



[saggi](#)

siamo in: [Homepage](#) / [archivio](#)

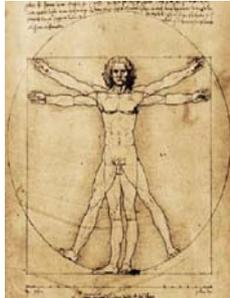
[working paper](#)

N° 3 2005

di [Lorenzo Caselli](#)

[autori](#)

[archivio](#)



Imprese, economisti d'impresa e società civile

[recensioni](#)

[segnalazioni](#)

[eventi](#)

[link](#)



scarica il plug-in gratuito
Acrobat Reader

saggi

⇒ [Michele Marsonet](#)

Una o più scienze?

⇒ [Lorenzo Caselli](#)

Dove vanno le nostre discipline. I contributi di Sergio Sciarelli e Giuseppe Usai

⇒ [Roberto Cafferata](#)

Adattamento ed evoluzione del rapporto tra impresa e ambiente

⇒ [Giorgio Giorgetti](#)

Sulle condizioni organizzative per lo sviluppo di qualità imprenditoriali coerenti alle politiche di servizi sociali di comunità

⇒ [Marco Delfino](#)

Il ruolo della conoscenza nell'evoluzione delle strategie competitive. Un'analisi delle principali determinanti del cambiamento

⇒ [Roberta Scarsi](#)

Comportamenti imitativi ed errori decisionali nell'ambito di comunità di affari: il caso del settore armatoriale

[< indietro](#)

working paper

⇒ [Giovanni Lombardo](#)

Creazione di valore, performance e Responsabilità Sociale delle Imprese

⇒ [Teresina Torre](#)

Il Bilancio di competenze: nuovi ambiti di applicazione nella gestione delle risorse umane

⇒ [Clara Caselli](#)
[Stefania Mittiga](#)

Commercio giusto ed etica delle relazioni internazionali nord-sud: il caso dell'artigianato peruviano

⇒ [Federico Fontana](#)

Opportunità e limiti dell'ICT nelle autonomie locali



Opportunità e limiti dell'ICT nelle autonomie locali

Federico Fontana

Paper presentato al Workshop *La valutazione dell'Information Technology*,
Genova 23 settembre 2005

Sommario: 1. Il processo di riforma delle autonomie locali – 2. L'evoluzione del sistema dei controlli interni e il relativo stato di attuazione – 3. Il sistema informativo e lo sviluppo dell'ICT a supporto del sistema dei controlli interni – 4. Lo stato di attuazione dei progetti di sviluppo dell'ICT nelle autonomie locali – 5. Le opportunità e i limiti dell'ICT nelle autonomie locali – Allegato statistico e normativo – Bibliografia – Editoria elettronica

Abstract

Le autonomie locali sono impegnate, ormai da diversi anni, in un ampio e profondo processo di riforma finalizzato a conferire loro condizioni di maggiore efficacia ed efficienza, affinché siano in grado di soddisfare in modo più appropriato i bisogni dei cittadini e delle imprese e di acquisire ed impiegare in modo più razionale le risorse pubbliche.

Nell'ambito di questa riforma, un ruolo centrale assumono l'evoluzione dei sistemi di governo e di direzione e l'innovazione tecnologica ad essa strumentale, in particolare nel settore dell'*information and communication technology*.

Questo processo di cambiamento offre interessanti opportunità per il progressivo miglioramento delle *performance* strategico-operative ed economico-finanziarie degli enti locali, ma presenta ancora dei limiti nella sua piena attuazione.

Il presente contributo si focalizza sull'analisi di tali opportunità e limiti, al fine di individuare le cause e le possibili soluzioni di valorizzazione delle prime e di superamento dei secondi.

1. Il processo di riforma delle autonomie locali

Le amministrazioni pubbliche stanno attraversando, ormai da tempo, un percorso di profondo cambiamento, che ne sta modificando sia la missione generale assegnata, sia i modelli gestionali ed organizzativi di riferimento, sia le condizioni economico-finanziarie della gestione¹. Questo processo di transizione risulta particolarmente rilevante per gli enti locali, per effetto dei crescenti livelli di autonomia loro riconosciuti sotto i correlati piani gestionale ed organizzativo, finanziario e patrimoniale, ma altresì per effetto del progressivo ampliamento delle funzioni loro assegnate; il tutto accentuato ed accelerato in relazione alla loro particolare vicinanza ai cittadini amministrati.

Gli enti locali che oggi conosciamo rappresentano così realtà istituzionali sempre più composite, in funzione dei molteplici ruoli che, di volta in volta, assumono nel contesto socio-economico di cui fanno parte: quello produttivo che compete loro in qualità di aziende di servizi, quello di regia che appartiene loro in qualità di *holding* pubbliche, quello di regolazione che è loro proprio in qualità di *authority* locali. In questo modo, da una visione dell'intervento pubblico uniforme, orientato a soddisfare (pochi) bisogni primari, garantendo pari opportunità sull'intero territorio nazionale, si è passati ad una visione dell'intervento pubblico efficace ed efficiente, in grado di offrire risposte appropriate ed economicamente sostenibili alla pluralità, sempre più varia e mutevole, di bisogni pubblici di cui sono portatori i cittadini e gli operatori economici. Nel rapporto tra amministrazioni centrali e periferiche la logica gerarchico-formale, sostenuta da una normativa indifferenziata (uguale per tutti gli enti), rigida (tendenzialmente stabile, scarsamente adattiva) e analitica (puntualmente orientata a regolare ogni dettaglio dell'attività amministrativa), ha lasciato spazio ad una crescente responsabilizzazione sostanziale, favorita dalla semplificazione e dallo snellimento normativo, da un lato, e dall'ampliamento dei gradi di autonomia, dall'altro.

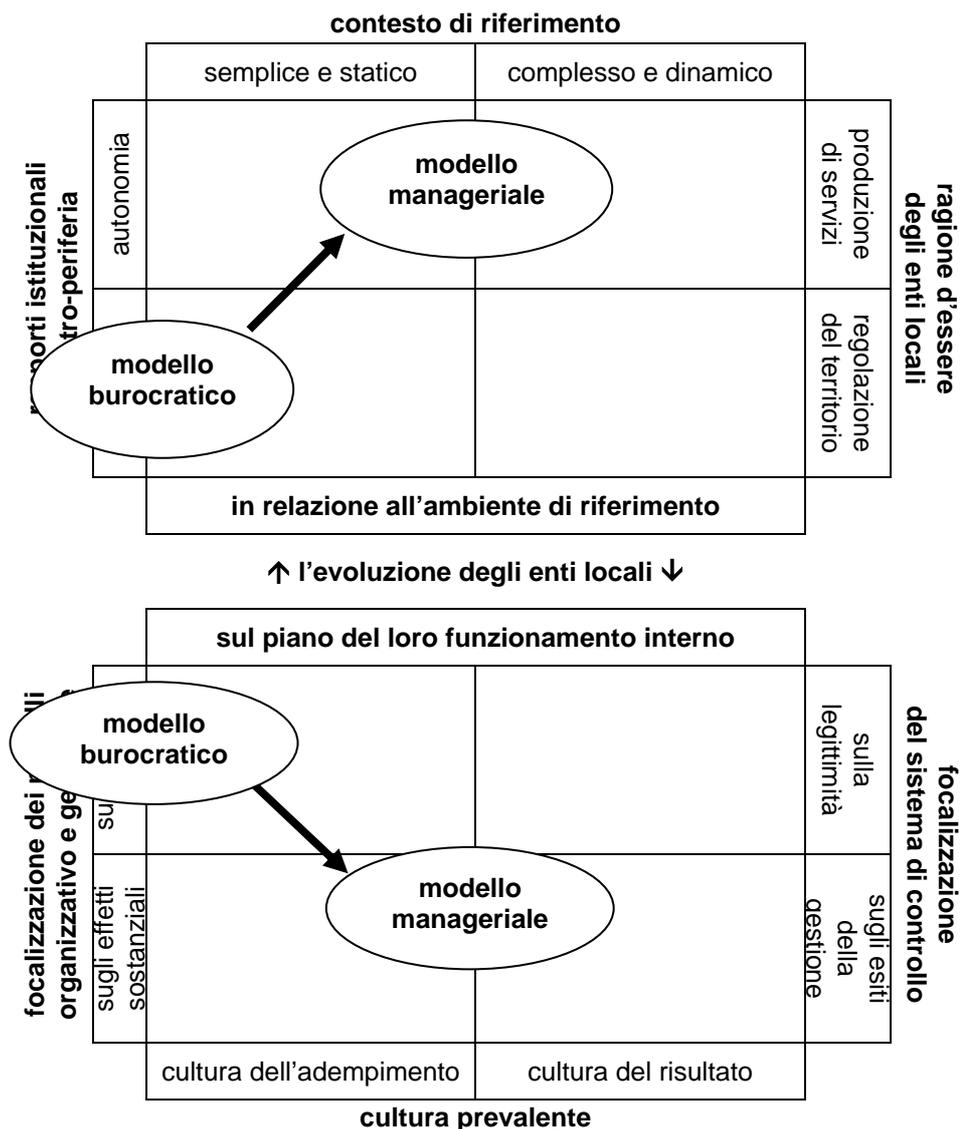
I modelli gestionali ed organizzativi di tipo burocratico sono stati progressivamente affiancati ed in parte sostituiti da modelli di tipo manageriale (si veda la fig. 1).

Il modello burocratico, frutto di una cultura orientata alla correttezza dell'adempimento, implica la distribuzione istituzionale e formale dei ruoli, richiede certezza dello schema normativo e competenze prevalentemente giuridiche, prevede una responsabilizzazione formale e un controllo sulla legittimità degli atti. Questo modello, particolarmente idoneo a garantire risposte uniformi nel tempo e nello spazio in un contesto caratterizzato da relativa semplicità e stabilità, entra in crisi nel momento in cui il quadro di riferimento diviene complesso e dinamico, in quanto non adattivo, carente sul piano

¹La materia ha già formato oggetto di analisi in Fontana, Rossi, 2001; Fontana, Rossi, 2003; Fontana, Rossi, 2004; cui si rinvia per maggiori approfondimenti. Sul tema si vedano anche, tra gli altri: Anselmi, 1995; Borgonovi, 1996; Farneti, 1995; Fontana, 1993; Mussari, 1994; Volpato, 1987.

quantitativo e qualitativo degli interventi, sempre meno sostenibile sul piano economico-finanziario.

Fig. 1: L'evoluzione degli enti locali: dal modello burocratico a quello manageriale



Fonte: Fontana, Rossi, 2001, pag. 47

I rapidi ed incisivi cambiamenti che con crescente intensità coinvolgono i correlati piani socio-economico, scientifico-tecnologico, politico-culturale, ...

comportano, per un verso, l'allargamento, la differenziazione e l'evoluzione dei bisogni e, per altro verso, la proliferazione dei tipi e dei gradi di possibile ed utile risposta. Ne conseguono significativi livelli di complessità e dinamismo, tali da non poter essere adeguatamente fronteggiati secondo logiche meramente burocratiche.

Si afferma così un modello gestionale ed organizzativo di tipo manageriale pubblico, retto da una cultura ispirata al conseguimento del risultato, che implica la programmazione delle attività sulla base di obiettivi chiaramente definiti, richiede flessibilità sul piano organizzativo e competenze multidisciplinari (giuridiche ed economiche, tecniche ed aziendali), prevede una responsabilizzazione gestionale e un controllo sui risultati.

Seppure con qualche ritardo rispetto alle concrete esigenze di intervento, a partire dall'inizio degli anni 1990 il legislatore si è fatto carico del problema, avviando (con la L. 142/1990, riguardante l'ordinamento delle autonomie locali, e la L. 241/1990, in materia di procedimento amministrativo) un ampio e profondo percorso di riforma normativa degli enti locali (e delle amministrazioni pubbliche più in generale), il quale, pur essendo tuttora in corso, risulta attualmente sintetizzato, tra gli altri, nel *T.U. in materia di ordinamento degli enti locali* (di cui al D.Lgs. 267/2000), nel *T.U. sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche* (di cui al D.Lgs. 165/2001), nel *T.U. in materia di documentazione amministrativa* (di cui al D.P.R. 445/2000) e nel *Codice dell'amministrazione digitale* (di cui al D.Lgs. 82/2005).

Si tratta di un processo di riforma ampio e profondo, finalizzato ad accrescere la funzionalità dei servizi pubblici locali attraverso l'adozione di criteri, metodi e strumenti di chiara ispirazione aziendale (si veda anche lo schema riportato in tav. 1).

La riforma parte dalla (ri)affermazione e dal (ri)disegno del ruolo assegnato e delle funzioni delegate al sistema delle autonomie, passa attraverso la (ri)definizione delle logiche di governo dei servizi pubblici locali ed innova profondamente gli assetti istituzionali ed operativi, interessando tanto la sfera politico-amministrativa quanto la sfera tecnico-gestionale dell'amministrazione pubblica locale e coinvolgendo in modo altrettanto significativo sia aspetti gestionali, sia aspetti organizzativi, sia aspetti informativi e di controllo, esplicando altresì rilevanti riflessi sul piano economico-finanziario. Questi cambiamenti, concretizzando la riforma in chiave aziendale degli enti locali, tendono a rispondere alle esigenze di recupero di soddisfacenti livelli di efficacia e di efficienza, e quindi di economicità, dei servizi pubblici locali, essendo orientati, per un verso, a migliorare la capacità di individuare e di soddisfare i bisogni dei cittadini amministrati e, per altro verso, a migliorare la capacità di acquisire ed utilizzare economicamente le risorse pubbliche. Le indicate esigenze, di per sé fondamentali, sono tanto più avvertite nell'attuale contesto, in cui si tratta di concorrere alla permanenza del Paese nell'Unione Monetaria Europea, rispettando i vincoli definiti con il cosiddetto patto di stabilità interno, il quale impone di dimostrare, a tutti i livelli istituzionali, processi virtuosi di contenimento della spesa pubblica, senza che ciò vada, peraltro, a detrimento degli *standard* quali-quantitativi dei servizi pubblici offerti, con riferimento ai quali

il nostro Paese presenta anzi un *gap* da colmare rispetto agli altri *partner* europei. Il che accentua l'importanza di un concreto processo di riforma, indispensabile per mettere gli enti in condizione di superare positivamente l'apparente paradosso con cui si devono misurare: produrre progressivamente di più e meglio avendo sempre meno risorse a disposizione.

2. L'evoluzione del sistema dei controlli interni e il relativo stato di attuazione

Il perseguimento di soddisfacenti livelli di efficacia e di efficienza nella produzione dei servizi pubblici locali richiede, unitamente all'accoglimento di un modello gestionale ed organizzativo manageriale, lo sviluppo, da parte degli enti locali, di sistemi informativi e di controllo appropriati.

Il processo di riforma in chiave aziendale degli enti locali trova pertanto un elemento centrale nella attivazione di razionali sistemi di controllo, i quali non solo sono parte integrante della riforma in atto, ma rappresentato una determinante decisiva per il suo successo (o insuccesso)².

Non a caso, specifiche norme, attualmente contenute nel D.Lgs. 286/1999 (che ha sostituito l'art. 20 del D.Lgs. 29/1993) e negli artt. 147, 196 e seguenti del D.Lgs. 267/2000 (che hanno assorbito e integrato gli artt. 39 e seguenti del D.Lgs. 77/1995), disciplinano, in modo significativamente innovativo rispetto al passato, la materia dei controlli interni degli enti locali, configurando un articolato sistema di monitoraggio dei risultati gestionali e delle modalità e condizioni di loro perseguimento.

Parallelamente sono stati eliminati (a far data dall'8 novembre 2001) i controlli preventivi di legittimità sugli atti esercitati dai Comitati Regionali di Controllo, ad opera della riforma costituzionale attuata dalla L.Cost. 3/2001 (il cui art. 9 ha abrogato il primo comma dell'articolo 125 e l'intero articolo 130 della Costituzione), e sono state ridisegnate le funzioni di controllo della Corte dei Conti. Questo ridisegno è avvenuto in primo luogo attraverso la L. 20/1994 che introduce tra l'altro il "controllo sulla gestione" (basato non più sui singoli atti, ma sulle attività e sui risultati gestionali), ma più specificamente con la L. 131/2003 che, nell'attuare l'indicata riforma costituzionale, definisce meglio il ruolo della Corte nei confronti degli enti territoriali.

In sostanza, il legislatore ha operato un graduale abbandono delle forme tradizionali di controllo esterno, prevalentemente incentrate sugli atti, sostituendole con nuove forme di controllo interno, principalmente focalizzate sui risultati (si veda anche lo schema riportato in fig. 2).

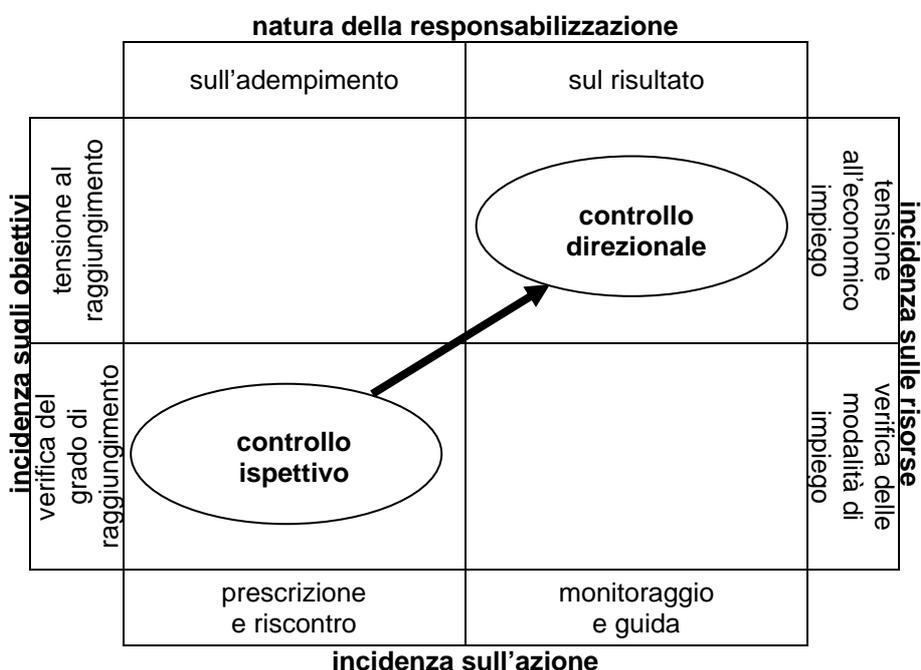
L'avvio di questa evoluzione normativa può essere individuato nell'art. 57, comma 9, della L. 142/1990, che introduceva la possibilità di disciplinare, in seno

²Sul punto si vedano, tra gli altri: Anselmi, Del Bene, Donato, Giovanelli, Marinò, Zuccardi Merli, 1997; AA.VV., 2000; AA.VV., 2001.

agli statuti degli enti locali, forme di controllo economico della gestione, prevedendo quindi, per la prima volta, ancorché facoltativamente, un tipo di controllo non necessariamente fondato sulla verifica di singoli atti.

Il percorso evolutivo è proseguito con l'art. 20 del D.Lgs. 29/1993 che imponeva l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni di dotarsi di un sistema di controllo da organizzare autonomamente e da attuare mediante l'istituzione di servizi di controllo interno o nuclei di valutazione, cui affidare, in particolare, il "compito di verificare, mediante valutazione comparativa dei costi e dei rendimenti, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa". L'importanza di questa norma è tanto più rilevante se letta unitamente al principio, altresì affermato dallo stesso D.Lgs. 29/1993, di separazione tra il ruolo di indirizzo politico-amministrativo, di competenza degli organi di governo, e il ruolo gestionale, di competenza dei dirigenti e responsabili dei servizi. Un efficace sistema di programmazione e controllo è infatti indispensabile per garantire la necessaria coerenza tra i processi, distinti ma necessariamente interrelati, di governo e di direzione degli enti locali.

Fig. 2: L'evoluzione del sistema di controllo: da ispettivo a direzionale



Fonte: Fontana, 2002, pag. 277

Un'ulteriore tappa significativa per lo sviluppo dei sistemi di controllo interno degli enti locali si è registrata con la riforma dell'ordinamento contabile e finanziario ad opera del D.Lgs. 77/1995 (attualmente assorbito all'interno del testo unico di cui al D.Lgs. 267/2000) che, confermando e rafforzando l'impostazione delineata dal D.Lgs. 29/1993, individua nel controllo di gestione la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, la funzionalità dell'organizzazione, nonché l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità della gestione. A tal fine il "nuovo" ordinamento contabile e finanziario sottolinea l'importanza delle determinazioni di natura economica (riprendendo, ampliandolo ed esplicitandolo, il principio già contenuto nella L. 142/1990) e introduce strumenti innovativi, tra cui, in particolare, il piano esecutivo di gestione.

A rafforzare, e per certi versi accelerare, l'attivazione delle forme di controllo interno hanno poi concorso i contratti collettivi nazionali di lavoro dei dirigenti e dei dipendenti appartenenti al comparto regioni – autonomie locali che si sono succeduti a partire dal 1995, i quali hanno individuato nel controllo di gestione, nel sistema permanente di valutazione e nella loro integrazione le condizioni essenziali per l'erogazione al personale dei compensi accessori di natura premiante (in particolare le retribuzioni di risultato rivolte ai dirigenti e agli incaricati di posizione organizzativa, le progressioni orizzontali all'interno del sistema di classificazione e gli incentivi finalizzati a promuovere la produttività e il miglioramento dei servizi).

Si è così pervenuti al D.Lgs. 286/1999, attraverso cui il legislatore ha disegnato, per la generalità delle amministrazioni pubbliche (ma con maggiore aderenza al modello organizzativo statale ed, in particolare, dei ministeri), un sistema di monitoraggio composito, riguardante molteplici dimensioni che caratterizzano la gestione, cui corrispondono quattro forme di controllo interno: la valutazione e il controllo strategico; il controllo di gestione; il controllo di regolarità amministrativa e contabile e la valutazione delle prestazioni dei dirigenti (e responsabili dei servizi).

I loro caratteri essenziali vengono sinteticamente riportati di seguito (in proposito si veda anche la rappresentazione grafica riportata in fig. 3):

a.) La valutazione e il controllo strategico è una forma di controllo a supporto dell'attività e degli organi di indirizzo politico-amministrativo, finalizzato a verificare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi e altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (art. 1, comma 1, lett. d) del D.Lgs. 286/1999). L'attuazione di questa forma di controllo richiede l'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché nella identificazione di eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione e dei possibili rimedi (art. 6, comma 1, del D.Lgs. 286/1999). La valutazione e il controllo strategico, configurando una forma di controllo istituita a supporto dell'attività

di programmazione strategica, è demandata a strutture che rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico-amministrativo, alle quali è altresì attribuita, di norma, l'attività di valutazione dei dirigenti di massimo livello, direttamente destinatari delle direttive emanate dagli stessi organi di indirizzo (art. 1, comma 2, lett. a) e art. 6, comma 2, del D.Lgs. 286/1999).

b.) Il controllo di gestione è una forma di controllo a supporto dell'attività gestionale e degli organi tecnici ad essa preposti, atta a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (art. 1, comma 1, lett. b) del D.Lgs. 286/1999). L'attuazione di questa forma di controllo richiede la definizione di una serie di elementi comprendenti (art. 4, comma 1, del D.Lgs. 286/1999):

- le unità responsabili della progettazione e gestione del controllo di gestione;
- le unità organizzative a livello delle quali si intende misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa;
- le procedure di determinazione degli obiettivi gestionali e dei soggetti responsabili;
- l'insieme dei prodotti e delle finalità dell'azione amministrativa;
- le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi tra le unità organizzative e di individuazione degli obiettivi per cui i costi sono sostenuti;
- gli indicatori per misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità;
- la frequenza di rilevazione delle informazioni.

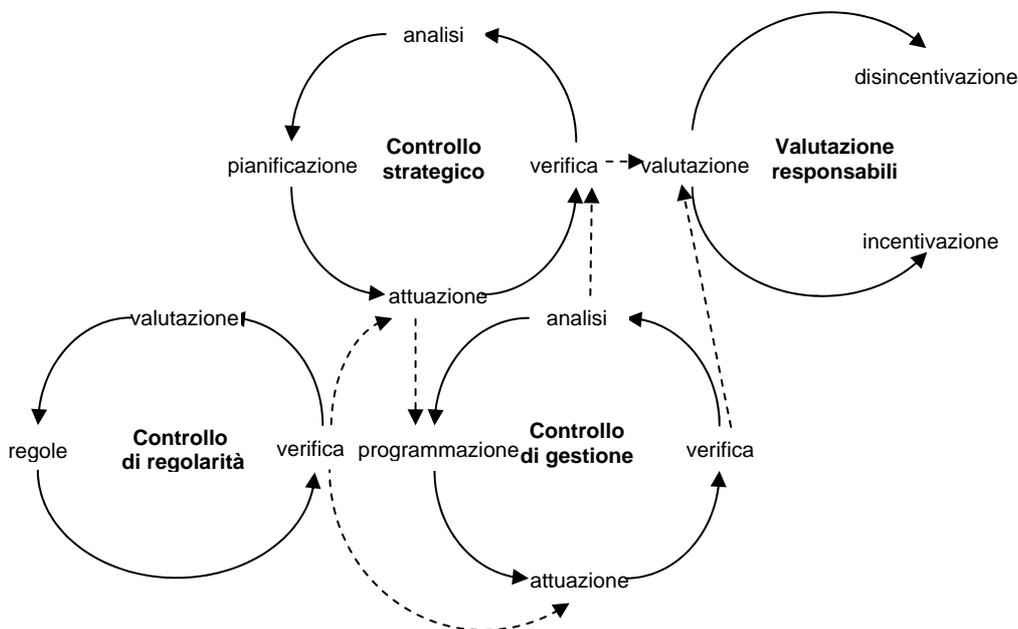
Il controllo di gestione così impostato, configurando una forma di controllo istituita a supporto delle attività e degli organi gestionali, è demandata a strutture che rispondono ai dirigenti (o responsabili dei servizi) posti al vertice dell'unità organizzativa considerata (art. 1, comma 2, lett. b) del D.Lgs. 286/1999).

c.) Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è una forma di controllo, sicuramente meno originale nello specifico contesto rispetto alle precedenti, atta a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa (art. 1, comma 1, lett. a) del D.Lgs. 286/1999). Questa forma di controllo è realizzabile sulla base degli ormai consolidati ruoli, organi e strumenti, tra cui rientrano l'attività del segretario generale, i pareri di regolarità contabile e le attestazioni di copertura finanziaria del responsabile del servizio finanziario, i pareri di regolarità tecnica dei dirigenti e responsabili dei servizi, le attività dei servizi ispettivi, la revisione economico-finanziaria, e simili (art. 2, comma 1, del D.Lgs. 286/1999). Significativo, e pertanto meritevole di nota, il disposto secondo cui le verifiche di regolarità amministrativa e contabile devono rispettare, per quanto possibile nello specifico contesto, i principi generali della revisione aziendale (art. 2, comma 2, del D.Lgs. 286/1999). Per favorire questo orientamento è prevista la presenza prevalente, all'interno dei collegi di revisione, di membri iscritti all'albo dei revisori contabili ed, altresì, la possibilità per gli enti di ricorrere,

all'occorrenza, a soggetti esperti nella certificazione dei bilanci (art. 2, comma 4, del D.Lgs. 286/1999). In ogni caso, questo tipo di controllo non può essere esercitato dalle strutture preposte al controllo strategico, al controllo di gestione e alla valutazione dei dirigenti (art. 1, comma 2, lett. e) del D.Lgs. 286/1999).

d.) La valutazione dei dirigenti (e dei responsabili dei servizi), avente ad oggetto sia le prestazioni, sia le competenze organizzative dimostrate, è finalizzata ad attivare concretamente il sistema premiante configurato nei vigenti contratti di lavoro del personale (art. 1, comma 1, lett. c) ed art. 5, comma 1, del D.Lgs. 286/1999). Questa forma di valutazione, sebbene utilizzi anche i risultati del controllo di gestione, è svolta (sulla base delle indicazioni contenute nel decreto) da strutture o soggetti diversi da quelli cui è demandata tale forma di controllo (art. 1, comma 2, lett. c) del D.Lgs. 286/1999). Ciò nondimeno, questa attività valutativa è esercitata in modo integrato con quelle di controllo strategico e di controllo di gestione (art. 1, comma 2, lett. f) del D.Lgs. 286/1999).

Fig. 3: Il sistema di controllo interno disegnato dal d.lgs. 286/1999



Fonte: Fontana, 2000, pag. 35

Le norme contenute nel D.Lgs. 286/1999 configurano così un sistema di controllo interno composito ma integrato, finalizzato al monitoraggio di molteplici, ancorché correlati, aspetti della gestione, da realizzare attraverso l'attivazione di

una pluralità di processi tra loro interconnessi, presidiati da diverse figure o strutture tra loro interagenti.

Ai principi statuiti dal D.Lgs. 286/1999 fa esplicito riferimento l'art. 147 del D.Lgs. 267/2000, il quale definisce le linee guida per il sistema dei controlli interni negli enti locali, i quali non sono tuttavia obbligati ad omologare il proprio sistema di controlli a quello delle amministrazioni statali, avendo solo l'obbligo di rispettare il principio generale della distinzione tra funzioni di indirizzo, affidate agli organi di governo, e attività gestionali, di competenza degli organi di direzione. In altri termini, gli enti locali, nell'esercizio dell'autonomia normativa ed organizzativa loro riconosciuta, devono individuare gli strumenti e i metodi che ritengono più appropriati per l'attuazione delle diverse forme di controllo interno, adeguando i propri ordinamenti alla disciplina generale contenuta nel D.Lgs. 286/1999.

Ne consegue che gli enti locali, facendo propria la soluzione suggerita dal D.Lgs. 286/1999, possono attivare le quattro forme di controlli interni dedicando ad esse strutture e procedure distinte, ma, derogando ai principi fissati dal D.Lgs. 286/1999, possono anche seguire impostazioni differenti. Ad esempio, possono affidare il controllo strategico, il controllo di gestione e la valutazione dei dirigenti ad un unico organo o struttura, oppure possono scegliere di non attivare il controllo strategico in modo separato dal controllo di gestione o, ancora, di ancorare la valutazione dei dirigenti al controllo di gestione³.

Comunque venga impostato, la centralità del sistema dei controlli interni rispetto al processo di riforma in atto rende interessante verificarne lo stato di attuazione. Particolarmente significative, in proposito, sono le indagini periodiche effettuate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, nel cui ambito merita di essere ricordata l'ultima in ordine di tempo, approvata con la Deliberazione n. 8/2003, che ha registrato la situazione in essere a fine 2002. Questa ricerca è stata realizzata attraverso due tipi di analisi: l'una, svolta in modo aggregato, ha riguardato i comuni con una popolazione compresa tra 8.000 e 60.000 abitanti; l'altra, svolta in modo analitico, ha coinvolto le province e i comuni con più di 60.000 abitanti⁴.

Il valore statistico della verifica si conferma rilevante, come già riscontrato nelle precedenti edizioni, avendo aderito all'iniziativa l'89% dei Comuni con meno di 60.000 abitanti (1.098 enti su 1.233), il 54% dei Comuni con più di 60.000 abitanti (52 enti su 96) e il 49% delle Province (49 enti su 100).

³Per approfondimenti in materia si rinvia, in particolare, a AA.VV., 2000 ed a Fontana, Rossi, 2005.

⁴Tra le altre indagini disponibili, si segnalano quelle effettuate, sia a livello nazionale che per singoli ambiti regionali e locali, dalla Comunità Virtuale dei Controlli Interni (www.controllinterni.it). Gli esiti di una verifica empirica effettuata nel corso del 2001 e riguardante i modelli di controllo concretamente adottati da parte degli enti locali, sia a livello nazionale, sia in specifici ambiti territoriali, tra cui in particolare l'area ligure, sono riportati in Fontana, 2002. A queste ricerche si aggiungono le numerose rassegne di casi sviluppati a livello sia nazionale (tra cui quelle contenute in www.controllinterni.it ed in www.cantieripa.it) che internazionale (significative quelle disponibili in www.seagov.org).

I principali esiti quantitativi delle analisi condotte possono essere così sintetizzati (per elementi di maggiore dettaglio si veda la tav. 2):

- ❖ il controllo di regolarità amministrativa e contabile rappresenta la forma di controllo maggiormente consolidata ed è necessariamente realizzata nella totalità degli enti locali, pur potendo essere realizzata con intensità e secondo modalità differenti;
- ❖ il controllo strategico rappresenta la forma di controllo più innovativa e di più recente introduzione; questa forma di controllo risulta attivata nel 16% dei Comuni con meno di 60.000 abitanti, nel 39% dei Comuni con più di 60.000 abitanti e nel 38% delle Province;
- ❖ il controllo di gestione rappresenta una forma di controllo maggiormente nota che sta gradualmente diffondendosi; ne è dimostrazione la sua attivazione presso il 36% dei Comuni con meno di 60.000 abitanti, presso il 77% dei Comuni con più di 60.000 abitanti e presso il 70% delle Province;
- ❖ la valutazione dei dirigenti e responsabili dei servizi, essendo obbligatoria ai fini della piena applicazione degli istituti di incentivazione economica previsti dai contratti di lavoro, presenta un elevato grado di istituzione, mediamente superiore al 90% (91% nei Comuni con meno di 60.000 abitanti, 97% nei Comuni maggiori, 99% nelle Province).

Da questi esiti si evince una situazione piuttosto articolata, con gradi di attuazione variabili, sia in relazione alle diverse forme di controllo, nel cui ambito quelle più innovative (controllo di gestione e controllo strategico) registrano i maggiori ritardi, sia in relazione alle diverse classi di enti, nel cui ambito, in modo peraltro del tutto prevedibile, sul piano dimensionale risultano mediamente più avanzati gli enti maggiori e sul piano geografico quelli centro-settentrionali.

A livello generale, tra gli elementi positivi rientra la pressoché totale diffusione sia dei sistemi di controllo della regolarità amministrativo-contabile, sia dei sistemi di valutazione dei dirigenti e responsabili dei servizi. Altri aspetti positivi sono rappresentati dal livello relativamente elevato e tendenzialmente crescente di attivazione delle forme più innovative di controllo (controllo strategico e controllo di gestione) da parte degli enti di maggiore dimensione.

Gli aspetti negativi sono invece rappresentati dal livello relativamente ridotto e tendenzialmente rallentato di attivazione di tali strumenti di controllo da parte degli enti di dimensione medio-piccola. A questo proposito, merita oltretutto sottolineare che la rilevazione effettuata dalla Corte dei Conti non considera gli enti con meno di 8.000 abitanti, i quali rappresentano circa l'85% del totale e presso i quali è ragionevole attendersi un livello di attuazione dei sistemi di controllo ulteriormente ridotto.

Questi aspetti negativi mettono tra l'altro in discussione alcuni elementi apparentemente valutabili positivamente; in particolare, sorge spontaneo chiedersi quale possa essere il concreto grado di razionalità di sistemi di valutazione delle prestazioni dei dirigenti e responsabili, che risultano comunque attivati nel 91% degli enti medio-piccoli, in mancanza di efficaci sistemi di controllo di gestione, i quali risultano assenti nel 64% dei casi.

Ulteriori aspetti negativi sono inoltre rappresentati dal fallimento talora registrato dai processi di introduzione di sistemi di controllo, che spesso non sono riusciti a radicarsi e a consolidarsi negli assetti organizzativi e procedurali degli enti.

Tentando una sintesi della situazione, è possibile riscontrare una prevalenza di carenze, ritardi e persino arretramenti, che rende ancora eccezionali le punte di eccellenza che comunque esistono e andrebbero imitate. Più specificamente, integrando gli esiti dell'indagine svolta dalla Corte dei Conti con quelli delle altre ricerche disponibili, è possibile individuare la coesistenza di tre differenti situazioni:

- 1.) la prima situazione, tuttora prevalente, comprende gli enti locali maggiormente arretrati, tipicamente di minori dimensioni, ancora privi di un concreto sistema di controllo (se si escludono alcune componenti tipiche del controllo di regolarità amministrativo-contabile e della valutazione dei responsabili dei servizi, peraltro sviluppate secondo una logica meramente adempimentale);
- 2.) la seconda situazione, di livello intermedio e che si sta progressivamente diffondendo, riguarda gli enti locali presso i quali opera un sistema di controllo parziale e di natura ispettiva, meramente finalizzato al periodico riscontro del grado di raggiungimento dei risultati attesi (strumentale, quindi, ad un modello gestionale ed organizzativo burocratico);
- 3.) la terza situazione, maggiormente evoluta ma ancora scarsamente diffusa, include gli enti che hanno introdotto o stanno sviluppando un sistema di controllo completo e di natura effettivamente direzionale, finalizzato al sistematico miglioramento della capacità di conseguimento degli obiettivi traguardati (strumentale, quindi, ad un modello gestionale ed organizzativo manageriale).

Quest'ultima situazione delinea lo scenario cui tendere, in considerazione del contributo positivo che può offrire al miglioramento della funzionalità dei servizi pubblici locali. Nondimeno, la ancora scarsa diffusione delle soluzioni più evolute rende interessante l'analisi diagnostica tesa a individuare i fattori che hanno sinora limitato e ritardato l'introduzione di efficaci sistemi di controllo presso gli enti locali e che si rivela fondamentale anche per verificare la praticabilità e l'attualità di questi sistemi, ideati quali strumenti qualificanti del processo di ammodernamento delle amministrazioni locali.

Nella sua relazione, la Corte dei Conti rileva che, a fronte di una normativa ormai chiara in materia e che avrebbe dovuto rappresentare un fattore di impulso per gli enti locali, si registra una serie di difficoltà attuative riguardanti l'eccessiva complessità organizzativa del sistema dei controlli interni disegnato dal legislatore e, correlatamente, il non agevole reperimento delle necessarie risorse tecnologiche, professionali e finanziarie.

A queste cause è peraltro possibile affiancare le carenze e le resistenze culturali, perlopiù non esplicitate, che i sistemi di controllo possono determinare negli organi di governo e di direzione degli enti locali. Si tratta di condizioni che, talora, non consentono di apprezzare l'utilità che i sistemi di controllo possono esplicare (il che è soprattutto vero per gli organi di espressione politica) e,

talaltra, inducono ad attivare meccanismi difensivi contro la loro introduzione e il loro funzionamento (il che è soprattutto vero per gli organi di espressione tecnica).

L'individuazione dei principali fattori limitazionali consente di proporre alcune soluzioni di recupero. Tra quelle indicate dalla Corte dei Conti nella propria relazione, le più significative riguardano:

- l'effettuazione di un efficiente monitoraggio che faccia emergere le difficoltà concrete di attuazione del sistema e dei singoli controlli interni, separando le questioni di carattere generale, concernenti la stessa applicabilità del sistema complessivo, da quelle più analitiche che, sulla base di parametri obiettivi, consenta al singolo ente la scelta delle più efficaci modalità attuative;
- l'eliminazione dei frequenti ritardi attuativi, sia attraverso la funzione normativa attribuita agli statuti degli enti locali, ai quali viene demandato il compito di definire il sistema di controllo interno da attivare, sia attraverso il ricorso più incisivo alle forme di associazione tra enti locali, attraverso cui ottimizzare il rapporto costi/benefici del sistema stesso;
- l'intensificazione di momenti ricognitivi, informativi e di controllo, esterni al sistema degli enti locali, nell'ambito dei quali è evidentemente centrale la funzione di controllo propria della Corte dei Conti, attraverso cui promuovere il confronto tra esperienze, derivandone i modelli di eccellenza da cui trarre utili indicazioni progettuali ed attuative.

Proprio le soluzioni riguardanti la condivisione ed il confronto tra esperienze, ma anche tra *performance* e, quindi, tra modelli gestionali ed organizzativi e tra politiche di intervento, paiono essere quelle più convincenti. Il loro contenuto, ad un tempo collaborativo e competitivo, può infatti innescare ed accelerare i processi di evoluzione e maturazione culturale, indispensabili per rendere consapevoli gli organi di governo e di direzione degli enti dell'effettiva utilità dei sistemi di controllo interno e per rimuovere le barriere spesso frapposte alla loro introduzione.

Del resto, solo il superamento delle carenze e delle resistenze culturali che in materia di controlli interni ancora oggi esistono consente di qualificare come investimenti proficui le risorse tecnologiche, professionali e finanziarie ad essi dedicate e favorisce la ricerca e l'individuazione di modelli, metodi e strumenti compatibili sul piano tanto organizzativo quanto operativo. Ne sono testimonianza le *performance* strategico-operative ed economico-finanziarie conseguite da parte degli enti che per primi e in modo più determinato si sono orientati verso soluzioni avanzate di programmazione e controllo della gestione, spesso facendo ampio ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ITC), non solo per gestire al meglio i propri sistemi informativi di supporto, ma anche per sfruttarne le potenzialità sul piano operativo e relazionale interno ed esterno (attivando così processi di *e-government*).

3. Il sistema informativo e lo sviluppo dell'ICT a supporto del sistema dei controlli interni

Il sistema di controllo-guida si avvale del supporto di una serie di strumenti informativi, necessari per il razionale svolgimento delle varie fasi di programmazione e di controllo, consentendone la formalizzazione e, soprattutto, favorendone i relativi processi decisionali⁵. In particolare, stante la pluralità di dimensioni presidiate dal sistema di controllo, la sua alimentazione richiede strumenti informativi di natura sia contabile che gestionale, in grado di trattare dati e informazioni sia quantitativi che qualitativi, di origine sia interna che esterna. Si tratta, in alcuni casi, di strumenti informativi consolidati, ma, per lo più, di strumenti che, ancorché noti, non hanno avuto sinora particolare diffusione nel contesto degli enti locali (fatti salvi i casi di eccellenza)⁶.

Tra i sistemi informativi contabili è possibile individuare⁷:

- a.) il sistema di contabilità finanziaria, obbligatorio ed in larga parte vincolato, attraverso cui viene gestito, secondo una logica autorizzatoria, il bilancio dell'ente; la rigidità che caratterizza questo sistema contabile, tanto sul piano strutturale, quanto sul piano procedurale, lo rende più congeniale ad una forma di controllo ispettivo, di impostazione burocratica, che non ad una forma di controllo direzionale, di impostazione aziendale; ciò nondimeno, le fasi della previsione, della gestione e della rendicontazione che ne sostanziano il funzionamento, lo rendono comunque di utile supporto alla programmazione ed al controllo della attivazione e dell'impiego delle risorse finanziarie dell'ente, le quali sono necessarie alla realizzazione delle attività strumentali al raggiungimento degli obiettivi strategici ed operativi tragsuardati;
- b.) il sistema di contabilità generale economico-patrimoniale, non strettamente obbligatorio, ma sicuramente utile per la necessaria determinazione delle risultanze economiche e patrimoniali della gestione⁸; questo sistema contabile, se attivato, va opportunamente integrato con il precedente (realizzando così un sistema di contabilità generale, ad un tempo finanziaria, economica e patrimoniale), con il quale condivide le rilevazioni contabili d'esercizio, operate secondo il criterio della manifestazione finanziaria, e dal quale si distingue per le rilevazioni contabili di rettifica, operate secondo il criterio della competenza economica ed appunto finalizzate alla determinazione del reddito d'esercizio e del collegato capitale di funzionamento; le risultanze di questo sistema informativo possono rivelarsi

⁵Per approfondimenti sull'impostazione dei sistemi informativi aziendali si vedano: Anthony, 1965; Camussone, 1998; Forrester, 1961; Marchi, 1993; Simon, 1960.

⁶Per approfondimenti in materia si veda, in particolare, Buccellato, 1992. In proposito si vedano anche: Fontana, 2000; Fontana, Rossi, 2003. Con riferimento alla diffusione dei sistemi informativi presso gli enti territoriali e locali si rinvia a: AIPA, 1998; Fontana, 2002.

⁷Per approfondimenti in materia si vedano, in particolare: Agliati, 1999; Bruni, 1995; Brusa, 2000; Saita, 1998.

⁸In materia si rinvia a Fontana, Rossi, 2001.

utili a supporto del sistema di controllo interno, offrendo indicazioni più significative, rispetto al sistema di contabilità finanziaria, in ordine all'economicità della gestione (consentendo, in particolare, di conoscere non solo i costi di acquisto, ma anche i costi di utilizzo dei diversi fattori produttivi impiegati);

- c.) il sistema di contabilità analitica, attivabile sia in versione finanziaria, sia, più opportunamente, in versione economica; a sua volta non strettamente obbligatorio, ma fondamentale per il puntuale controllo, preventivo e consuntivo, della economicità e, laddove rilevi, redditività della gestione⁹; questo sistema si raccorda con quello di contabilità generale (finanziario, economico-patrimoniale o integrato), di cui condivide la base dati, che articola tuttavia in modo più dettagliato, soprattutto in termini di destinazione (consentendo la determinazione dei ricavi, costi e risultati dei servizi prodotti); l'indicato raccordo, in particolare se riferito alla contabilità finanziaria, è bene avvenga senza irrigidire ed appesantire ulteriormente le regole formali che già la contraddistinguono, al fine di evitare indesiderati effetti negativi sulla stessa funzionalità delle strutture operative dell'ente; le risultanze del sistema di contabilità analitica sono in ogni caso indispensabili a supporto della programmazione, prima, e del controllo, poi, delle modalità di impiego delle risorse, cui corrispondono, rispettivamente, obiettivi e risultati di efficienza economica, esprimibili in termini di costi per ogni significativa unità operativa di *input* (costo orario del personale, costo al metro quadrato dello spazio occupato, costo al chilometro dell'automezzo, costo al metro cubo del metano, e così via) e di *output* (costo unitario del servizio, dell'intervento, della prestazione, costo unitario per iscritto, per fruitore, per caso, e così via); nell'ambito dei servizi a domanda individuale e dei servizi produttivi, il sistema di contabilità analitica consente altresì, per confronto tra costi e ricavi, di programmare, controllare, analizzare e valutare i corrispondenti risultati economici particolari.

Passando ai sistemi informativi gestionali, è possibile distinguere, accogliendo una delle molteplici classificazioni possibili¹⁰:

- a.) i sistemi informativi focalizzati sulle risorse produttive, aventi ad oggetto le modalità di acquisizione, distribuzione ed impiego delle risorse di vario tipo, tra i quali primeggiano quelli relativi al personale (sistemi HRM – *human resource management*); questi sistemi possono consentire, ad esempio, di conoscere e gestire la dotazione organica, i fabbisogni qualitativi e quantitativi di professionalità, i fabbisogni di formazione e riqualificazione professionale, i carichi di lavoro, il sistema permanente di valutazione, il livello di soddisfazione del personale; si tratta, quindi, di strumenti informativi attraverso cui è possibile determinare fabbisogni, programmare interventi e riscontrare cambiamenti relativamente alle risorse umane dell'ente (analoghi strumenti sono peraltro attivabili con riferimento ad altri tipi di risorse, in particolare le

⁹In materia si rinvia a Fontana, Rossi, 2003.

¹⁰Per approfondimenti in materia si vedano, tra gli altri: Cerruti, 1999; Falduto, 2001.

dotazioni strumentali); l'utilizzo di questi strumenti, i quali si raccordano tra loro e con quelli contabili, è di fondamentale importanza per la formulazione di obiettivi e programmi e per il riscontro di attuazioni e risultati sia di efficacia, sia di efficienza;

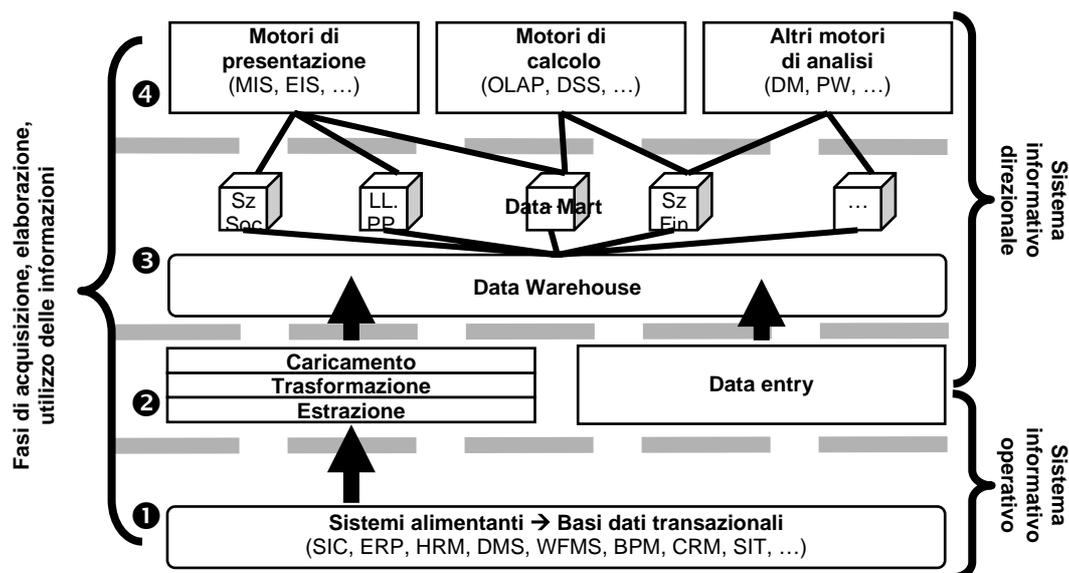
- b.) i sistemi informativi focalizzati sui processi e sulle *performance* operative, aventi ad oggetto le modalità di svolgimento e i risultati produttivi dei processi di attività, siano essi intermedi, di supporto interno, ovvero finali, rivolti all'esterno (rientrano in quest'ambito una pluralità di sistemi, quali il protocollo informatico e il DMS – *document management system*, il sistema di gestione informatizzata dei flussi documentali e l'WFMS – *workflow management system*, sino ad arrivare ai sistemi BPM – *business process management*); sul piano gestionale questi sistemi presidiano e supportano la produzione dei vari servizi intermedi e finali; sul piano informativo questi sistemi consentono di disporre di un ampio profilo conoscitivo dei servizi considerati (nel cui ambito possono rientrare le quantità di risorse destinate ed assorbite per tipo, le quantità di prestazioni previste e rese per tipo, il numero di utenti o fruitori previsti e serviti per tipo, gli *standard* e i livelli qualitativi prefissati e raggiunti, ...); l'utilizzo di questi strumenti, i quali sono opportunamente integrabili tra loro e con quelli dedicati alle risorse e raccordabili con quelli contabili, è di particolare utilità per la formulazione di obiettivi e programmi e per il riscontro di attuazioni e risultati sia di efficacia, sia di efficienza (l'indicata integrazione avviene tipicamente attraverso lo sviluppo di sistemi ERP – *enterprise resource planning*, i quali rappresentano applicativi multimodulari che gestiscono in modo integrato una pluralità di attività aziendali);
- c.) i sistemi informativi focalizzati sui bisogni, aventi ad oggetto le esigenze, le aspettative e le percezioni dei destinatari dell'attività dell'ente, siano essi soggetti interni, fruitori dei servizi intermedi, ovvero soggetti esterni, fruitori dei servizi finali; i sistemi rivolti all'interno registrano il livello, qualitativo e quantitativo, e la dinamica della domanda di servizi di supporto (siano essi amministrativi, contabili o tecnici), nonché il grado di soddisfazione dei destinatari, secondo una logica di *marketing* interno (si tratta di sistemi solitamente integrati con quelli focalizzati sulle risorse); i sistemi rivolti all'esterno registrano, innanzitutto, la situazione e la dinamica dell'ambiente di riferimento (si pensi ai SIT – sistemi informativi territoriali); rilevano, correlatamente, il livello qualitativo e quantitativo e le evoluzioni intervenute ed attese nella domanda (espressa e latente) di servizi nei molteplici ambiti di intervento (si tratta di sistemi opportunamente integrabili con quelli focalizzati sui processi); riscontrano, altresì, il grado di soddisfazione atteso e percepito dei fruitori e degli utenti, secondo una logica di *customer satisfaction* (tipica dei sistemi CRM – *customer relationship management*); si tratta di strumenti di *marketing* conoscitivo attraverso cui è possibile monitorare la rispondenza dei servizi offerti e progettare innovazioni, sviluppi e miglioramenti dell'attività finalizzati ad accrescerne progressivamente il grado di efficacia; l'utilizzo di questi strumenti, i quali sono opportunamente integrabili con quelli dedicati ai processi ed alle risorse e raccordabili con quelli contabili, è di fondamentale

importanza per la formulazione ed il controllo di obiettivi e programmi sia strategici che operativi.

Gli indicati strumenti informativi contabili e gestionali costituiscono, nel loro insieme (ed unitamente ad altri eventuali elementi), la componente operativa del sistema informativo dell'ente; si può parlare, al riguardo, di sistema informativo operativo (uno schema della possibile architettura del sistema informativo è riportato in fig. 4).

I dati contenuti nei relativi *data base* operazionali o transazionali possono essere gestiti attraverso processi di estrazione, trasformazione e caricamento (Etl – *extraction, transformation and loading*) e possono essere integrati o completati con ulteriori dati provenienti da fonti esterne attraverso attività di *data entry*. In questo modo essi alimentano la componente direzionale del sistema informativo dell'ente, la quale consente lo svolgimento del processo di controllo-guida.

Fig. 4: La possibile architettura del sistema informativo dell'ente locale



Fonte: adattamento da Fontana, Rossi, 2005, pag. 100

Il sistema informativo direzionale può basarsi su un magazzino centralizzato di dati (*data warehouse*) e su eventuali magazzini specialistici di dati (*data mart*), riferiti a specifiche aree di interesse (tipicamente rappresentate da funzioni o processi; ad esempio, potrebbero essere sviluppati distinti *data mart* per il servizio finanziario, per il settore delle opere pubbliche, per i servizi sociali, ...).

La costruzione di un *data warehouse* e di eventuali *data mart* consente di disporre di dati tematici (organizzati per funzioni o processi), integrati (provenienti da diverse fonti, ma aventi significato chiaro ed univoco, rivelandosi così affidabili

e confrontabili), tempificati (riferiti ad un certo istante o periodo di tempo, con possibilità di procedere quindi all'analisi dei *trend* e a confronti intertemporali) e permanenti (non volatili, potendo essere caricati, aggregati e letti, ma non modificati). Tali caratteristiche rendono i dati contenuti in questi magazzini informativi utilmente fruibili ai fini del processo di controllo-guida. Del resto, la loro assenza, sebbene non impedisca lo svolgimento delle attività di programmazione e controllo, ne limita l'effettiva portata e le rende piuttosto faticose ed onerose (richiedendo ogni volta la raccolta o ricostruzione dei dati necessari) e conseguentemente episodiche e discontinue.

L'innovazione nel settore dell'ICT, particolarmente fertile in questi anni, offre una pluralità di strumenti informativi a supporto dei processi decisionali (strumenti di *business intelligence*), nel cui ambito rientrano¹¹:

- motori di presentazione (MIS o EIS – *management o executive information system*), che tipicamente consentono di effettuare analisi prestabilite dei dati aziendali, generando *report* in formati e con contenuti standardizzati, ancorché differenziabili a seconda dei destinatari; disponendo solitamente di un'interfaccia grafica altamente intuitiva, questi strumenti si caratterizzano per un'elevata facilità di utilizzo (sono accessibili anche da parte di utenti non dotati di approfondite conoscenze informatiche);
- motori di calcolo (nel cui ambito rientrano i sistemi OLAP – *online analytical processing* e, più in generale, i DSS – *decision support system*), che consentono di generare *report* e di effettuare analisi anche non programmate dei dati, favorendone l'integrazione, la navigazione libera e l'elaborazione in tempo reale, supportando altresì funzioni di simulazione (*what if*); gli OLAP, in particolare, consentono analisi attraverso viste ed elaborazioni multidimensionali (nell'ambito di matrici, cubi e ipercubi), offrendo molteplici funzionalità, quali: *roll up* (aggregazione o sintesi dei dati, ad esempio n. prestazioni per giorno → settimana → mese → ...); *drill down* (analisi disaggregata dei dati, ad esempio h. lavorate a livello di ente → settore → servizio → ...); *slice* (analisi mirate rispetto a singole prospettive, ad esempio per servizio, ambito territoriale, arco temporale, ...); *dice* (analisi da diverse prospettive, ad esempio da prestazioni per classe di utenti a prestazioni per tipo di struttura); *detect & alert* (analisi per eccezione in corrispondenza di anomalie nei risultati); essendo caratterizzati da notevoli potenzialità di elaborazione ed analisi, l'ottimale utilizzo di questi strumenti richiede spiccate competenze sia specialistiche che informatiche (questo aspetto, unitamente all'entità degli investimenti richiesti, rappresenta un fattore che ne ha sinora limitato la diffusione nel contesto delle amministrazioni pubbliche);
- altri motori di analisi (nel cui ambito rientrano i sistemi di *data mining* e di *pattern warehousing*), che consentono di effettuare analisi complesse sui dati alla ricerca di loro relazioni e correlazioni precedentemente sconosciute (il processo di *data mining* viene solitamente definito in termini di estrazione automatizzata dai dati di informazioni predittive nascoste) e di memorizzare (nel *pattern warehouse*) i modelli emersi dall'analisi; si tratta, in questi casi,

¹¹Tra gli altri si veda Falduto, 2001.

delle soluzioni di *business intelligence* più avanzate, solo recentemente sviluppate e ulteriormente suscettibili di evoluzione e diffusione in prospettiva.

Quale che sia il livello tecnologico accolto, per rivelarsi efficace il sistema informativo dell'ente locale deve coniugare l'esigenza di una gestione integrata della varietà dei dati e delle informazioni necessari a supporto dei processi decisionali, con l'esigenza di un accesso facilitato alle informazioni secondo le specificità richieste dai diversi ambiti gestionali ed organizzativi.

Correlatamente, una caratteristica fondamentale per la funzionalità del sistema informativo è la sua flessibilità, intesa sotto un triplice profilo: la possibilità di agevole revisione dell'impostazione del sistema, al modificarsi delle condizioni operative della gestione dell'ente; la possibilità di ampliare il sistema con strumenti informativi nuovi all'occorrenza; la possibilità di modulare il sistema, estendendolo, magari gradualmente, ad ambiti organizzativi o gestionali precedentemente non considerati.

4. Lo stato di attuazione dei progetti di sviluppo dell'ICT nelle autonomie locali

Lo sviluppo dei sistemi informativi e, più in generale, il ricorso all'ICT nelle autonomie locali (e nelle altre amministrazioni pubbliche, centrali e periferiche) non soddisfa soltanto le esigenze di alimentazione e svolgimento dei processi di controllo interno, comunque fondamentali per il governo e la direzione degli enti.

Le innovazioni tecnologiche sono infatti strumentali alla modernizzazione ed al complessivo miglioramento della funzionalità delle amministrazioni, concorrendo alla crescita delle loro capacità relazionali interne ed esterne, nonché alla razionalizzazione dei loro processi gestionali. Si tratta, del resto, di un'evoluzione necessaria per rispondere alla crescente, sebbene sinora non prevalente, domanda di servizi *on line* da parte di cittadini e imprese. Le stime al riguardo indicano che il 54% dei navigatori abituali (ossia circa 9 milioni di utenti) ricorre ai siti istituzionali, prevalentemente per esigenze informative, ma anche per accedere a specifici servizi, in particolare amministrativi e finanziari (si veda la tav. 3).

Per orientare e supportare queste innovazioni il legislatore ha delineato un progressivo percorso normativo che, avviato con la riforma Bassanini del 1997, in particolare con la L. 59/1997, ha trovato un primo momento di sintesi nel *T.U. in materia di documentazione amministrativa* di cui al D.P.R. 445/2000, per giungere (sinora) al *Codice dell'amministrazione digitale* contenuto nel D.Lgs. 82/2005 (un quadro organico delle principali norme in materia è riportato in tav. 4).

Allo stato, i principali e più recenti pilastri su cui si basa lo sviluppo dei sistemi informativi e dell'ICT nella pubblica amministrazione sono¹²:

- le *Linee guida del Governo per lo sviluppo della società dell'informazione nella legislatura* approvate il 31 maggio 2002 dal Consiglio dei Ministri (in relazione al corrispondente piano comunitario, attuativo della strategia formulata nel marzo 2000 dal Consiglio Europeo a Lisbona), le quali inseriscono le innovazioni tecnologiche della pubblica amministrazione nel più ampio contesto legato allo sviluppo della società dell'informazione, definendo sia obiettivi trasversali, comuni alla generalità delle amministrazioni pubbliche, sia obiettivi specifici, rivolti alle singole amministrazioni (in particolare a quelle centrali);
- il documento *L'e-government per un federalismo efficiente: una versione condivisa, una realizzazione cooperativa*, approvato il 24 luglio 2003 dalla Conferenza unificata Stato – Regioni – Città e Autonomie locali, il quale individua nell'ICT lo strumento-chiave per il coordinamento e la collaborazione tra i diversi livelli di governo, fondamentale per la creazione di valore a livello di sistema, tanto più in un contesto che vede progressivamente crescere il grado di autonomia degli enti territoriali;
- il *Codice dell'amministrazione digitale*, approvato definitivamente il 7 marzo 2005 con il D.Lgs. 82/2005, il quale fornisce un quadro normativo organico, ancorché focalizzato sulla sola dimensione tecnologica, finalizzato ad ottimizzare le innovazioni digitali nella pubblica amministrazione.

Nel frattempo, per favorire e sostenere il processo di modernizzazione tecnologica della pubblica amministrazione è stato istituito, con il D.Lgs. 196/2003, il CNIPA (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione), il quale sostituisce la preesistente AIPA (Autorità istituita a seguito del D.Lgs. 39/1993) e rivolge i propri supporti, seppure con modalità differenziate, sia alle amministrazioni centrali, sia alle regioni e alle autonomie locali. Tra le funzioni assegnate al CNIPA rientra anche la verifica sistematica dello stato di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche, la quale forma oggetto di relazioni annuali. Dalla relazione relativa al 2004, recentemente predisposta, è possibile ricavare un quadro aggiornato, completo e dettagliato del livello di innovazione tecnologica raggiunto dalle amministrazioni pubbliche, in particolare centrali, potendo altresì riscontrare il grado di realizzazione degli obiettivi di legislatura definiti dal Governo per lo sviluppo della società dell'informazione. Si tratta, specificamente, di 10 obiettivi, equamente distribuiti tra obiettivi rivolti ai cittadini e alle imprese e obiettivi rivolti al funzionamento interno delle amministrazioni.

Per quanto riguarda gli obiettivi rivolti ai cittadini e alle imprese, è possibile osservare quanto segue (si veda la tav. 5)¹³:

- il primo obiettivo prevede di rendere disponibili entro il 2005 il 100% dei servizi *on line* individuati come prioritari; si tratta di 80 servizi di molteplice

¹²Per maggiori approfondimenti si veda CNIPA, 2005 (www.cnipa.gov.it).

¹³Cfr. CNIPA, 2005 (www.cnipa.gov.it).

natura rivolti sia ai cittadini che alle imprese (servizi informativi, di scambio documentale, di certificazione, di pagamento, ...), di cui 27 di esclusiva competenza delle amministrazioni centrali, 44 di esclusiva competenza delle amministrazioni regionali e locali e 9 di competenza mista; il relativo grado di raggiungimento è passato dal 38% di fine 2002, al 46% di fine 2003, al 59% di fine 2004; nonostante alcuni ritardi ed un certo numero di realizzazioni solo parziali, lo stato di attuazione dell'obiettivo è sostanzialmente in linea con le previsioni;

- il secondo obiettivo prevede la diffusione entro il 2005 di 16 milioni di CIE (carte di identità elettroniche) e di 14 milioni di CNS (carte nazionali di servizi), strumenti fondamentali, in prospettiva, per l'accesso ai servizi digitali delle amministrazioni pubbliche; il relativo grado di raggiungimento è stimato intorno all'11% a fine 2004 ed è pressoché integralmente riconducibile alla distribuzione delle CNS (3 milioni), mentre per ragioni soprattutto di ordine tecnico non è ancora decollata la distribuzione delle CIE (280 milioni); si tratta, pertanto, di un obiettivo il cui stato di attuazione è molto lontano dalle previsioni e non potrà essere integralmente conseguito entro il termine temporale fissato;
- il terzo obiettivo riguarda la diffusione della firma digitale, strumento a sua volta indispensabile per la gestione informatizzata dei flussi documentali rilevanti sul piano amministrativo, e prevedeva 1 milione di dispositivi erogati entro fine 2003; questo obiettivo risulta ampiamente conseguito, raggiungendo, a fine 2004, 1,9 milioni di firme digitali distribuite;
- il quarto obiettivo prevede che entro il 2005 i 2/3 degli uffici che erogano servizi consentano l'accesso *on line* alle pratiche da parte degli utenti, favorendo così la trasparenza dell'azione amministrativa; il CNIPA riconosce a questo obiettivo un grado di raggiungimento dell'84% a fine 2004, facendo tuttavia riferimento non al numero di uffici che consentono l'accesso *on line* ai procedimenti amministrativi, bensì al numero di amministrazioni che hanno attivato il protocollo informatico, presupposto indispensabile ma di per sé non sufficiente (si tratta oltretutto di un risultato conseguito in modo fortemente disomogeneo da parte delle varie amministrazioni coinvolte); ne consegue che l'obiettivo effettivamente formulato risulta difficilmente conseguibile entro il termine fissato e richiede ancora — come lo stesso CNIPA evidenzia — uno “sforzo particolare”;
- il quinto obiettivo prevede che entro il 2005 la generalità degli uffici che erogano servizi agli utenti misurino il loro grado di *customer satisfaction*; il grado di realizzazione dell'obiettivo è del 55% a fine 2004, ma risulta concentrato in alcuni ambiti settoriali (raggiungendo, ad esempio, il 97% negli uffici delle Agenzie fiscali), lasciandone altri completamente scoperti; anche in questo caso il pieno conseguimento dell'obiettivo entro il termine temporale fissato appare piuttosto improbabile e richiede, comunque, un impegno non indifferente.

Per quanto riguarda invece gli obiettivi rivolti al funzionamento interno delle amministrazioni pubbliche, è possibile osservare quanto segue (si veda la tav. 5):

- il primo obiettivo riguarda l'*e-procurement*, strumento ritenuto fondamentale per il miglioramento dell'economicità gestionale, e prevede che entro il 2005 si realizzi un volume annuo di acquisti di beni e servizi *on line* per un ammontare di spesa pari a € 12 miliardi; questo traguardo risulta oltremodo remoto, con un grado di raggiungimento nel 2004 pari al 5% (€ 940 milioni), che rappresenta oltretutto un arretramento rispetto agli anni precedenti (era del 6% nel 2002 e del 14% nel 2003); tra le determinanti di questo insuccesso rientrano sicuramente le norme che si sono succedute nel tempo, condizionando la funzionalità della CONSIP (s.p.a. del Ministero dell'Economia e delle Finanze) che, al momento, è l'unico soggetto attivo nel settore;
- il secondo obiettivo prevede che entro il 2005 tutta la posta interna alle amministrazioni venga scambiata solo su supporto elettronico, rendendo così più rapide ed economiche le comunicazioni; il CNIPA riconosce a questo obiettivo un grado di raggiungimento del 73% a fine 2004, facendo tuttavia riferimento non ai flussi di comunicazione interna via *e-mail*, bensì al numero di dipendenti dotati di casella di posta elettronica, presupposto indispensabile ma di per sé non sufficiente; inoltre, mentre viene rilevato che la posta elettronica rappresenta ormai il normale strumento di comunicazione per gli scambi di carattere informale, più lenta è la sostituzione delle comunicazioni cartacee formali, la quale presuppone la diffusione della posta certificata e della firma digitale, attualmente presenti solo in alcuni ambiti specifici;
- il terzo obiettivo prevede che entro il 2005 il numero annuo di impegni e pagamenti informatici *on line* raggiunga i 25 milioni; questo obiettivo risulta sostanzialmente raggiunto (96%), grazie all'emissione, nel corso del 2004, di circa 24 milioni di atti di impegno e pagamento *on line*; anche in questo caso, tuttavia, l'integrale dematerializzazione del processo di gestione contabile è ancora ostacolata dallo scarso utilizzo della firma digitale;
- il quarto obiettivo prevede entro fine 2005 l'alfabetizzazione informatica certificata (attraverso il conseguimento dell'ECDL) del 60% dei dipendenti eleggibili; il CNIPA accredita questo obiettivo all'84% a fine 2004, facendo tuttavia riferimento al numero di dipendenti che utilizza correntemente un *personal computer* e segnalando che nell'ultimo triennio è stata svolta un'intensa attività formativa in campo informatico; in realtà, la percentuale di dipendenti con conoscenze informatiche certificate ammonta, a fine 2004, all'1,8%, un dato molto lontano rispetto a quello atteso;
- il quinto obiettivo riguarda l'*e-learning* e prevede che entro il 2005 un terzo della formazione rivolta ai dipendenti pubblici avvenga attraverso tale modalità; lo stato di attuazione di questo obiettivo risulta oltremodo critico, con un grado di raggiungimento nel 2004 pari all'1%, che rappresenta oltretutto un arretramento rispetto agli anni precedenti (era del 2% nel 2002 e del 9% nel 2003); il carattere sperimentale delle iniziative di *e-learning* realizzate suggerisce l'esigenza di tempi non brevi e di risorse non marginali per modificare sostanzialmente la situazione.

In sintesi, lo stato di attuazione degli obiettivi di legislatura per lo sviluppo dell'ICT nella pubblica amministrazione presenta situazioni alterne:

- ❖ 2 obiettivi risultano già sostanzialmente raggiunti: lo sviluppo della firma digitale (obiettivo 3), necessaria per la produzione di servizi telematici rivolti a cittadini e imprese, e del mandato di pagamento *on line* (obiettivo 6), strumentale alla razionalizzazione del funzionamento interno delle amministrazioni pubbliche;
- ❖ 2 obiettivi risultano sostanzialmente mancati e non raggiungibili entro il termine temporale fissato: l'utilizzo dell'*e-procurement* (obiettivo 4) e dell'*e-learning* (obiettivo 8), entrambi strumentali alla razionalizzazione interna delle amministrazioni pubbliche;
- ❖ 2 obiettivi hanno già prodotto risultati significativi: l'offerta *on line* dei servizi pubblici prioritari (obiettivo 1) e la rilevazione della *customer satisfaction* (obiettivo 10), entrambi finalizzati a migliorare il grado di servizio offerto a cittadini e imprese;
- ❖ 2 obiettivi registrano attuazioni parziali e significativi ritardi: la distribuzione delle carte elettroniche (obiettivo 2) e l'accesso *on line* ai procedimenti amministrativi (obiettivo 9), entrambi strumentali rispetto al grado di servizio offerto a cittadini e imprese;
- ❖ 2 obiettivi presentano risultati di dubbia interpretazione: l'utilizzo dell'*e-mail* per le comunicazioni interne (obiettivo 5) e l'alfabetizzazione informatica certificata dei dipendenti (obiettivo 7), entrambi fondamentali per la modernizzazione interna delle amministrazioni pubbliche.

Lo stato di attuazione dell'informatizzazione nella pubblica amministrazione a fine 2004, ma altresì la relativa proiezione a fine 2005, registrano così luci ed ombre, con un grado di raggiungimento degli obiettivi contenuti nelle Linee guida del Governo stimabile nell'ordine del 50%. Queste risultanze, non drammatiche, ma neppure entusiasmanti, possono essere ricondotte, per un verso, al livello eccessivamente ambizioso di alcuni degli obiettivi formulati, per i quali non si è tenuto inizialmente conto delle concrete criticità attuative, e, per altro verso, alla scarsità di risorse finanziarie, ma altresì di competenze specialistiche, disponibili ed approntabili (tanto più in un periodo interessato da non meno importanti obiettivi di contenimento della spesa pubblica).

In proposito, è possibile osservare come la spesa pubblica nel settore dell'ICT si attesta, nel 2004, intorno ai € 3 miliardi, di cui € 1,3 miliardi (43% del totale) a carico delle amministrazioni centrali e € 1,7 miliardi (57% del totale) a carico delle regioni e delle autonomie locali, rappresentando il 15% del mercato nazionale, stimato nell'ordine dei € 20 miliardi¹⁴. Si tratta di risorse cospicue, ma comunque non sufficienti per dare piena attuazione agli ambiziosi obiettivi perseguiti.

Questa osservazione, che emerge chiaramente per le amministrazioni centrali dalla *Relazione annuale 2004* del CNIPA, che su di esse focalizza l'attenzione, merita di essere verificata anche con riferimento alle autonomie locali.

¹⁴Dati tratti da Federcomin – Centro studi MIT, 2005 (www.innovazione.gov.it).

A tal fine è possibile fare riferimento ad altre fonti informative, tra le quali risultano particolarmente interessanti i periodici rapporti sulle città digitali predisposti dalla RUR (Rete urbana delle rappresentanze), in collaborazione con il CENSIS (Centro studi investimenti sociali) e con il MIT (Ministero per l'innovazione e le tecnologie).

Specificamente, l'8° *Rapporto sulle città digitali in Italia*, relativo al biennio 2003 – 2004, offre un quadro aggiornato dello sviluppo dell'ICT da parte di regioni, province e comuni (limitatamente ai comuni capoluogo di provincia e ad una selezione dei maggiori comuni non capoluogo), esprimendo anche i *rating* relativi.

L'indagine è effettuata secondo la metodologia ARPA-L (Analisi delle reti delle pubbliche amministrazioni locali), appositamente elaborata dalla RUR e dal CENSIS, la quale si fonda su un *set* di indicatori che rispecchiano le norme e le buone regole da seguire per la realizzazione di siti *Internet* di qualità. Gli indicatori (137 in totale) sono aggregati in 6 indici settoriali relativi a: contenuti istituzionali e trasparenza amministrativa; qualità e interattività dei servizi offerti; usabilità e accessibilità dei siti; cooperazioni, relazionalità e *community*; *marketing* territoriale e sviluppo economico; professionalizzazione dei dispositivi tecnologici. La replicazione dell'analisi nel tempo consente di effettuare un utile monitoraggio e un *benchmarking* sul fenomeno considerato.

Sintetizzando gli esiti dell'analisi, è possibile osservare come l'innovazione nel settore dell'ICT, analogamente ad altri fattori di cambiamento (si vedano le precedenti considerazioni sul sistema dei controlli interni), faccia registrare un rilevante divario tra enti centro-settentrionali ed enti meridionali.

Questa situazione, verificata a livello tanto regionale quanto provinciale e comunale, si traduce, per le amministrazioni del centro-nord, in siti *Internet* qualitativamente migliori, in gradi di innovazione più elevati, in livelli di spesa più accentuati, utili per operare in un mercato più ampio e caratterizzato da una significativa domanda di servizi *on line*. Per contro, le amministrazioni del sud presentano sensibili ritardi, con siti meno ricchi, meno interattivi, meno professionali, ma anche con arretratezze organizzative, operando oltretutto in un mercato meno vivace, anche in considerazione della minore disponibilità di infrastrutture e reti nel relativo contesto territoriale (si veda anche la tav. 6)¹⁵.

Un'ulteriore considerazione che pare utile effettuare riguarda le gamme di punteggi conseguiti dagli enti delle diverse classi considerate (si veda anche la tav. 7): gli enti *leader* della classifica presentano un punteggio pari o superiore a 80/100 sia nel caso delle regioni che dei comuni capoluogo, mentre presentano un punteggio compreso tra 60 e 70/100 sia nel caso delle province che dei comuni non capoluogo; gli enti con il minore punteggio si attestano invece sopra i 40/100 nel caso delle regioni e nell'intorno dei 20/100 nel caso di province e comuni; gli enti con il punteggio medio registrano oltre 60/100 nel caso delle regioni e punteggi compresi tra 40 e 50/100 nel caso di province e comuni.

In sostanza, le regioni non solo fanno registrare il punteggio massimo più elevato, ma il relativo punteggio minimo si colloca nell'intorno dei punteggi medi

¹⁵Per approfondimenti si rinvia a RUR, 2005 (www.rur.it).

di province e comuni. Tra questi, i comuni capoluogo presentano i punteggi massimo e medio più elevati, mentre le province presentano il punteggio minimo più elevato. Il peggiore posizionamento è fatto registrare dai comuni non capoluogo, i quali condividono con i comuni capoluogo i più elevati gradi di complessità gestionale e relazionale, disponendo tuttavia mediamente di minori risorse e competenze.

Altrettanto interessante è la distribuzione dei vari tipi di enti all'interno della corrispondente classifica. In questo caso, la situazione migliore è fatta registrare dalle province, oltre il 60% delle quali presenta un punteggio pari o superiore a quello medio. Per quanto riguarda le regioni e i comuni capoluogo, oltre il 50% degli enti presenta invece un punteggio inferiore rispetto a quello medio. Il posizionamento peggiore è fatto nuovamente registrare dai comuni non capoluogo, dei quali solo un terzo presenta un punteggio pari o superiore a quello medio.

Questi dati evidenziano come, oltre alla collocazione geografica, la natura istituzionale e la dimensione degli enti territoriali, cui corrispondono, per un verso, diverse dotazioni di risorse finanziarie e professionali, ma, per altro verso, diversi gradi di complessità e dinamismo dell'offerta di servizi e delle relazioni con l'ambiente di riferimento, rappresentino un fattore determinante per il relativo grado di innovazione tecnologica.

A conclusioni sostanzialmente analoghe pervengono altre analisi riferite al livello di sviluppo dell'ICT nelle amministrazioni pubbliche e in quelle locali in specie.

Tra queste, si segnala la recente *Indagine sulla comunicazione via Internet della pubblica amministrazione* realizzata dal MDC (Movimento difesa del cittadino), la quale, oltre a rilevare i caratteri dei siti istituzionali di ministeri, regioni e comuni capoluogo di regione (concentrando quindi l'attenzione sugli enti di maggiore dimensione), considera la loro capacità di risposta elettronica, in particolare via *e-mail*.

L'analisi dei siti *Internet* è effettuata considerando quattro parametri relativi alle aree tematiche coperte, al livello di accessibilità, alla quantità di informazioni rese disponibili ed alla qualità di servizi informativi e strumentali offerti. Questa analisi conduce ad un *rating* che, per quanto differente da quello contenuto nell'8° *Rapporto* della RUR (in ragione delle diverse categorie di enti osservati e dei diversi fattori di valutazione considerati), non se ne discosta in modo significativo. Anche in questo caso emerge chiaramente il divario di innovazione esistente tra enti settentrionali ed enti meridionali, risultando peraltro sufficientemente allineate le *performance* registrate presso le regioni e i comuni (i quali, come anticipato, sono esclusivamente rappresentati dai capoluoghi di regione, ossia da quelli di più grande dimensione)¹⁶.

La valutazione della capacità di risposta elettronica si basa su tre parametri, rappresentati dalla rapidità della risposta, dall'utilità della risposta (in termini di quantità di informazioni utili fornite) e dalla qualità complessiva della risposta,

¹⁶Per approfondimenti si rinvia a MDC, 2005 (www.mdc.it).

aggregati in un indicatore di sintesi, espressivo dell'interattività via *e-mail* dell'ente.

L'indagine consente sia di verificare il grado quantitativo di risposta dei diversi tipi di enti (si veda la tav. 8), sia di determinare i relativi caratteri qualitativi (si veda la tav. 9). Gli esiti dell'analisi confermano il migliore posizionamento degli enti settentrionali rispetto a quelli meridionali. Sul piano quantitativo l'interazione risulta più elevata da parte dei comuni rispetto alle regioni, coerentemente con la loro maggiore vicinanza ai cittadini amministrati; in ogni caso, oltre un terzo degli enti osservati non fornisce le risposte elettroniche richieste. Sul piano qualitativo, peraltro, la capacità di interazione delle regioni risulta relativamente superiore rispetto a quella dei comuni; in entrambi i casi, tuttavia, i punteggi medi sono molto al di sotto della sufficienza (collocandosi nell'intorno dei 6/20).

In sintesi, si registrano esiti non particolarmente premianti, che segnalano notevoli margini di miglioramento nell'impiego dell'ICT da parte delle amministrazioni pubbliche. Questo aspetto è tanto più significativo in considerazione della natura istituzionale e della grande dimensione degli enti osservati, lasciando presagire *performance* ancora più deludenti presso gli enti di taglia minore (ossia presso la parte prevalente degli enti locali, meno dotati in termini di risorse sia finanziarie che professionali).

Del resto, quest'ultima osservazione pare confermata dallo stato di avanzamento del piano di attuazione dell'*e-government* nelle regioni e negli enti locali, sistematicamente verificato da parte del CNIPA. Il piano si articola in due fasi, la prima sviluppatasi tra il 2001 e il 2003, la seconda avviata nel corso del 2004. La prima fase si è concentrata su tre linee di azione tra loro strettamente correlate: la promozione di progetti finalizzati a sviluppare servizi infrastrutturali e servizi finali rivolti ai cittadini e alle imprese, la definizione di un comune quadro tecnico e metodologico di riferimento, la creazione della rete dei CRC (Centri regionali di competenza). La seconda fase persegue principalmente la finalità di estendere alla maggior parte delle amministrazioni locali i processi di innovazione avviati, sul fronte sia dei servizi infrastrutturali, sia dei servizi rivolti ai cittadini e alle imprese.

I progetti ammessi alla prima fase sono 134 (su 377 presentati), per un valore complessivo di € 500 milioni, di cui € 120 milioni cofinanziati dal MIT, a fronte, tuttavia, di poco meno di € 1,2 miliardi richiesti, con un grado di copertura del fabbisogno finanziario espresso di poco superiore al 10%. Questo dato è particolarmente significativo, in quanto dimostra, ad un tempo, il notevole interesse che il piano di *e-government* ha suscitato presso le autonomie locali e l'elevato scostamento tra le risorse finanziarie disponibili e le risorse richieste.

Lo stato di avanzamento di tali progetti, registrato ad inizio settembre 2005 dal CNIPA¹⁷, è mediamente pari al 72%, con un significativo miglioramento riscontrato negli ultimi 12 mesi. Più specificamente, sebbene circa il 50% dei progetti risulti concluso o prossimo alla conclusione, dopo due anni dall'avvio dei relativi cantieri oltre il 30% dei progetti presenta un grado di attuazione inferiore al 40%.

¹⁷Per maggiori approfondimenti si rinvia al sito *Internet* del CNIPA (www.cnipa.gov.it).

Questi dati accentuano le considerazioni relative alla diversa velocità che caratterizza gli enti locali nell'introduzione delle innovazioni nel settore dell'ICT: se da un lato vi sono enti, per lo più di grande dimensione e concentrati nelle aree centro-settentrionali del Paese, che dimostrano notevole dinamismo ed elevata capacità innovativa, dall'altro vi sono enti, soprattutto quelli di minore dimensione e quelli situati nelle aree meridionali del Paese, che registrano ritardi e minore propensione o capacità innovativa.

Inoltre, come rileva lo stesso CNIPA¹⁸, anche laddove si riscontra un significativo livello di innovazione, «una notevole quantità di attività amministrativa interna è svolta ancora con modalità tradizionali e con impiego di rilevanti risorse umane». Ne consegue che “vecchio” e “nuovo” coesistono, i metodi e gli strumenti innovativi e tecnologicamente avanzati affiancano, ma non sostituiscono quelli più tradizionali, sia nell'ambito dei processi di *back office* (che si esauriscono all'interno dell'amministrazione), sia, a maggior ragione, nelle attività di *front line* (dove il livello di domanda di servizi in forma tradizionale è ancora rilevante).

5. Le opportunità e i limiti dell'ICT nelle autonomie locali

Lo sviluppo dell'ICT è fondamentale per realizzare una pubblica amministrazione orientata all'utente (cittadino ed impresa), che produce servizi moderni, più rispondenti ma anche più economici, utilizzando infrastrutture abilitanti di tipo innovativo, in grado di supportare modelli di *e-government* con la partecipazione in rete degli stessi utenti (*e-democracy*).

I vantaggi per i cittadini e le imprese, e quindi per l'intero sistema socio-economico, derivanti dall'*e-government* sono molteplici. Un recente studio realizzato per conto della Commissione Europea¹⁹ individua sette principali benefici, fruibili sia da parte dei cittadini che da parte delle imprese, rappresentati, in ordine decrescente, dal risparmio di tempo nelle relazioni con le amministrazioni pubbliche, dalla maggiore flessibilità nella fruizione del servizio, dalla maggiore velocità di risposta, dalla migliore informazione, dal maggiore controllo del processo, dalla riduzione dei costi e dal migliore supporto operativo (si veda anche il grafico riportato in tav. 10). Si tratta di fattori tutti significativi, alcuni dei quali (in particolare il risparmio di tempo, la flessibilità, la velocità di risposta, la riduzione dei costi)²⁰ paiono fortemente determinanti ai fini del miglioramento, rispettivamente, della qualità del vivere sociale e della produttività e competitività aziendali e di sistema.

¹⁸Cfr. CNIPA, 2005 (www.cnipa.gov.it).

¹⁹Cfr. CE, 2004 (www.europa.eu.int).

²⁰A titolo esemplificativo, il fattore “risparmio di tempo”, rilevato essere il beneficio di entità più elevata, viene stimato in 69 minuti medi per ogni servizio on line fruito dai cittadini e in 61 minuti medi per ogni servizio on line fruito dalle imprese.

Letto dall'interno delle amministrazioni pubbliche, e delle autonomie locali in specie, il contributo dell'ICT può essere apprezzato rispetto ad una pluralità di criteri-obiettivo (espressamente richiamati nel *Codice dell'amministrazione digitale*, ma, in realtà, ripetutamente evocati all'interno del complessivo percorso di riforma normativa), i quali dovrebbero animare il governo e la direzione delle autonomie locali. Si tratta, in particolare:

- ❖ della semplificazione, attraverso la migliore (ri)definizione degli assetti organizzativo e gestionale, il ridisegno dei processi, lo snellimento degli *iter* amministrativi, la riduzione e riscrittura di modelli, certificati e documenti;
- ❖ della trasparenza, rendendo disponibili per la generalità degli *stakeholder* maggiori dati e informazioni, ma favorendo altresì l'accesso ai documenti ed ai procedimenti amministrativi da parte degli utenti;
- ❖ dell'imparzialità, garantendo a tutti, in modo inclusivo, analoghe condizioni di fruizione delle informazioni e dei servizi (rientrano in quest'ambito l'allestimento di infrastrutture adeguate, l'accessibilità dei siti *Internet*, il ricorso all'*open source*, l'alfabetizzazione informatica dei cittadini);
- ❖ della partecipazione, favorendo il coinvolgimento dei cittadini nell'ambito dei procedimenti amministrativi (partecipazione amministrativa), ma altresì nell'ambito dei processi decisionali dell'ente (partecipazione democratica);
- ❖ dell'efficacia, la quale trova supporto nei quattro criteri precedenti e si traduce nella produzione di servizi tempestivi e di qualità, in grado di offrire appropriato soddisfacimento ai bisogni ed alle attese degli *stakeholder* (siano essi cittadini o imprese, agenti in qualità di contribuenti, utenti, fornitori, finanziatori, ...);
- ❖ dell'efficienza, a sua volta favorita, in particolare, dalla semplificazione, la quale si esprime in termini di minore onerosità nell'approvvigionamento delle risorse, di maggiore flessibilità gestionale, di maggiore produttività del lavoro;
- ❖ dell'economicità, sintesi delle precedenti, corrispondente ad una gestione retta da condizioni di efficacia e di efficienza, in grado di soddisfare in modo appropriato, qualitativamente apprezzabile ed economicamente conveniente, i bisogni dei cittadini e delle imprese.

In sostanza, l'*e-government* può rendere le amministrazioni pubbliche più funzionali, sia nello svolgimento dei processi interni, sia nelle relazioni con i propri interlocutori esterni, e meno onerose, per effetto della potenziale razionalizzazione del loro intero ciclo gestionale (dall'acquisizione dei fattori produttivi all'erogazione dei servizi)²¹. Nondimeno, la piena disponibilità e fruizione di queste opportunità rende necessaria la rimozione di una serie di limiti che attualmente ostacolano la rapida ed estesa diffusione dell'ICT nelle amministrazioni pubbliche e nelle autonomie locali in particolare. Come si è visto,

²¹In argomento si vedano anche: CE, 2004 (www.europa.eu.int); CNIPA, 2005 (www.cnipa.gov.it); Federcomin – Centro studi MIT, 2005 (www.innovazione.gov.it); Fontana, Rossi, 2005; Grunlund, 2002; HLG, 2004 (www.europa.eu.int); IDABC, 2005 (www.europa.eu.int); Leitner, 2003; MDC, 2005 (www.mdc.it); OECD, 2001 (www.oecd.org); Pollifroni, 2003; RUR, 2005 (www.rur.it); Subioli, 2005.

infatti, esistono livelli sub-ottimali di attuazione dei progetti di *e-government* da parte delle autonomie locali (soprattutto da parte degli enti di minore dimensione e nelle aree meridionali del Paese), il cui recupero è indispensabile, in quanto rischiano, in caso contrario, di penalizzare le *performance* delle aree territoriali interessate (acuendo i divari già esistenti), ma altresì di rallentare il processo di innovazione dell'intero sistema.

Incongruenze normative, barriere culturali, esiguità di risorse e inefficienza del mercato paiono essere le principali determinanti delle carenze e dei ritardi registrati.

Sul piano normativo, nonostante l'apprezzabile tentativo di costruire un quadro di riferimento organico ed aggiornato per lo sviluppo dell'ICT nella pubblica amministrazione (operato con il *Codice dell'amministrazione digitale* di cui al D.Lgs. 82/2005), sono individuabili alcune incongruenze: oltre ad una relativa complessità delle norme in materia, in parte indotta dagli aspetti tecnici che entrano in gioco, emerge una mancata integrazione, se non una sostanziale separazione tra innovazione tecnologica, innovazione organizzativa ed innovazione amministrativa, con un'apparente prevalenza della prima sulle altre²². L'importanza dell'innovazione tecnologica non è in discussione, ma la sua considerazione distinta dalle innovazioni organizzativa ed amministrativa finisce per sottovalutarne l'impatto, rendendone aleatori gli effetti, se non precludendone l'effettivo perseguimento.

Sul piano culturale rilevano, per un verso, la scarsa sensibilità all'innovazione tecnologica da parte degli organi di governo e, per altro verso, la ridotta propensione al cambiamento da parte degli organi di direzione e, più in generale, da parte del personale degli enti. L'assenza di una spiccata sensibilità politica all'innovazione inibisce, infatti, il perseguimento di progetti ambiziosi ed impegnativi, quali quelli di *e-government*, che, per la rilevanza economico-finanziaria e per l'impatto organizzativo e gestionale che li caratterizza, richiedono una considerevole determinazione, un impegno costante, una visione di ampio respiro ed una *governance* appropriata, di diretta responsabilità (appunto) degli organi di governo. La ridotta propensione al cambiamento, peraltro tipica di qualsiasi organizzazione, frappone ostacoli in grado di ritardare, rallentare e ridurre la portata dei progetti innovativi eventualmente attivati, tanto più nel caso di iniziative, come quelle di *e-government*, che incidono profondamente sugli assetti gestionale ed organizzativo, ed il cui successo dipende, in larga misura, dal coinvolgimento e dalla collaborazione della generalità delle risorse umane.

La scarsa sensibilità e la ridotta propensione al cambiamento possono derivare dalla ignoranza o dalla inconsapevolezza delle opportunità offerte dalle innovazioni tecnologiche considerate; il che è tipico delle realtà istituzionali di minore dimensione. Tuttavia, queste barriere culturali possono, al contrario, essere erette proprio a seguito della conoscenza e della conseguente avversione

²²Alla mancata integrazione tra i diversi tipi di innovazione contribuisce la separazione delle relative competenze di governo, distintamente assegnate al Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie e al Dipartimento per la funzione pubblica.

per taluni effetti delle innovazioni considerate: il che è possibile nelle realtà istituzionali di qualsiasi dimensione.

Un primo possibile effetto indesiderato riguarda il rigore che lo sviluppo dell'ICT (in particolare il protocollo informatico e la gestione informatizzata dei flussi documentali, ma altresì il ricorso all'*e-procurement* e la fornitura di taluni servizi *on line*) conferisce necessariamente alle procedure amministrative, rendendole meno duttili e cedevoli, meno suscettibili di essere aggirate all'occorrenza o piegate ad interessi particolari. Si tratta, a ben vedere, di un pregio che caratterizza il contributo dell'*e-government* alla regolarità, imparzialità, trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa, ma che, proprio per questo motivo, può essere talora valutato negativamente da parte di organi di governo e di direzione non animati dall'effettivo perseguimento dell'interesse generale e del buon andamento dell'amministrazione.

Una seconda possibile avversione riguarda la maggiore possibilità di controllo dei risultati, degli andamenti gestionali e conseguentemente della funzionalità dell'organizzazione e degli apporti professionali individuali, che lo sviluppo dell'ICT consente (in particolare attraverso l'attivazione di sistemi informativi operativi e direzionali). Si tratta, come si è precedentemente osservato, di un contributo fondamentale dell'ICT a supporto delle funzioni di governo e di direzione, ma che estende alle innovazioni tecnologiche considerate la diffidenza e la contrarietà che talora caratterizzano lo sviluppo del sistema dei controlli interni.

La scarsità di risorse, in particolare tecnologiche, professionali e finanziarie, si correla talvolta alle accennate barriere culturali, di cui, a seconda dei casi, può rappresentare una determinante o una conseguenza. La ridotta disponibilità di risorse finanziarie sta all'origine della inadeguata dotazione degli altri tipi di risorse ed è fortemente avvertita nell'attuale contesto, caratterizzato dall'esigenza di contenimento della spesa pubblica che, per gli enti locali, si traduce nell'obbligo di rispetto degli stringenti parametri del patto di stabilità interno²³. Ne consegue che, anche in assenza di barriere culturali quali quelle precedentemente accennate, molti enti incontrano serie difficoltà nel sostenere finanziariamente gli investimenti, di natura infrastrutturale ed organizzativa, che lo sviluppo dell'ICT richiede. Il 10% di copertura del fabbisogno di cofinanziamento statale generato dalla prima fase del piano nazionale di *e-government* risulta piuttosto eloquente a questo riguardo. L'attuazione del *Codice dell'amministrazione digitale* a "costo zero" o, per meglio dire, a risorse date risulta a sua volta del tutto incongruo ed illusorio (rappresentando un ulteriore elemento di debolezza della vigente normativa in materia).

Sul piano tecnologico questo può significare non riuscire a sviluppare adeguatamente le reti di comunicazione, disporre di postazioni informatiche in numero non sufficiente, utilizzare dotazioni *hardware* e *software* non aggiornate sistematicamente o tra loro disomogenee e non allineate; o non riuscire ad attrezzarsi in tempi ragionevoli e certi. Ne discendono ritardi, rallentamenti o attuazioni solo parziali dei progetti di *e-government*, cui corrisponde una sub-

²³Per approfondimenti si rinvia a Fontana, Barberis, Canale, Delfino, Rossi, 2003.

ottimizzazione dei potenziali benefici fruibili sia all'interno dell'amministrazione, sia nelle relazioni esterne.

Sul piano delle risorse professionali sono possibili due ordini di criticità: da un lato, sono spesso insufficienti e non abbastanza diffuse le conoscenze informatiche della generalità del personale dell'ente, anche a causa delle scarse risorse finanziarie destinabili alla formazione; dall'altro, sono spesso sottodimensionati e non sempre adeguatamente qualificati gli organici dei servizi specialistici dedicati al presidio dei sistemi informativi e dell'ICT, a causa dei frequenti limiti e blocchi alle assunzioni, ma anche per la difficoltà di reperire le necessarie competenze professionali sul mercato alle condizioni consentite dalle norme e dai contratti di lavoro.

Queste carenze tecnologiche e professionali interne talora non si riescono a colmare neppure ricorrendo a supporti esterni, attivando soluzioni di *outsourcing*, sia per le consuete ristrettezze di carattere finanziario, sia per la diffidenza e la difficoltà, tanto relazionale quanto operativa, di attuazione di questa forma gestionale. In particolare, il timore di perdere il controllo su una funzione strategica, sebbene non sia sempre giustificato, limita ancora decisamente l'esternalizzazione dei servizi ICT da parte degli enti locali. A quest'ultima criticità concorre anche la presenza, sul mercato, di operatori non sempre caratterizzati da un elevato livello di professionalità, magari altamente specializzati sul piano tecnologico, ma spesso inadeguati conoscitori degli impatti organizzativi e amministrativi dell'ICT, tanto più nello specifico contesto degli enti locali, i quali non garantiscono, così, servizi rispondenti e supporti appropriati.

A fronte delle accennate criticità, è possibile individuare una combinazione di soluzioni, alcune spontanee ed altre da deliberare a livello di sistema e da parte dei singoli enti (si veda anche lo schema riportato in fig. 5).

Fig. 5: Le criticità e le possibili soluzioni

Criticità dell'e-government:	Soluzioni possibili
<ul style="list-style-type: none"> ❖ complessità e incoerenza normativa ❖ barriere culturali <ul style="list-style-type: none"> ◆ scarsa sensibilità politica ◆ ridotta propensione al cambiamento ◆ avversione per rigore procedurale ◆ avversione per maggiore livello di controllo ❖ scarsità di risorse <ul style="list-style-type: none"> ◆ tecnologiche ◆ professionali ◆ finanziarie ❖ inefficienza / inaffidabilità di alcuni operatori 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ pressione da cittadini e imprese ❖ cofinalizzazione e coordinamento sul piano normativo ❖ servizi di supporto a livello di sistema <ul style="list-style-type: none"> ◆ indirizzo, regolazione, monitoraggio ◆ supporti su domanda ◆ azioni di sostegno spontanee ◆ <i>benchmarking</i> ◆ <i>white list</i> di soluzioni e produttori ❖ sviluppo di professionalità interne e formazione a spettro allargato ❖ incremento delle dotazioni finanziarie globali e locali

La graduale ma crescente domanda proveniente dai cittadini e dalle imprese per una amministrazione pubblica più snella ed efficiente, più vicina ed accessibile, che concorra positivamente alla modernizzazione, alla produttività e alla competitività del sistema-Paese, agirà inevitabilmente sugli atteggiamenti e sui comportamenti degli organi di governo e di direzione, ai diversi livelli istituzionali, favorendo la progressiva rimozione delle barriere culturali attualmente esistenti e agendo positivamente anche sulle altre criticità individuate. Questa evoluzione di origine esogena può essere opportunamente affiancata ed anticipata da soluzioni endogene, giocabili tanto a livello centrale quanto a livello locale.

Un primo intervento utile è sicuramente possibile sul piano normativo, attraverso una migliore cofinanziamento ed un maggiore coordinamento delle norme riguardanti l'innovazione tecnologica, da un lato, e la riforma amministrativa, dall'altro. In particolare, sarebbe importante che dal quadro normativo emergesse con chiarezza che lo sviluppo dell'ICT non rappresenta un fine a sé stante, bensì una condizione, da attuare in modo sinergico con l'innovazione organizzativa ed amministrativa, al fine di conferire maggiore funzionalità complessiva agli enti locali (e alla generalità delle amministrazioni pubbliche).

Un secondo intervento di carattere generale, può riguardare l'attivazione di appropriati servizi di supporto a livello di sistema, con opportuni dispiegamenti su base centrale, regionale e provinciale. Specificamente, sarebbe utile che il CNIPA e i CRC, peraltro già operanti quali strutture centrali e regionali di supporto in campo informatico, estendessero le loro competenze ed attività alla più ampia gamma di innovazioni in atto, ivi compresi, in particolare, gli aspetti organizzativi ed amministrativi coinvolti. Inoltre, per rendere più capillare ed incisivo questo tipo di supporto, sarebbe opportuno prevedere l'istituzione di centri di servizio provinciali, i quali potrebbero più facilmente raggiungere ed interagire con la generalità degli enti locali, evitando, soprattutto, l'emarginazione dei comuni di minore dimensione.

La massima valorizzazione del ruolo di questi centri di competenza richiederebbe altresì che, oltre alle funzioni di indirizzo, regolazione e monitoraggio realizzate direttamente (come già avviene attraverso l'emissione di linee-guida, la stipula di accordi-quadro con imprese fornitrici e la verifica dello stato di attuazione delle innovazioni considerate) ed ai servizi di supporto offerti su richiesta dei singoli enti (attraverso l'espressione di pareri, come già avviene sugli schemi di contratto), essi integrassero la propria gamma di attività con altri tipi di interventi.

In primo luogo, potrebbero essere utili azioni promozionali e di sostegno rivolte alla generalità degli enti locali, ai fini della migliore progettazione ed implementazione delle innovazioni tecnologiche, organizzative ed amministrative proprie dell'*e-government*. Tali azioni potrebbero essere offerte in modo spontaneo, indipendentemente dalla domanda proveniente dai singoli enti, riuscendo a raggiungere e coinvolgere anche quelle realtà (segnatamente i comuni di minori dimensioni) caratterizzate da scarsi livelli di sensibilità e propensione al cambiamento.

In secondo luogo, potrebbe rivelarsi utile l'adozione di tecniche di *benchmarking*, estese agli enti delle diverse taglie dimensionali e con comparazioni non solo su base nazionale, ma anche e soprattutto a livello locale²⁴. Questo confronto, ad un tempo competitivo e collaborativo, potrebbe esplicare effetti positivi sotto un duplice profilo: per un verso, potrebbe stimolare la sensibilità e la propensione al cambiamento da parte degli enti ritardatari; per altro verso, potrebbe favorire l'esportazione e la diffusione delle *best practice* sperimentate da parte degli enti precursori.

Infine, potrebbe risultare utile l'attivazione di una funzione di certificazione di soluzioni e produttori ICT, che garantisca in modo sostanziale la qualità tecnologica, organizzativa ed amministrativa dei progetti innovativi supportati. Questa soluzione, che potrebbe tradursi nella redazione di una *white list* di servizi e fornitori affidabili, alimentata su domanda delle imprese ed orientativa ma non vincolante per le singole amministrazioni, renderebbe più agevole ed affidabile il ricorso al mercato da parte di queste ultime.

L'attivazione degli indicati servizi di supporto a livello di sistema potrebbe colmare almeno in parte la scarsità di risorse tecnologiche e professionali attualmente esistente. Nondimeno, lo sviluppo di qualificate figure professionali interne e l'estensione della formazione informatica del personale sono condizioni indispensabili per una progressiva diffusione dei progetti di *e-government*, i quali non solo richiedono un costante e robusto supporto specialistico, ma coinvolgono necessariamente la generalità del personale, sia esso impiegato in attività di *back office* o di *front line*.

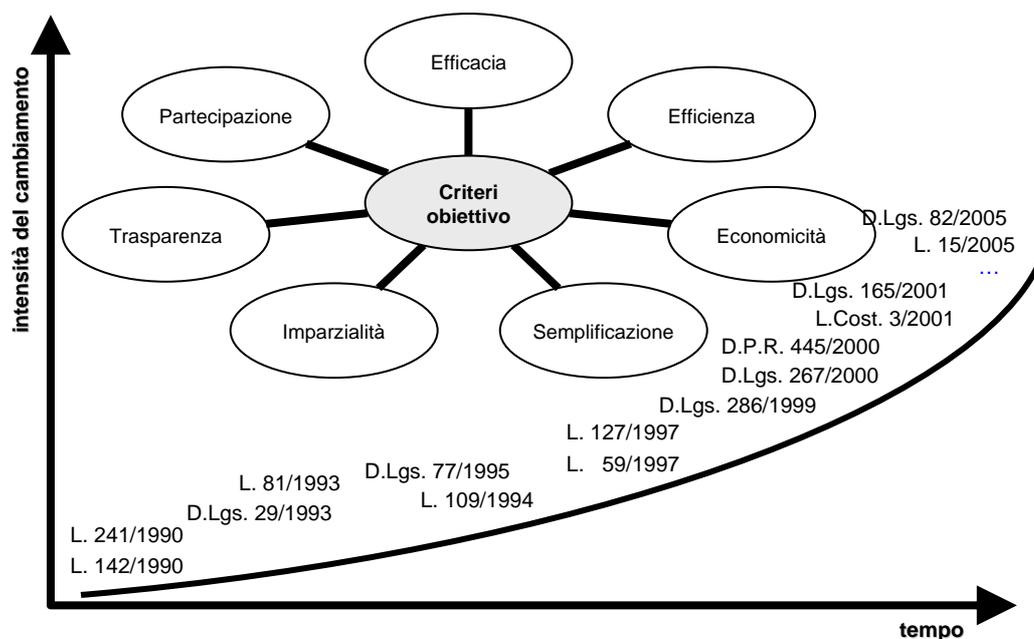
Da ultimo, ma non per importanza, si pone l'esigenza, anzi propedeutica, di un significativo incremento delle dotazioni finanziarie globali e locali destinate all'*e-government*. Si rendono necessari investimenti ingenti, ma altamente produttivi, in grado di offrire significativi miglioramenti nella qualità dei servizi prodotti e rilevanti ritorni economici, principalmente apprezzabili in termini di contenimento dei costi operativi ed, in particolare, amministrativi.

Si tratta di soluzioni non banali, ma possibili, che paiono importanti, se non irrinunciabili, per neutralizzare le criticità e sostenere adeguatamente i progetti di *e-government*, favorendo così quel salto di qualità atteso da parte delle autonomie locali (e delle amministrazioni pubbliche in generale), affinché lungi dall'essere un vincolo strutturale si rivelino attori determinanti della qualità del vivere sociale e della competitività del sistema-Paese.

²⁴Come già avviene a livello nazionale e per gli enti di maggiori dimensioni da parte della RUR e del MDC (si veda in proposito il precedente paragrafo 4.).

Allegato statistico e normativo

Tav. 1: L'evoluzione degli enti locali: il percorso di riforma normativa



Tav. 2: Lo stato di attuazione delle forme più innovative di controlli interni

	Controllo strategico					Controllo di gestione					Valutazione dirigenza				
	Nord	Centro	Sud	Isole	Totale	Nord	Centro	Sud	Isole	Totale	Nord	Centro	Sud	Isole	Totale
Province	41%	39%	30%	36%	38%	83%	67%	60%	45%	70%	100%	94%	100%	100%	99%
Comuni (fasce demografiche)	oltre 500.000	100%	0%	0%	0%	50%	100%	100%	100%	0%	83%	100%	100%	100%	100%
	250.000 - 499.999	100%	0%	100%	0%	67%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	100.000 - 249.999	50%	50%	0%	0%	37%	88%	100%	50%	100%	83%	100%	100%	100%	100%
	60.000 - 99.999	53%	17%	33%	33%	35%	82%	83%	60%	40%	70%	100%	100%	93%	80%
	Comuni medio-grandi	59%	29%	22%	11%	39%	87%	93%	61%	33%	77%	100%	100%	96%	89%
	20.000 - 59.999	21%	24%	14%	2%	17%	60%	59%	34%	14%	46%	99%	94%	83%	88%
	10.000 - 19.999	15%	22%	15%	15%	16%	37%	42%	26%	31%	34%	96%	91%	87%	82%
8.000 - 9.999	19%	8%	9%	12%	14%	26%	25%	29%	27%	27%	95%	94%	76%	82%	
Comuni medio-piccoli	18%	20%	14%	10%	16%	40%	44%	29%	25%	36%	97%	93%	84%	84%	91%

Dati tratti ed elaborati da Corte dei Conti, 2003 (www.corteconti.it)

Tav. 3: Le motivazioni di accesso ai siti istituzionali

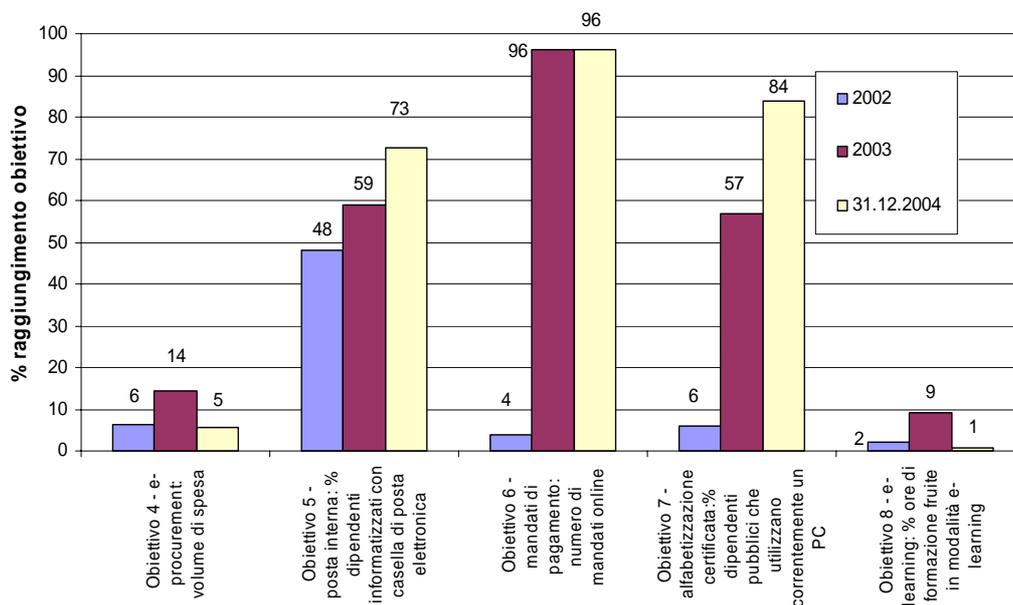
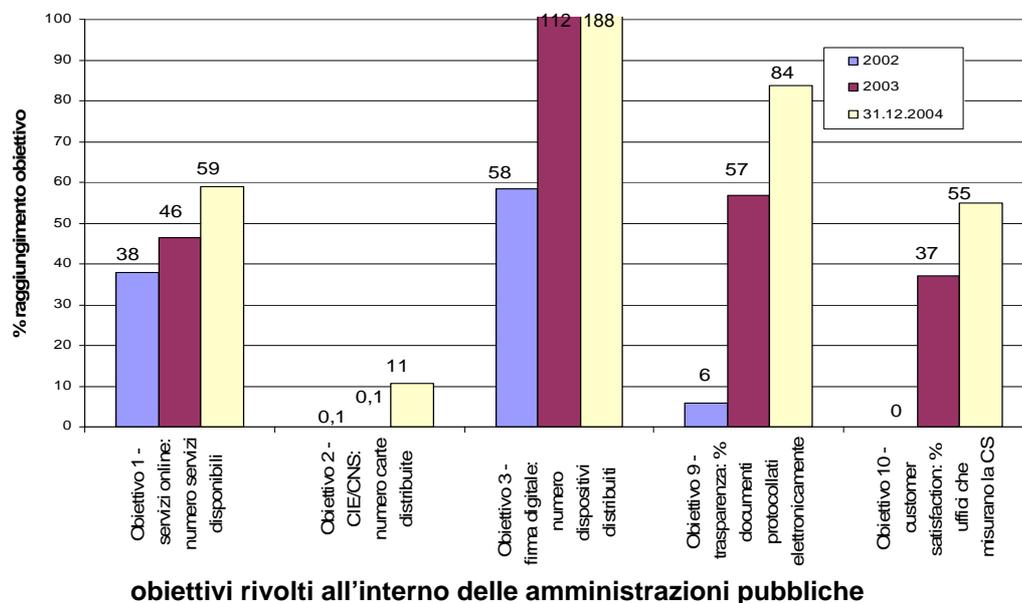
Motivi di accesso ai siti istituzionali:	Totale (%)	Età (%)			
		14-17	18-24	25-54	≥ 55
Ricerca di informazioni	77	78,1	65	80,1	75,1
Acquisizione di moduli	38	23,6	42,7	37,2	43,2
Trasmissione di moduli compilati	11	8,4	12,1	10,9	9,1
Espressione di opinioni	10	25,5	8,4	3,5	2,3
Servizi di pagamento (tasse, bolli, ...)	6	4,1	5	6,2	9,3
Richiesta di certificati e documenti	5	5,6	9	10,9	10,5

Fonte: Federcomin – Centro studi MIT, 2004 (www.innovazione.gov.it)

Tav. 4: Le principali norme in materia di ICT nella pubblica amministrazione

D.Lgs. 82/2005 – Codice dell'amministrazione digitale.
D.P.C.M. 31/05/2005 – Razionalizzazione in merito all'uso delle applicazioni informatiche ...
D.P.R. 68/2005 – Regolamento ... per l'utilizzo della posta elettronica certificata.
Del. CNIPA 11/2004 – Regole ... per la riproduzione e conservazione ... su supporto ottico ...
D.P.C.M. 13/01/2004 – Regole tecniche ... dei documenti informatici.
Dir. MIT 18/12/2003 – Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione ...
Dir. MIT 27/11/2003 – Impiego della posta elettronica nelle pubbliche amministrazioni.
D.P.R. 137/2003 – Regolamento ... in materia di firme elettroniche ...
D.Lgs. 10/2002 – Recepimento della direttiva 1999/93/CE sulla firma elettronica.
Dir. MIT 20/12/2002 – Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione.
Dir. MIT 9/12/2002 – Trasparenza dell'azione amministrativa ...
Circ. AIPA 31/2001 – Requisiti minimi di sicurezza dei sistemi operativi ...
Circ. AIPA 28/2001 – Standard ... dei tipi di informazioni ... tra le pubbliche amministrazioni ...
Del. AIPA 42/2001 – Regole tecniche ... documenti su supporto ottico ...
D.P.R. 445/2000 – Testo unico ... in materia di documentazione amministrativa.
Del. AIPA 51/2000 – Regole tecniche in materia ... di documenti informatici ...
D.P.C.M. 31 ottobre 2000 – Regole tecniche per il protocollo informatico ...
D.P.C.M. 28 ottobre 1999 – Gestione informatica dei flussi documentali ...
D.P.C.M. 8 febbraio 1999 – Regole tecniche ... dei documenti informatici.
D.P.R. 428/1998 – Regolamento ... del protocollo informatico ...
L. 59/1997 – Delega al Governo ... per la semplificazione amministrativa.

**Tav. 5: Il grado percentuale di realizzazione degli obiettivi ICT di legislatura
 obiettivi rivolti ai cittadini e alle imprese**



Fonte: CNIPA, 2005 (www.cnipa.gov.it).

Tav. 6: Il rating ICT di regioni, province e comuni – le prime 5 posizioni

Posizione rating			Indice sintetico 2004	Indici settoriali					
2004	2002	ENTI		Contenuti istituzionali	Qualità servizi	Usabilità e accessibilità	Cooperazioni e relazionalità	Marketing territoriale	Qualità tecnologica
REGIONI									
1	1	LIGURIA	83	79	70	85	85	79	76
2	2	EMILIA R.	80	86	61	60	92	83	76
3	4	PIEMONTE	77	84	59	55	77	79	80
4	4	LOMBARDIA	72	68	62	75	75	58	69
5	3	TOSCANA	71	83	63	63	84	55	56
PROVINCE									
1	10	MILANO	69	77	56	61	73	53	69
2	2	TRENTO	68	69	55	73	53	61	76
2	1	MANTOVA	68	67	46	69	80	53	71
2	7	MODENA	68	70	59	46	73	61	77
2	9	TORINO	68	72	54	47	83	44	82
3	23	BRESCIA	67	71	49	46	98	58	70
3	4	BOLOGNA	67	67	57	44	66	62	82
3	4	FERRARA	67	69	54	74	44	61	76
4	19	CUNEO	66	48	42	87	71	52	85
4	6	PARMA	66	72	60	45	57	63	74
4	6	PADOVA	66	77	54	46	65	49	80
5	21	BERGAMO	64	67	45	45	95	44	66
COMUNI CAPOLUOGO									
1	2	TORINO	80	83	72	67	91	77	69
2	3	FIRENZE	78	95	66	56	79	65	81
3	1	BOLOGNA	76	88	64	75	65	68	75
3	5	MODENA	76	81	71	80	51	72	76
4	18	COMO	75	77	60	58	94	70	79
5	4	ROMA	74	89	62	65	70	70	67
COMUNI NON CAPOLUOGO									
1	n.d.	JESI (AN)	63	78	61	51	45	66	75
2	n.d.	CARPI (MO)	61	78	54	68	44	65	57
2	n.d.	SESTO S.G. (MI)	61	60	59	44	58	62	82
3	n.d.	IMOLA (BO)	59	71	54	61	45	57	65
4	n.d.	EMPOLI (FI)	58	69	55	55	59	43	70
4	n.d.	CESENA (FO)	58	57	58	49	58	50	69
5	n.d.	ARGENTA (FE)	57	77	54	39	50	50	69

Fonte : RUR, 2005 (www.rur.it)

Tav. 7: Le gamme di punteggi e la distribuzione dei vari tipi di enti all'interno della corrispondente classifica

DATI	REGIONI	PROVINCE	COMUNI CAPOLUOGO	COMUNI NON CAPOLUOGO
<i>Punteggio massimo</i>	83	69	80	63
<i>Punteggio medio</i>	62	47	50	40
<i>Punteggio minimo</i>	43	24	22	19
<i>% enti sopra media</i>	45%	61%	47%	33%
<i>% enti sotto media</i>	55%	39%	53%	67%

Fonte: RUR, 2005 (www.rur.it)

Tav. 8: Il grado quantitativo di risposta elettronica

Tipologie di enti	Aree geografiche			Totale
	Nord	Centro	Sud	
REGIONI	86%	38%	55%	60%
COMUNI	86%	57%	50%	65%

Fonte: MDC, 2005 (www.mdc.it)

Tav. 9: Il grado qualitativo di risposta elettronica

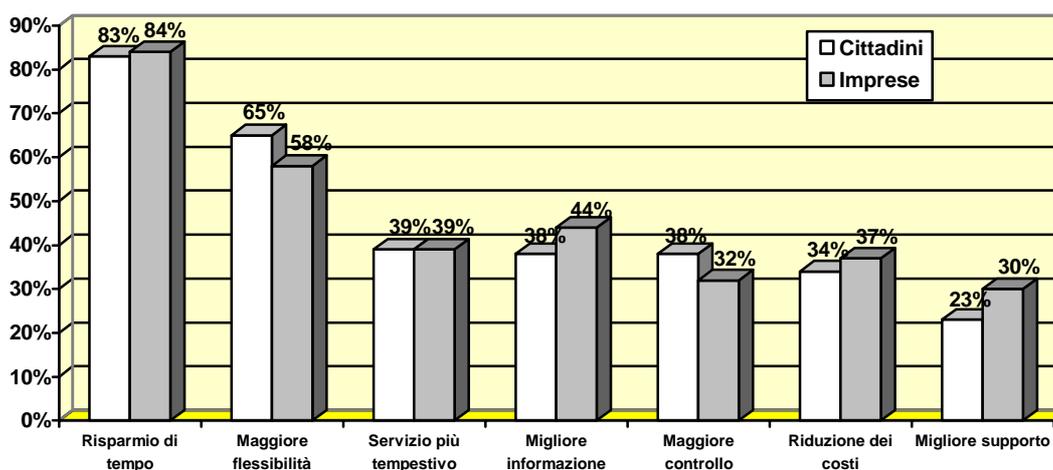
REGIONI	Rapidità <i>(da 0 a 3)</i>	Utilità <i>(da 0 a 14)</i>	Qualità <i>(da 0 a 3)</i>	Interattività <i>(da 0 a 20)</i>	Ranking
LIGURIA	2,7	8,7	2,7	14,1	1
PIEMONTE	3,0	8,0	2,0	13,0	2
VENETO	3,0	8,0	2,0	13,0	2
VALLE D'AOSTA	2,0	5,3	1,7	9,0	3
EMILIA ROMAGNA	3,0	5,0	1,0	9,0	3
CAMPANIA	3,0	4,7	1,0	8,7	4
PUGLIA	3,0	4,3	1,3	8,6	5
SARDEGNA	3,0	3,7	1,3	8,0	6
LOMBARDIA	2,7	3,3	1,7	7,7	7
TOSCANA	1,3	5,0	1,0	7,3	8
UMBRIA	2,0	4,3	1,0	7,3	9
TRENTINO ALTO ADIGE	2,0	4,3	0,7	7,0	10
FRIULI VENEZIA GIULIA	2,0	3,7	1,0	6,7	11
BASILICATA	0,7	4,0	0,3	5,0	12
LAZIO	1,0	1,7	0,7	3,4	13
MARCHE	0,0	0,0	0,0	0,0	14
ABRUZZO	0,0	0,0	0,0	0,0	14
MOLISE	0,0	0,0	0,0	0,0	14
CALABRIA	0,0	0,0	0,0	0,0	14
SICILIA	0,0	0,0	0,0	0,0	14
MEDIA	1,7	3,6	1,0	6,3	–

Tav. 9: (segue)

COMUNI CAPOLUOGO DI REGIONE	Rapidità	Utilità	Qualità	Interattività	Ranking
	(da 0 a 3)	(da 0 a 14)	(da 0 a 3)	(da 0 a 20)	
VENEZIA	3,0	7,7	2,7	13,4	1
ANCONA	3,0	7,7	2,3	13,0	2
BOLOGNA	3,0	8,3	1,7	13,0	2
TRIESTE	3,0	6,0	3,0	12,0	3
GENOVA	3,0	4,4	2,0	9,4	4
CAGLIARI	2,3	5,4	1,3	9,0	5
BOLZANO	2,0	4,3	1,6	7,9	6
AOSTA	3,0	2,7	1,7	7,4	7
ROMA	2,0	3,7	1,3	7,0	8
FIRENZE	3,0	2,4	1,3	6,7	9
MILANO	2,0	3,3	1,3	6,6	10
TORINO	2,0	2,7	1,3	6,0	11
NAPOLI	3,0	1,7	1,3	6,0	11
PALERMO	3,0	1,7	1,0	5,7	12
PERUGIA	1,0	0,7	1,0	2,7	13
BARI	0,0	0,0	0,0	0,0	14
CAMPOBASSO	0,0	0,0	0,0	0,0	14
CATANZARO	0,0	0,0	0,0	0,0	14
L'AQUILA	0,0	0,0	0,0	0,0	14
POTENZA	0,0	0,0	0,0	0,0	14
MEDIA	1,9	3,0	1,2	6,1	-

Fonte: MDC, 2005 (www.mdc.it)

Tav. 10: Il benefici per cittadini e imprese dello sviluppo dell'ICT da parte delle amministrazioni pubbliche



Fonte: CE, 2004 (www.europa.eu.int)

Bibliografia

- AA.VV. (2000), *Sistemi di controllo e valutazione*, Giuffrè, Milano.
- AA.VV. (2001), *Strategie, controlli e sistemi valutativi nell'ente locale*, SAL, Viareggio.
- Agliati M. (a cura di) (1999), *I sistemi amministrativi integrati*, Egea, Milano.
- AIPA (1998), *Lo stato dell'informatizzazione nelle regioni e nelle province autonome*, AIPA, Roma.
- Anselmi L. (1995), *Il processo di trasformazione nella pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino.
- Anselmi L., Del Bene L., Donato F., Giovanelli L., Marinò L., Zuccardi Merli M. (1997), *Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, Rimini.
- Anthony R.N. (1965), *Management and Control System. A scheme of analysis*, Harward University Press, Boston.
- Borgonovi E. (1996), *Sistemi e principi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
- Bruni G. (1995), *Contabilità per l'Alta Direzione*, Etas Libri, Milano.
- Brusa L. (2000), *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano.
- Buccellato A. (1992), *Il sistema informativo delle aziende pubbliche*, Cedam, Padova.
- Camussone P.F. (1998), *Il sistema informativo aziendale*, Etas Libri, Milano.
- Cerruti C. (1999), *Sistemi informativi e capacità competitiva*, Giappichelli, Torino.
- Falduto L. (2001), *Reporting aziendale e business intelligence*, Giappichelli, Torino.
- Farneti G. (1995), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori*, Giappichelli, Torino
- Fontana F. (1993), *L'amministrazione pubblica locale: linee evolutive*, Giappichelli, Torino.
- Fontana F. (2002), "Il sistema di programmazione e controllo degli enti locali", *Nuova Rassegna*, n. 3.
- Fontana F., "Il controllo interno negli enti locali alla luce del d.lgs. 286/1999. Una lettura in chiave economico-aziendale", in AA.VV. (2000), *Sistemi di controllo e valutazione*, Giuffrè, Milano.
- Fontana F., "Il controllo-guida secondo un'impostazione unitaria", in AA.VV. (2000), *Sistemi di controllo e valutazione*, Giuffrè, Milano.
- Fontana F., Barberis G., Canale L., Delfino M., Rossi M. (2003), *Il finanziamento degli investimenti*, Giuffrè, Milano.
- Fontana F., Rossi M. (2001), *L'introduzione dell'euro negli enti locali*, Giuffrè, Milano.
- Fontana F., Rossi M. (2001), *La contabilità generale nell'ente locale*, Giuffrè, Milano.
- Fontana F., Rossi M. (2003), *La contabilità analitica nell'ente locale*, Giuffrè, Milano.
- Fontana F., Rossi M. (2003), "Supporti informativi e controllo di gestione", *Il sole 24 ore – Guida agli Enti Locali*, n. 45.
- Fontana F., Rossi M. (2004), *Le analisi di bilancio nell'ente locale*, Giuffrè, Milano.
- Fontana F., Rossi M. (2005), "Gestione dell'ente locale", *Il sole 24 ore – Guida agli enti locali*, n. 32 (speciale monografico).
- Fontana F., Rossi M. (2005), "Un circolo virtuoso per la qualità dei servizi", *Il sole 24 ore – Guida agli enti locali*, n. 39 (focus).
- Forrester J.W. (1961), *Industrial Dynamics*, The Mit Press, Boston.
- Grunlund A. (2002), *Electronic Government – Design, Applications and Management*, Idea Group Publishing, Hershey (NL).

- Leitner C. (2003), *eGovernment in Europe: the state of affairs*, EIPA, Maastricht (NL).
Marchi L. (1993), *I sistemi informativi aziendali*, Giuffrè, Milano.
Mussari R. (1994), *Il management delle aziende pubbliche*, Cedam, Padova.
Pollifroni M. (2003), *Processi e modelli di e-government ed e-governance applicati all'azienda pubblica*, Giuffrè, Milano.
Saita M. (1998), *Il sistema amministrativo evoluto*, McGraw-Hill, Milano.
Simon H.A. (1960), *The new science of management decision*, Harper & Row, New York.
Subioli P. (a cura di) (2005), "Il codice dell'amministrazione digitale", *Il sole 24 ore – Guida agli enti locali*, n. 30 (speciale monografico).
Volpatto O. (1987), *Amministrare oggi l'ente locale*, Giuffrè, Milano.

Editoria elettronica

- CE (2004), *User satisfaction and usage survey of eGovernment services* (www.europa.eu.int).
- CNIPA (2005), *Relazione annuale 2004: Lo stato dell'informatizzazione nella pubblica amministrazione* (www.cnipa.gov.it).
- Comunità Virtuale dei Controlli Interni (www.controllinterni.it).
- Controllo di Gestione – *Best Practice* promosso dal Dipartimento per la Funzione Pubblica (www.cantieripa.it).
- Corte dei Conti (2003), *Funzionamento dei controlli interni* (www.corteconti.it).
- Federcomin – Centro studi MIT (2004), *Osservatorio semestrale della società dell'informazione*, n. 1, novembre (www.innovazione.gov.it).
- GASB (2000), *State and Local Government case studies on use and effects of using performance measures for budgeting, management and reporting* (www.seagov.org).
- HLG (2004), *Facing the challenge* (www.europa.eu.int).
- IDABC (2005), *The impact of e-government on competitiveness, growth and jobs* (www.europa.eu.int).
- MDC (2005), *Indagine sulla comunicazione via Internet della pubblica amministrazione* (www.mdc.it).
- OECD (2001), *Project on the Impact of eGovernment* (www.oecd.org).
- RUR (2005), *8° Rapporto: Le città digitali in Italia, 2003 – 2004* (www.rur.it).

Federico Fontana

Ricercatore confermato in Economia aziendale
DiTEA – Dipartimento di Tecnica ed Economia delle Aziende
Università degli Studi di Genova
Via Vivaldi, 5
16126 Genova
e-mail: fontana@economia.unige.it