al progressivo abbandono del supporto cartaceo: in questa rilevazione il dato delle comunicazioni inviate con modalità tradizionali si attesta al 25%. L'adozione di modalità di ordinazione della spesa e di rendicontazione basate sull'invio di flussi telematici è in sicura e costante crescita ma non può ritenersi ancora soddisfacente nella prospettiva, auspicabile e ormai sancita da più riferimenti normativi, del completo abbandono della carta. La piena disponibilità delle preziose informazioni sottostanti le operazioni di incasso e pagamento e il concreto obiettivo della riduzione dei costi di funzionamento della macchina amministrativa non può, infatti, non avere come presupposto l'istituzione di basi dati informatiche integrate, accessibili, facilmente consultabili.

L'istituzione di flussi telematici fra ente e tesoriere consente all'ente di interrogare online la situazione dei flussi di cassa di tesoreria, di aggiornare in tempo reale i propri sistemi contabili e di disporre in tempo di strumenti per il monitoraggio della propria situazione finanziaria.

Approfondendo l'analisi per singola tipologia di ente e per area geografica, emerge una profonda differenziazione relativamente alle diverse modalità di canali telematici adottati: le ASL e le Province utilizzano più internet che il canale telematico dedicato; nel caso delle Province e delle Regioni il dato invece è ribaltato: in particolare per le Regioni l'utilizzo del canale telematico rispetto al canale internet è privilegiato in due casi su tre. I Comuni, soprattutto quelli di piccole dimensioni, non ritengono opportuno utilizzare procedure elettroniche di colloquio con il tesoriere per i costi giudicati elevati in rapporto alle dimensioni dell'ente. La generalità degli enti che non utilizza modalità telematiche non ha saputo indicare la tempistica per la loro adozione.

Tavola 18

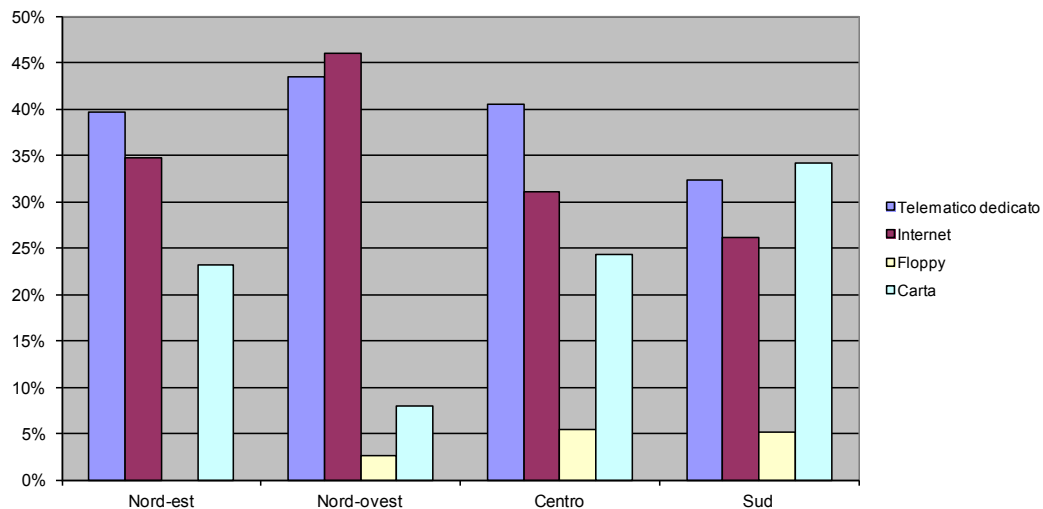
Gestione dei rapporti ente-tesoriere per tipologia di ente					
	Totale	Asl	Comuni	Province	Regioni
Collegamento telematico dedicato ente - tesoriere	38%	29%	38%	35%	61%
Internet	33%	39%	29%	42%	28%
Supporto informatico (ad esempio: floppy disk, CD)	3%	6%	4%	1%	6%
Supporto cartaceo (titoli di spesa, reversali di incasso)	25%	16%	28%	20%	17%
Non rispondono	3%	16%	2%	2%	0%

L'analisi delle risposte su base geografica evidenzia un generalizzato ritardo degli enti del Sud Italia nel passaggio alle modalità di collegamento informatiche: il cartaceo infatti assume un peso decisamente superiore di circa dieci punti percentuali rispetto agli enti del Nord-est e del Centro Italia. Spicca infine il dato degli enti del Nord-ovest per i quali il completamento della informatizzazione nei rapporti con il tesoriere bancario supera il 90%. Al fine di favorire l'informatizzazione della fase di ordinazione del pagamento già nel 2003 fu predisposto e concordato in sede ABI, condiviso con la Banca d'Italia e successivamente approvato dal Centro Nazionale per l'Informatica nella PA¹¹⁾, il documento "Protocollo sulle regole tecniche e lo standard per l'emissione dei documenti informatici relativi alla gestione dei servizi di tesoreria e di cassa degli enti del comparto pubblico" (circolare ABI serie tecnica n. 80). Con esso si è definita la procedura standard dell'Ordinativo Informatico Locale (OIL) alla quale le banche tesoriere, facoltativamente, si possono attenere per sviluppare i rapporti telematici con gli enti propri clienti, relativamente alla trasmissione e alla gestione di mandati di pagamento e reversali di incasso.

La diffusione dell'OIL, consentendo una maggiore standardizzazione dei processi di ordinazione della spesa fra i vari enti locali, apre le porte allo sviluppo di una

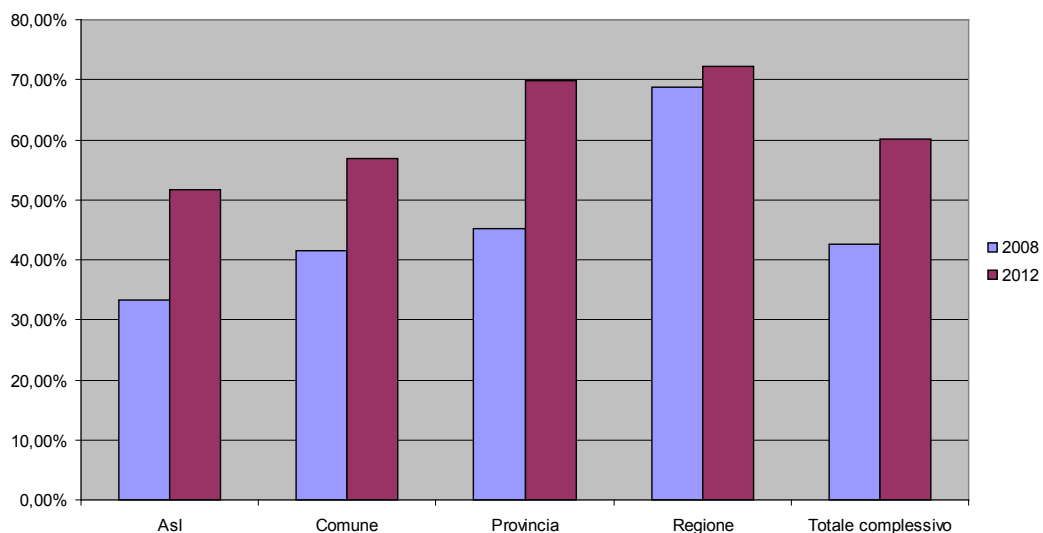
¹¹⁾ Ora Agenzia per l'Italia Digitale.

Grafico 15 – Gestione dei rapporti Ente-Tesoriere per area geografica



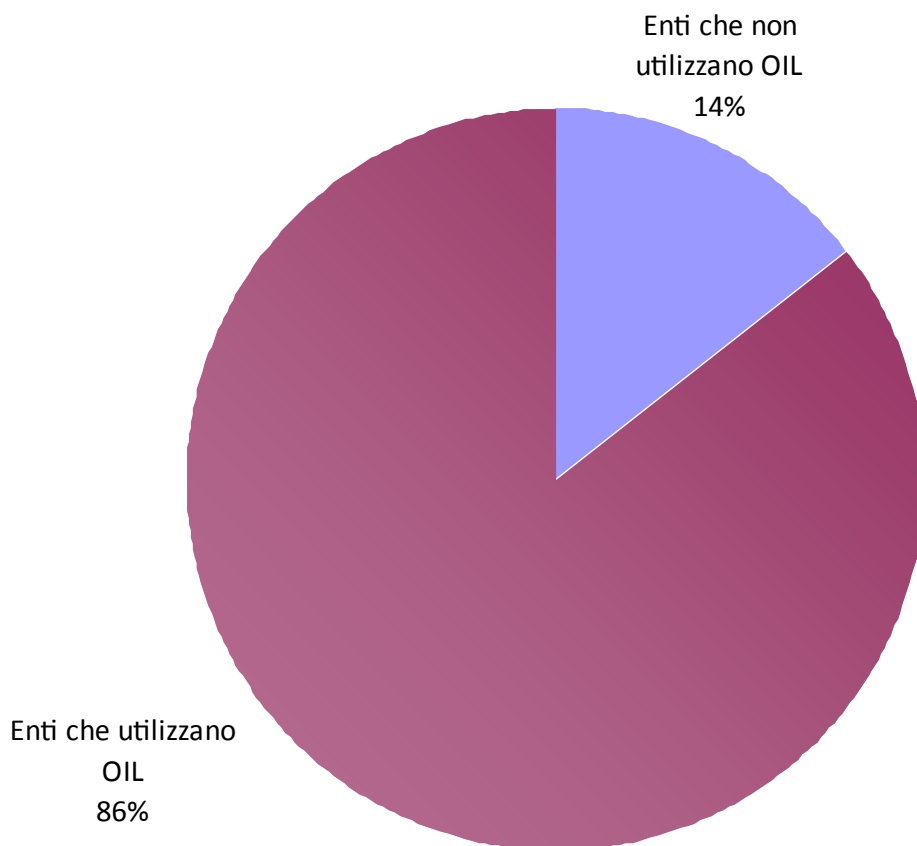
maggior concorrenza nell'offerta, in quanto il passaggio a un differente fornitore di servizi di pagamento, purché in linea con gli standard OIL, comporta attività di *system integration* all'interno dell'ente meno pesanti.

Grafico 16 – Adozione dell'OIL, valori % – confronto 2008-2012



L'OIL rappresenta un facilitatore del processo di telematizzazione della successiva attività di pagamento, che ha fino a ora riscosso fra gli enti un discreto successo. Le evidenze della presente indagine inoltre mostrano che la diffusione dell'OIL procede di pari passo con la progressiva adozione di modalità di pagamento e di rendicontazione basate sull'invio di flussi telematici come forma di comunicazione fra ente e tesoriere bancario.

Grafico 17 – Adozione dell’OIL fra gli enti che utilizzano il collegamento informatico con il Tesoriere



6.2 Evoluzione del rapporto convenzionale tra enti e tesorieri.

Dal 2008 diversi interventi normativi hanno modificato il rapporto tra ente e tesoriere. In ambito europeo è stata impressa una forte accelerazione alle iniziative per arrivare a costituire la SEPA – l’area unica dei pagamenti in euro. Intorno alla SEPA negli ultimi anni c’è stata un’attività normativa particolarmente intensa, volta a creare una cornice di riferimento per ottenere un’area di pagamento europea le cui caratteristiche siano sostanzialmente quelle di un ampio mercato “domestico”. A tal fine, l’emanazione della direttiva 2007/64/CE (c.d. *Payment Services Directive*, PSD) ha costituito il primo passo verso l’armonizzazione degli obblighi a carico dei prestatori di servizi di pagamento. Tale direttiva è stata recepita nel nostro ordinamento col d.lgs. 11/2010, il quale ha, tuttavia, previsto una deroga all’applicazione di tali norme ai pagamenti pubblici, che rimette al Ministero dell’Economia, sentita la Banca d’Italia, la definizione delle modalità di applicazione delle norme previste dalla PSD alla Pubblica Amministrazione, tramite decreto ministeriale che non è ancora stato adottato.

L’applicazione delle disposizioni della PSD alla PA ha rilievo soprattutto per le modalità di tariffazione dei servizi. La PSD infatti prevede il superamento dei meccanismi di tariffazione c.d. impliciti, basati cioè sulla dilatazione dei giorni valuta tra

incassi e pagamenti a beneficio dell'istituto tesoriere, a favore di tariffe esplicite, cioè direttamente legate ai servizi offerti. Tali tariffe emergono come nuova voce di spesa nei bilanci pubblici e richiedono da parte dell'ente la capacità di valutare i nuovi costi alla luce dei benefici connessi con una gestione più trasparente e più efficace delle disponibilità liquide. Ugualmente importante sarà la capacità, da parte delle banche, di sviluppare modelli di *pricing* dei servizi di pagamento che siano trasparenti e coerenti. Il momento del rinnovo delle convenzioni per lo svolgimento dei servizi di tesoreria costituirà, quindi, un importante punto di snodo per verificare l'attuazione delle prescrizioni della PSD da parte di amministrazioni e banche.

È stato inoltre introdotto nel 2009 il regime di tesoreria unica mista, che ha permesso agli enti di trattenere presso il proprio tesoriere le entrate, ad esempio le multe o i tributi locali, diverse dai trasferimenti dello stato centrale. Questo ha consentito far valere, nella contrattazione con i propri tesoriere, anche le masse monetarie giacenti sul conto corrente. Il regime di tesoreria unica mista è stato sospeso nell'aprile 2012, quando gli enti sono stati nuovamente assoggettati al regime di tesoreria unica pura precedentemente in vigore, regime che prevede l'accentramento delle giacenze sui conti aperti presso la Banca d'Italia.

Nella rilevazione è stato chiesto agli enti se la modalità di remunerazione del servizio di tesoreria fosse basata su tariffe esplicite, implicite – risultate le più diffuse – o miste.

Tavola 19

Schema tariffario per la remunerazione del servizio di tesoreria			
	Prevalentemente su Tariffe implicite (gestione della valuta e delle disponibilità liquide)	Prevalentemente su tariffe esplicite	Misto
Regioni	50,00%	16,67%	27,78%
Province	47,57%	13,59%	20,39%
Comuni	36,61%	20,00%	22,37%
Asl	22,58%	22,58%	29,03%
Totale	38,70%	18,57%	22,60%

Tavola 20

Schema tariffario per la remunerazione del servizio di tesoreria – focus geografico			
	Prevalentemente su Tariffe implicite (gestione della valuta e delle disponibilità liquide)	Prevalentemente su tariffe esplicite	Misto
Nord-est	56,58%	13,16%	15,79%
Nord-ovest	34,71%	23,97%	20,66%
Centro	41,89%	17,57%	32,43%
Sud	32,39%	17,61%	22,73%
Totale	38,70%	18,57%	22,60%

La metà delle Regioni ha inoltre affermato di aver rivisto o aver previsto di rivedere la convenzione per il servizio di tesoreria, rapporto che scende al 36% per i Comuni e al 32% per le Province.

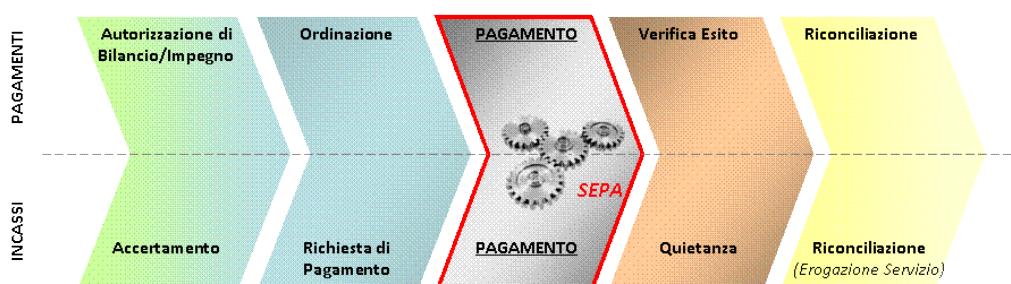
La presenza nelle convenzioni di clausole per l'adeguamento del servizio all'evoluzione tecnologica è, invece, segnalata dall'83% delle Regioni, dal 68% delle Province e dalla maggioranza di Comuni ed ASL.

6.3 Utilizzo degli strumenti SEPA

La realizzazione della *Single Euro Payments Area* (SEPA) è uno dei tasselli principali nella costruzione di un mercato dei pagamenti standardizzato su scala europea. Con la SEPA tutti i cittadini dell'area Euro saranno in grado di effettuare pagamenti in Euro, con la stessa facilità e sicurezza dei pagamenti nazionali, garantendo maggior competitività all'Europa attraverso l'integrazione del mercato interno. La piena realizzazione della SEPA travalica il mondo bancario, con riflessi sugli utenti dei servizi di pagamento, tra cui anche le PA. Queste ultime, per la massa dei pagamenti posti in essere, sono percepite come principali attori del processo di migrazione alla SEPA. Al fine di gestire la migrazione in ambito italiano è stato istituito un Comitato Nazionale, presieduto dalla Banca d'Italia e dall'Associazione Bancaria Italiana, a cui partecipano il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia per l'Italia Digitale in rappresentanza delle pubbliche amministrazioni.

Il pagamento, in entrata o in uscita, rappresenta per la PA una fase, a volte propedeutica a volte finale, di un procedimento amministrativo complesso, attraverso il quale si realizzano le finalità di interesse pubblico cui la stessa PA è preposta. Quest'ultima constatazione vale da sola a spiegare la rilevanza per la PA della realizzazione della SEPA, che si propone di migliorare, attraverso la standardizzazione dei processi, l'interazione della fase del pagamento con le procedure interne del pagatore e/o del beneficiario. La piena automazione di tutte le fasi del procedimento è inoltre coerente con la ricerca di efficienza tramite l'utilizzo dell'ICT che connota ormai da diversi anni l'azione di riforma della PA per la realizzazione della c.d. Amministrazione digitale (*e-government*).

La catena del valore di pagamenti e incassi pubblici



Partendo dalla sostanziale analogia che esiste, nel proporsi come utenti di servizi di pagamento, tra gli enti della pubblica amministrazione e le imprese di medie/grandi

dimensioni, può infatti affermarsi che alcuni aspetti della SEPA di particolare interesse per quest'ultime, come ad esempio la possibilità – grazie all'utilizzo di un unico formato di dati (XML ISO 20022) – di integrare la fase di preparazione ed esecuzione del pagamento con le altre procedure interne, rilevino anche per l'organizzazione degli uffici pubblici.

La standardizzazione indotta dalla SEPA, se ben assimilata all'interno della PA, può coniugarsi con le linee di intervento avviate negli ultimi anni per la razionalizzazione e l'ammodernamento delle amministrazioni attraverso l'IT, che mirano a favorire il riuso del software, la semplificazione delle architetture informatiche, il ricorso a licenze *open-source* (diffuse nell'ambito del linguaggio XML). In generale, l'adeguamento alla SEPA rappresenta un'opportunità per rinnovare applicazioni e procedure che, come accade spesso nelle Pubbliche Amministrazioni, sono aggiornate con scarsa frequenza e quindi soggette a obsolescenza.

L'adozione obbligatoria di un unico standard per i pagamenti a livello europeo potrebbe inoltre condurre, in uno scenario virtuoso, alla condivisione di investimenti ed esperienze anche tra diverse amministrazioni pubbliche in Europa, con vantaggi in termini di innovazione e riduzione di costi.

Per quanto riguarda la PA centrale, sono già compatibili con gli standard SEPA i mandati informatici di pagamento emessi dai Ministeri e le spese fisse per il pagamento degli stipendi e delle pensioni agli statali. Sotto il profilo quantitativo si tratta di circa 600.000 bonifici l'anno per il mandato informatico, mentre le spese fisse telematiche si aggirano intorno ai 20.000.000 l'anno (dati 2012).

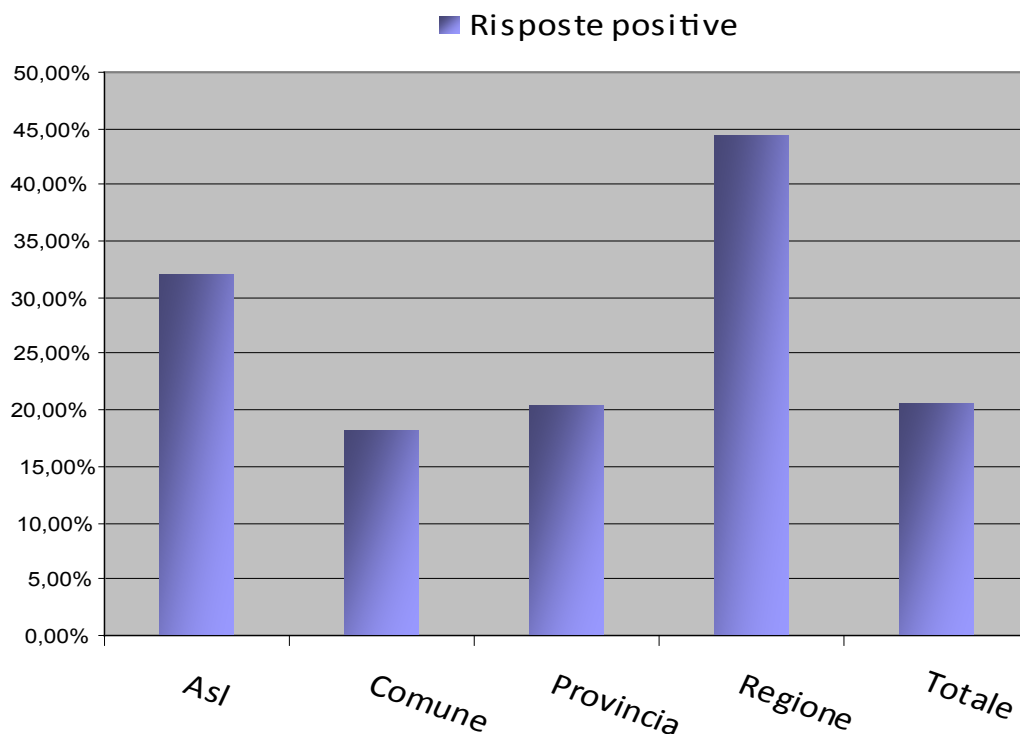
Tavola 21

Statistiche annuali stipendi/pensioni statali e mandati informatici					
	2012	2011	2010	2009	2008
Mandato informatico	681.464	722.248	963.181	886.828	785.604
Spese fisse	20.454.287	20.781.873	22.272.713	23.348.100	21.507.105

Per il comparto degli enti locali, l'indagine evidenzia invece che il livello di consapevolezza rispetto al mondo SEPA è decisamente variegato e spesso insoddisfacente. Nonostante siano state previste scadenze per la migrazione agli strumenti SEPA¹²⁾, il 70 % dei Comuni e delle Province non aveva ricevuto nel 2012 dai rispettivi tesoriери un'adeguata informativa sulla possibilità di adottare da subito i nuovi strumenti di pagamento SEPA; ciò ha come riflesso una percentuale di pagamenti effettuati secondo standard nazionali ancora molto elevata; per ASL e Regioni invece si riscontra una maggiore consapevolezza. In particolare il 44% delle Regioni ha dichiarato di aver ricevuto dai propri tesoriери la proposta di utilizzare gli strumenti SEPA (25% nel 2008).

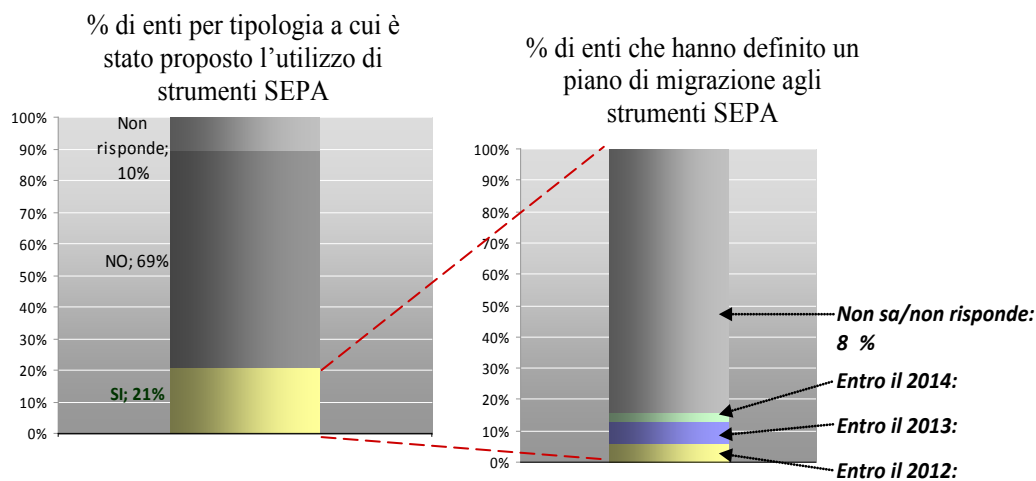
¹²⁾ Il Regolamento (UE) n. 260/2012 fissa nel febbraio 2014 la data per la migrazione dei bonifici allo schema SEPA *Credit Transfer* (SCT) e SEPA *Direct Debit* (SDD).

Grafico 18 – Conoscenza degli strumenti SEPA



Tuttavia, fra gli enti a conoscenza dell'esistenza di strumenti SEPA, solo il 16% ha un piano di migrazione con un orizzonte temporale definito;

Grafico 19 – Migrazione alla SEPA



Nel caso delle amministrazioni locali e degli altri enti pubblici, la complessità del processo di adeguamento è funzione dell'elevato numero e della variegata tipologia di enti che ne ha reso difficile il coordinamento, nonché dai livelli di automazione e

propensione all'innovazione a volte molto diversificati. Tale situazione dovrebbe consentire alle banche tesoriere di assumere un ruolo di guida nella transizione, attenuando gli impatti sull'ente del passaggio al nuovo sistema. Un altro importante veicolo di adeguamento è rappresentato, per i motivi già esposti nel paragrafo 6.1, dall'utilizzo dell'Ordinativo Informatico Locale (OIL).

6.4 Il SIOPE

Questa sezione mostra gli effetti sugli enti in campione dell'introduzione del sistema SIOPE, archivio informatico gestito dalla Banca d'Italia per conto della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) che raccoglie giornalmente dai tesoriери delle PA informazioni sugli incassi e i pagamenti dagli stessi effettuati, secondo una codifica omogenea per comparto di appartenenza.

Uno degli effetti sperati dell'introduzione della codifica SIOPE nella segnalazione degli enti ai tesoriери è la spinta ulteriore all'utilizzo delle TIC sia nelle procedure interne che nelle relazioni con l'esterno, nonché alla rimodulazione tecnica e organizzativa dei processi.

Su tale linea è stato chiesto agli enti quanto l'introduzione della codifica SIOPE abbia stimolato il ricorso all'informatizzazione dell'intero ciclo di bilancio. Le risposte sono in prevalenza positive: in media più dei due terzi degli enti del campione ha risposto positivamente alla domanda, con una media del 75% per gli enti del Sud e delle Isole (cfr. Tavola 22). Si noti, inoltre, come siano soprattutto le Regioni (cfr. Tavola 23) con l'83% di risposte positive ad aver ricevuto stimolo all'informatizzazione dei processi attraverso l'adozione del SIOPE.

Tavola 22

L'introduzione della codifica Siope ha stimolato il ricorso all'informatizzazione dell'intero ciclo di bilancio?				
	Nord	Centro	Sud	Totale
SI, alcune modifiche/integrazioni sono state apportate	61%	63%	71%	66%
SI, ma le modifiche sono ancora in fase di progettazione	4%	7%	6%	5%
NO	31%	27%	16%	24%
Non risponde	4%	3%	7%	5%

Tavola 23

L'introduzione della codifica Siope ha stimolato il ricorso all'informatizzazione dell'intero ciclo di bilancio?					
	Asl	Comune	Provincia	Regione	Totale
SI, alcune modifiche/integrazioni sono state apportate	68%	62%	73%	83%	66%
SI, ma le modifiche sono ancora in fase di progettazione	3%	6%	4%	0%	5%
NO	6%	27%	21%	17%	24%
Non risponde	23%	5%	2%	0%	5%

Il dato è coerente con quanto già evidenziato nel paragrafo 4: si riscontra, infatti che, in media, il 70% degli enti dichiara un elevato livello di informatizzazione per quanto riguarda la gestione della codifica SIOPE, con punte dell'83% per gli Enti del Nord (cfr. Tabella "Livello di informatizzazione dell'ente per settori di attività" commentata nel paragrafo 4.1). Il dato conferma, senza differenze significative, quanto già riscontrato nell'indagine del 2008; ciò lascia pensare che dopo una forte spinta iniziale, innescata dalle banche che hanno sollecitato gli enti nell'utilizzo di nuove procedure informatiche legate agli obblighi SIOPE e, quindi, al miglioramento delle procedure contabili esistenti o alla predisposizione di nuove, il livello di informatizzazione di tali attività abbia raggiunto un "assestamento" sulle percentuali commentate.

Come in altri punti di questa indagine si riscontra una limitata quanto stabile differenza negativa per quanto riguarda gli enti del meridione, in linea con i dati della passata indagine. Inoltre, in continuità con gli analoghi risultati del 2008 viene confermata la spinta al cambiamento dell'introduzione delle codifiche gestionali SIOPE per incassi e pagamenti, l'87% degli enti ha infatti adeguato la codifica di bilancio a quella prevista dal SIOPE, inserendo varie forme di automatismi. In questo senso possiamo inferire che lo sviluppo di procedure tecniche, quali il SIOPE, ha avuto ripercussioni positive nell'implementazione di schemi contabili nuovi e più stabili.

Tavola 24

Sono state previste forme di automatismo per l'inserimento dei codici gestionali sui mandati di pagamento e sulle reversali di incasso sulla base della codifica di bilancio? Focus geografico				
	Nord	Centro	Sud	Totale
SI	87%	89%	83%	86%
NO	8%	8%	11%	9%
Non risponde	5%	3%	6%	5%

Tavola 25

Sono state previste forme di automatismo per l'inserimento dei codici gestionali sui mandati di pagamento e sulle reversali di incasso sulla base della codifica di bilancio? Focus ente					
	Asl	Comune	Provincia	Regione	Totale
SI	74%	86%	93%	55%	86%
NO	10%	9%	5%	39%	9%
Non risponde	16%	5%	2%	6%	5%

Per quanto attiene alle risposte alle domande che sondano l'utilizzo del SIOPE come strumento di confronto dell'ente con altri enti dello stesso comparto, i dati nelle tavole 24 e 25 mostrano come soprattutto Province (84%) e Regioni (83%) utilizzino tale funzionalità e lo facciano in particolar modo al fine di monitorare la spesa e per la predisposizione di documenti contabili.

Tavola 26

L'ente utilizza il sito <i>web</i> <i>siope.it</i> per consultare i propri dati e/o quelli degli altri enti segnalanti?					
	Asl	Comune	Provincia	Regione	Totale
SI	42%	69%	84%	83%	71%
NO	35%	25%	11%	11%	22%
Non risponde	23%	6%	5%	6%	7%

Tavola 27

Se la risposta alla domanda precedente è "SI", indicare qual è l'utilizzo prevalente					
	Asl	Comune	Provincia	Regione	Totale
Ai fini della riconciliazione con i bilanci preventivo/consuntivo	29%	44%	54%	33%	45%
Per la riconciliazione dei flussi di cassa con il proprio tesoriere bancario	35%	41%	51%	33%	43%
Per la predisposizione di report indirizzati agli organi di vertice	6%	5%	11%	17%	7%
Per la predisposizione del fabbisogno finanziario	13%	3%	4%	11%	4%
Per i controlli di gestione	10%	15%	19%	28%	16%
Per il monitoraggio della spesa	19%	17%	34%	61%	23%
Per la predisposizione dei documenti contabili (...)	16%	33%	45%	67%	36%
Altro	3%	1%	2%	6%	1%
Non risponde	52%	32%	15%	17%	29%

7. Gestione delle gare d'appalto

Nella presente indagine è stato aggiunto un approfondimento su criteri e modalità con cui le Pubbliche Amministrazioni Locali gestiscono le relazioni con i propri fornitori. Nel corso dell'ultimo decennio, il decentramento amministrativo ha progressivamente aumentato le attività per le quali gli enti locali, soprattutto le Regioni, hanno autonomia di spesa. Il tema del *public procurement* è diventato particolarmente importante negli ultimi anni sia per la maggiore attenzione posta alla qualità con cui sono spese le risorse pubbliche, sia per la diffusa convinzione che l'introduzione delle tecnologie informatiche nella gestione dei rapporti di fornitura potesse aumentarne trasparenza ed efficienza.

La gestione degli approvvigionamenti da parte delle PA ha risvolti non indifferenti sull'efficienza del sistema economico. Uno studio del 2008 condotto da Bandiera, Prat e Valletti, che ha analizzato gli acquisti delle PA in Italia, ha stimato le inefficienze nelle procedure di approvvigionamento in circa il 2% del PIL. Di maggiore interesse è il risultato che almeno l'80% di tali costi aggiuntivi sarebbe dovuto a sprechi e inefficienze nelle procedure di assegnazione invece che a comportamenti intenzionali dei responsabili dei procedimenti: in altri termini, secondo la tesi sostenuta dagli autori, una gestione efficace delle gare d'appalto avrebbe un impatto significativo sia nella riduzione degli sprechi, sia nella lotta alla corruzione.

La tesi secondo cui l'utilizzo dei sistemi di *e-procurement* nella gestione degli appalti pubblici aumenta il livello di efficienza complessivo delle procedure trova sostegno anche nelle politiche comunitarie. Tali sistemi sono contemplati dalla UE sin dalla direttiva 2004/18/CE, la quale evidenziava che "*tali tecniche consentono un aumento della concorrenza e dell'efficacia della commessa pubblica, in particolare grazie al risparmio di tempo e di danaro derivante dal loro utilizzo*" (punto 12 delle considerazioni introduttive). Le norme previste nella direttiva, che mirava in generale all'armonizzazione delle procedure di aggiudicazione degli appalti e dei pubblici servizi, sono entrate a far parte dell'ordinamento nazionale dal 2006.

7.1 Gestione della procedura di appalto

Dai risultati dell'indagine emerge che solo poco più della metà degli enti intervistati ha creato una struttura dedicata esclusivamente alla gestione degli appalti.

Tavola 28

Presenza di una struttura dedicata alla gestione degli appalti					
	ASL	Comune	Provincia	Regione	Totale
Presente	97%	42%	77%	61%	55%
Assente	0%	54%	21%	39%	42%
Non Risponde	3%	4%	2%	0%	3%

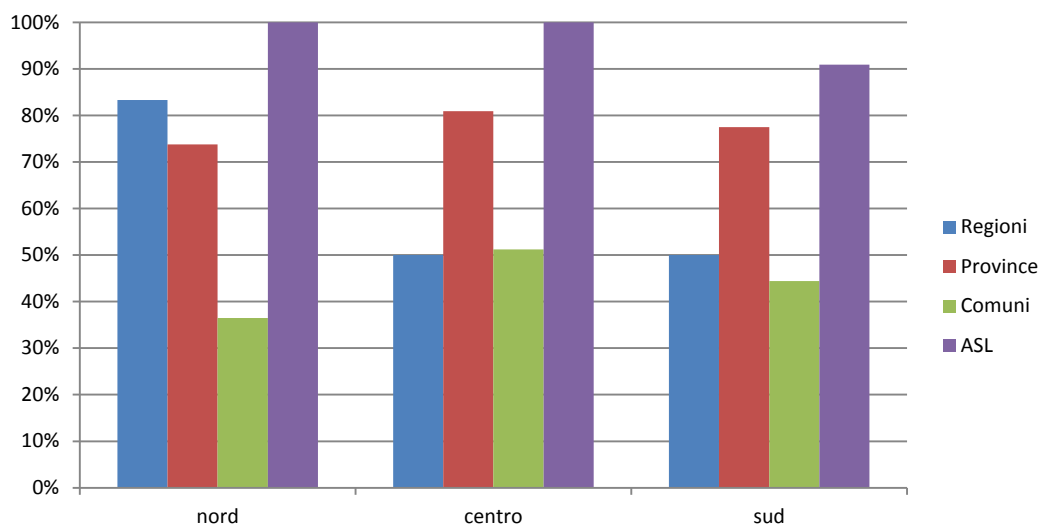
Tale percentuale presenta, tuttavia, un'elevata variabilità tra le diverse tipologie di enti.

La struttura dedicata alla gestione degli appalti è assente in più della metà dei Comuni. Va ricordato che circa il 38% dei Comuni che hanno risposto all'indagine è

composto da Comuni con popolazione inferiore o uguale a 5.000 abitanti, che di norma presentano organici più limitati. In questo sottoinsieme della popolazione, infatti, la percentuale di Comuni che non presentano una struttura dedicata alla gestione degli appalti cresce all'84%¹³⁾. Di maggiore rilievo appare l'assenza di una struttura dedicata in più di una Regione su tre, dati sia la dimensione di organico raggiunta da questi enti sia, soprattutto, il budget che esse gestiscono.

La presenza di una struttura dedicata alla gestione degli appalti, è meno frequente nel Nord (complessivamente 50% degli enti), rispetto al Sud (55%) e al Centro (65%). La tendenza differisce tra le diverse tipologie di Enti.

Grafico 20 – Presenza di una struttura dedicata alla gestione degli appalti



Per le Regioni infatti si registra una presenza di strutture dedicate agli appalti maggiore nel Nord rispetto al Centro e al Sud. Al contrario, le province e i Comuni del Nord risultano meno strutturati rispetto a quelli del Centro e del Sud.

L'efficienza di una procedura di appalto e la capacità di ottenere il migliore acquisto possibile – dati i vincoli tecnici ed economici definiti nella procedura – dipende anche dalla numerosità delle imprese che concorrono ad ogni assegnazione. In questo senso è di aiuto la comunicazione all'esterno del calendario delle iniziative da porre a gara nell'immediato futuro, soprattutto se si tratta di iniziative di rinnovo di contratti già in essere presso l'ente, per i quali sono ragionevolmente certe sia l'esigenza di rinnovo sia le tempistiche con cui tali esigenze emergeranno.

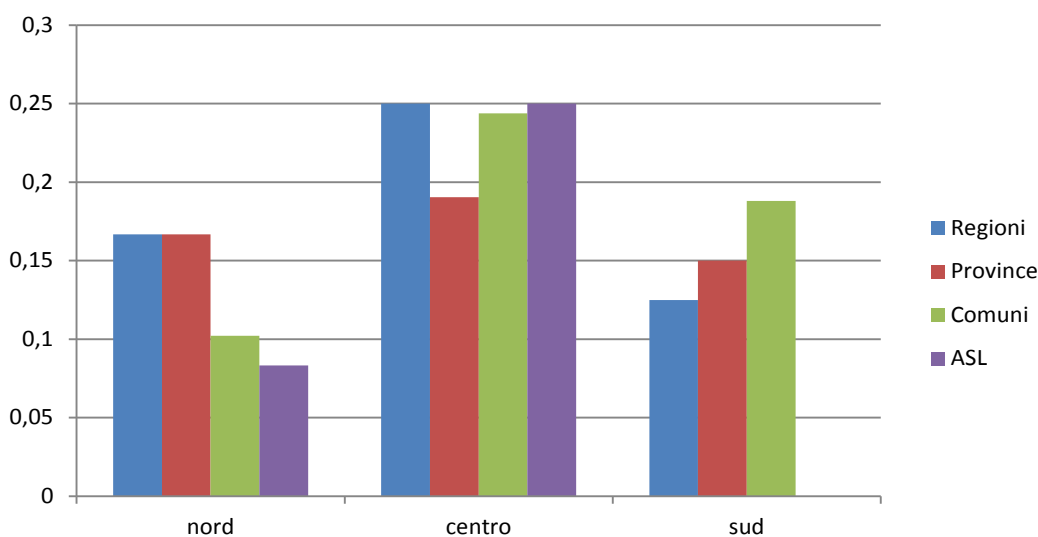
Ciononostante, ben il 79% degli enti non redige tale documento. La predisposizione del calendario risulta più frequente negli enti del Centro, rispetto al Nord e al Sud, dove spicca la mancata predisposizione da parte di tutte le ASL contattate.

¹³⁾ Il 14% ha risposto di averla, il 2% non ha risposto alla domanda.

Percentuale enti che redigono un documento ufficiale con il calendario delle iniziative da porre in gara nei prossimi 3-5 anni

	Asl	Comune	Provincia	Regione	Totale
SI	10%	16%	17%	17%	15%
NO	84%	79%	77%	77%	80%
Non Risponde	6%	5%	6%	6%	5%

Grafico 21 – Redazione di un calendario ufficiale con le gare di appalto dei prossimi 3-5 anni



7.2 Procedure di appalto e nuove tecnologie

I sistemi di *eProcurement* sono sistemi informatici di gestione delle gare di appalto attraverso le tecnologie ICT, che potenzialmente permettono di ottenere vantaggi sia per la PA stessa sia per le imprese che partecipano all'appalto. Tali vantaggi si sostanziano nello snellimento delle fasi di gestione del processo di approvvigionamento, che riducono il costo della transazione, nonché una maggiore trasparenza della spesa e una maggiore flessibilità nella gestione. Per questi motivi i sistemi di *eProcurement* amplificano anche le sinergie ottenibili dalla collaborazione con un centro di committenza condiviso (es. Consip).

Possibilità di inviare le proposte usando direttamente il sito internet dell'ente

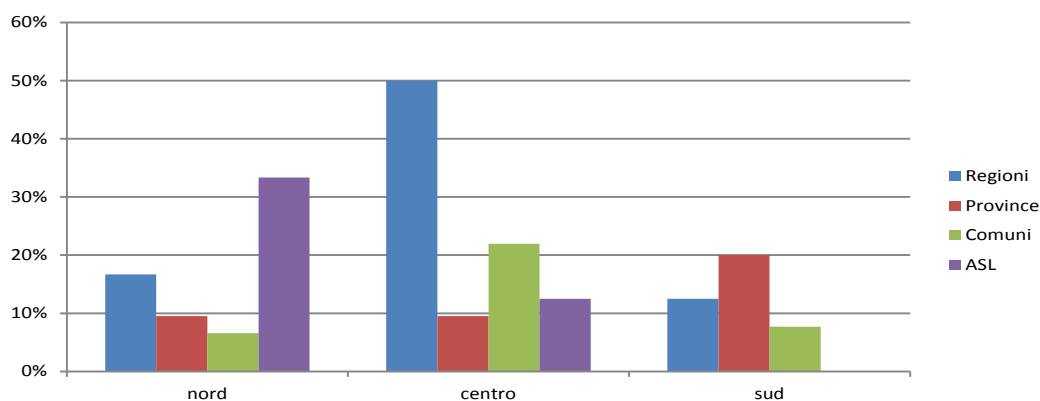
	ASL	Comune	Provincia	Regione	Totale
SI	16%	9%	14%	22%	11%
NO	78%	86%	81%	72%	84%

Non Risponde 6% 5% 5% 6% 5%

Al riguardo, è ancora limitata la possibilità per i concorrenti di utilizzare il sito internet dell'ente appaltante per inviare le proposte di partecipazione, anche per le gare indette dagli enti maggiormente strutturati, come le ASL o le Regioni.

Complessivamente gli enti del Sud risultano leggermente meno disponibili ad accogliere proposte inviate direttamente via internet.

Grafico 22 – Possibilità di inviare le risposte usando direttamente il sito internet dell'ente



Al tempo stesso, circa un ente su due utilizza la procedura di appalto per la fornitura di beni o servizi ad elevato contenuto tecnologico. La percentuale sale considerevolmente per gli enti, quali le ASL e le Regioni, nelle quali la domanda di beni e servizi ad elevato contenuto tecnologico è più sviluppata.

Tavola 31

Utilizzo di appalti per la fornitura di beni o servizi ad elevato contenuto tecnologico					
	Asl	Comune	Provincia	Regione	Totale
SI	94%	31%	62%	77%	45%
NO	3%	63%	35%	17%	50%
Non Risponde	3%	6%	3%	6%	5%

È stato chiesto agli enti che effettuavano appalti per la fornitura di beni o servizi ad elevato contenuto tecnologico di specificare se il capitolato d'appalto consentisse la realizzazione di soluzioni innovative differenti da quelle originariamente prospettate. Questa possibilità è prevista da circa un ente su tre.

7.3 Complessità delle procedure di appalto

Il 91% degli enti utilizza il criterio di aggiudicazione basato sull'offerta economicamente più vantaggiosa. I rischi derivanti da tale criterio sono comunque mitigati da specifiche abbastanza dettagliate sia del processo di produzione del bene o servizio acquistato, sia della qualità del risultato desiderato dal committente. Circa il 75% degli enti ha infatti attribuito un valore tra 3 e 5 (su una scala che andava da 1 – molto generale – a 5 – molto dettagliato) al grado di complessità del capitolato di gara relativo alla commessa più importante gestita nel triennio.

Tavola 32

Il capitolato prevede specifiche sezioni dedicate alla gestione dei rischi o di eventi imprevisti?					
	ASL	Comune	Provincia	Regione	Totale
SI	87%	64%	65%	66%	66%
NO	10%	25%	26%	17%	24%
Non Risponde	3%	11%	9%	17%	10%

I capitolati inoltre considerano, mediamente in due casi su tre, la gestione di rischi ed eventi imprevisti.

7.4 Considerazioni conclusive

La gestione degli appalti negli enti locali appare caratterizzato da un quadro diversificato. La logica dominante dell'assegnazione dell'appalto è quella dell'offerta economicamente più vantaggiosa, opportunamente controbilanciata da capitolati tecnici articolati in cui sono specificati i livelli qualitativi dei beni e dei servizi oggetto di gara, spesso con la previsione ulteriore di sezioni dedicate alla gestione degli imprevisti. Al tempo stesso, per circa una gara su tre di quelle aventi ad oggetto beni e servizi ad alto contenuto tecnologico è prevista la possibilità di ottenere soluzioni innovative differenti da quelle originariamente prospettate; ciò permette un certo scostamento dall'iniziativa originariamente pianificata.

Va evidenziato che in diversi enti anche relativamente complessi mancano strutture dedicate alla gestione delle gare di appalto. C'è inoltre una carenza comunicativa tra ente e potenziali aggiudicatari nelle fasi preparatorie alla gara: sono pochi gli enti che permettono la partecipazione ad una gara via internet e ancora meno quelli che comunicano un piano di appalti pluriennale. Il risultato di queste due carenze è un potenziale allungamento dei tempi delle procedure accompagnato dal rischio di esclusione di potenziali partecipanti.

Tra le 4 tipologie di enti considerate, le ASL risultano essere quelle maggiormente predisposte ad esercitare un attento controllo sulle gare di appalto. Oltre a presentare nella quasi totalità del campione una struttura dedicata alla gestione delle gare, spesso contemplano nelle loro procedure anche la gestione di rischi ed eventi imprevisti. Ciononostante è ancora scarso l'utilizzo del sito internet per le procedure di appalto e sono ancora meno gli enti attivi nella comunicazione delle future iniziative di acquisti. Di entrambi i parametri sarebbe lecito aspettarsi un netto aumento nei prossimi anni, anche

in ragione del fatto che più del 90% delle ASL vedono le TIC come fattore di riduzione dei costi di funzionamento e di supporto all'evoluzione organizzativa (*cfr cap. 3*).

Differente appare il quadro che emerge dall'analisi delle risposte fornite dalle Regioni. Meno di due Regioni su tre presentano una struttura dedicata alla gestione delle gare, ma le Regioni sono gli enti che più di tutti permettono la partecipazione via internet alle gare di appalto, pur se con percentuali basse, quadro che letto nell'insieme testimonia di una maggiore eterogeneità nell'ambito del campione.

Sul piano geografico non emerge una netta distinzione tra Nord e Sud e le tendenze variano significativamente in relazione alla tipologia di ente considerata: se le Asl del Sud sono spesso il fanalino di coda della statistica nazionale, diversamente Comuni e Province reggono bene il confronto con i corrispondenti enti del Nord.

8. Analogie e comparazioni con altre ricerche analoghe

Il primo interessante confronto può essere svolto nel più ampio quadro **dell'Unione Europea**. La Commissione ha formulato una strategia per massimizzare i vantaggi socio-economici ottenibili dall'applicazione delle tecnologie digitali, sintetizzata nell'Agenda Digitale per l'Europa. Tale strategia costituisce uno dei sette pilastri di *Europa 2020*, un piano per raggiungere alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale rispettando l'ambiente.

Lo *scoreboard* scaricabile dal sito della Commissione mostra che nel 2012 si è consolidata una buona base di servizi di *e-government* offerti dalle PA in tutta l'Unione Europea, senza significative variazioni rispetto ai dati del 2010. È interessante osservare i dati relativi all'utilizzo degli strumenti di *e-procurement*, che mostrano un certo ritardo nell'adozione di questo strumento da parte delle imprese. Mediamente, nell'EU a 27 Paesi, circa il 20% delle imprese consulta il sito di *e-procurement* delle PA con scopi meramente informativi, mentre circa il 10% partecipa a gare di *e-procurement*. Anche i Paesi più avanzati in questa classifica, ad esempio l'Irlanda, si attestano rispettivamente al 37% e al 27%. L'Italia è indietro rispetto alla media EU, con tassi rispettivamente di circa il 15% e il 7%.

Il report conclude notando che il limite alla diffusione dell'*e-procurement* non è più nell'offerta, ormai consolidata e matura tra le PA di tutti i paesi EU, ma soprattutto nella domanda espressa da parte degli utenti. A partire da questa considerazione, l'Action Plan per l'*e-government* dal 2011 al 2015 ha posto maggiore enfasi su un approccio più *user-centric* che, aumentasse nei cittadini la consapevolezza degli strumenti messi a disposizione dalle PA. La situazione rappresentata dal Rapporto della Commissione è forse meno aderente al quadro del nostro Paese delineato dalla presente indagine, tenendo conto dei limiti evidenziati nell'offerta di servizi di *e-government* al pubblico (cfr. in particolare par. 5.3).

Il **Politecnico di Milano** ha avviato nel 2010 un osservatorio orientato ad analizzare il processo di diffusione delle tecnologie informatiche nella pubblica amministrazione centrale e locale. Nel dettaglio, l'indagine del Politecnico limita il campione delle PA locali ai soli enti amministrativi e cioè Regione, Provincia, Comune. Al tempo stesso comprende nel campione gli uffici centrali e decentrati delle Amministrazioni centrali.

Il rapporto presentato a febbraio 2011, condotto nel 2010, analizza l'intera catena di erogazione dei servizi pubblici tramite *e-government*, comprendendo la fase di generazione delle iniziative, le fasi di interazione con i cittadini, le fasi di archiviazione e conservazione degli atti amministrativi.

Uno specifico focus è dedicato ai servizi di pagamento in modalità multicanale. L'offerta di tali servizi deriva soprattutto dalla volontà di offrire un servizio migliore all'utenza, citata da più del 95% degli enti rispondenti (una simile percentuale si riscontra nelle risposte ad analogo domanda posta con le presente indagine). Interessante notare che mentre l'adozione delle IT in generale è anche motivata dalle riduzioni di costo, esigenza indicata da circa l'80% degli enti, la multicanalità dei pagamenti è vista come *driver* di risparmio solo per il 20% circa degli enti che hanno partecipato all'indagine del MIP, indice di come l'offerta di pagamenti multicanale sia percepita come una

“necessità sofferta”. Gli enti che dichiarano di avere ottenuto minori costi di gestione dall’introduzione dei processi di pagamento *online* sono sempre meno della metà.

Il Politecnico mette a fuoco anche l’evoluzione dell’adozione da parte delle PA degli strumenti di archiviazione elettronica e di conservazione sostitutiva. Si tratta di due processi IT che permettono risparmi e maggiore efficacia nella gestione della documentazione, oltre ad essere interni alla PA, e quindi slegati da qualsiasi logica di “gradimento” da parte degli utenti delle PA. Il maggiore ostacolo rilevato alla diffusione della tecnologia è legato ad un vincolo finanziario, come evidenziato anche dall’indagine della Banca. Contemporaneamente, secondo il MIP, un ostacolo di peso analogo deriva dall’assenza di un indirizzo strategico e organizzativo, come rilevato anche dagli enti della presente indagine. Questo spiega l’importanza che la strategia IT sia spinta dai vertici e applicata in modo sistematico nell’organizzazione. In questo modo può ricevere la giusta attenzione nei diversi settori ed evitare gli esiti problematici di un’implementazione asimmetrica.

L’Istituto Piepoli, su commissione di FormezPA, ha analizzato l’utenza a cui si rivolgono le iniziative di *e-government*, focalizzando la percezione generale del grado di digitalizzazione e le esigenze espresse dai cittadini. Interessante notare che il 62% degli intervistati non ha mai utilizzato un sito web della PA, e circa un intervistato su due non è a conoscenza della possibilità di usufruire di servizi attraverso il sito internet, il che dà l’idea di quanto margine di diffusione ancora ci sia per l’offerta di *e-government* da parte della PA. Tra gli utenti dei siti web della PA, non c’è una particolare preponderanza geografica, mentre c’è una relazione diretta molto evidente tra titolo di studio e utilizzo dei siti. All’aumentare del titolo di studio inoltre, si riduce la sensibilità a fattori estetici del sito (gradevolezza dell’aspetto, semplicità, etc.).

L’indagine **Istat** sulle TIC nelle pubbliche amministrazioni locali ha evidenziato l’elevata diffusione di strutture per la gestione delle TIC in quasi tutti gli enti di elevate dimensioni: 21 Regioni e Province autonome su 22, e 8 Comuni su 10 tra quelli con più di sessantamila abitanti. Lo stesso Istituto rileva che spesso gli enti di dimensioni minori sviluppano strutture associative condivise da più enti per contenere il costo di gestione dei servizi IT.

Nel triennio 2009-2012 è aumentato l’utilizzo di TIC in grado di produrre economicità di gestione. Tra le innovazioni, l’incremento più significativo è rappresentato dalla PEC, utilizzata nel 2012 da circa il 99% degli enti, a fronte del 63% circa del 2009. A tale aumento della diffusione non si associa, come abbiamo visto in precedenza, un pari aumento dell’utilizzo effettivo dello strumento, che per la maggior parte degli enti si attesta ancora a meno del 20% (cfr. par. 5.2). Interessante notare anche il leggero incremento nell’utilizzo di soluzioni *open source*, dal 49% al 55%. Il software *open source*, a fronte della gratuità di utilizzo, spesso richiede una maggiore difficoltà di gestione, dovuta anche all’impossibilità di richiedere al fornitore i servizi di assistenza.

Tra i servizi offerti via canale *web*, aumenta significativamente la quota di enti che permette lo svolgimento interamente *online* della procedura amministrativa, passando dall’8% del 2009 al 19% del 2012, percentuale non molto distante da quella rilevata da questa indagine.

Bibliografia

- ABI, *Iniziative bancarie per lo sviluppo dei servizi telematici destinati alle pubbliche amministrazioni locali e agli enti del comparto pubblico – aggiornamento del protocollo sull’Ordinativo Informatico*, Circolare ABI Serie Tecnica n. 35, 2008.
- Agenzia per l’Italia Digitale, *Specifiche attuative per il nodo dei pagamenti - SPC*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013.
- Agenzia per l’Italia Digitale, *Linee Guida per l’effettuazione dei pagamenti elettronici a favore delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013.
- Agenzia per l’Italia Digitale, *Specifiche attuative dei codici identificativi di versamento, riversamento e rendicontazione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013.
- Arpaia C.M., Doronzo R., Ferro P., *Informatizzazione, trasparenza contabile e competitività della Pubblica Amministrazione, un’analisi a livello regionale*, 2009.
- Arpaia C.M., Doronzo R., Ferro P., *Innovazione e pagamenti pubblici*, Banca d’Italia, Quaderni di Economia e Finanza, 2013.
- Bandiera O., Prat A., Valletti T., *Active and Passive Waste in Government: Spending: Evidence from a Policy Experiment*, American Economic Review, 2008.
- European Commission, *Egovernment trends, Digital Agenda Scoreboard 2012*, 2012.
- European Parliament, *Payment Services in the internal market amending Directives 97/7/EC, 2002/65/EC, 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 97/5/EC*, 2007.
- Istituto Piepoli, Formez PA, *Indagine cittadini nuovo CAD – Agenda Digitale*, 2013.
- National Audit Office, *Digital Britain 2: Putting users at the heart of government’s digital services*, 2013.
- Parlamento Europeo, *DIRETTIVA 2004/18/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi*, 2004
- Politecnico di Milano, *eGovernment negli enti locali: a certe condizioni...Rapporto 2010*, Osservatorio eGovernment, 2011.
- Politecnico di Milano, *Osservatorio fatturazione elettronica e dematerializzazione*, 2012.
- World Bank, *General guidelines for the development of government payment programs*, Financial Infrastructure Series, 2012

Sitografia

www.abi.it

www.agendadigitale.eu

http://www.agenda-digitale.it/agenda_digitale/

www.bancaditalia.it

<http://www.capgemini.com/thought-leadership/world-payments-report-2013>

www.cbi-arg.eu

www.digitpa.gov.it

<http://ec.europa.eu/digital-agenda/>

www.europarl.europa.eu/portal/

www.ict4executive.it

www.ilsole24ore.com

www.oecd.org

www.osservatori.net

www.pagamentidigitali.it

www.polimi.it

<http://repec.org/>

www.rgs.mef.gov.it

www.som.polimi.it

www.sviluppoeconomico.gov.it

www.worldbank.org