

I RAPPORTI FEDERCOMIN

E-REGIONS: L'ICT NELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

Le amministrazioni locali sono chiamate a svolgere un ruolo primario nello sviluppo dell'e-government in Italia: «Questa nuova fase vedrà come attori soprattutto le amministrazioni locali, le quali

IL CONVEGNO

Il Rapporto "E-Regions - L'ICT nelle Amministrazioni locali" realizzato in collaborazione con IDC è stato presentato da Federcomin nel corso di un convegno che si è svolto a Roma il 12 giugno 2003.

Alberto Tripi, presidente di Federcomin, ha introdotto i lavori del convegno. È seguita la presentazione della ricerca, a cura di Pietro Varaldo, direttore generale Federcomin. Sono intervenuti: Filippo Bubbico, presidente della Regione Basilicata, Umberto Paolucci, senior chairman di Microsoft EMEA, Rosario Amodeo, amministratore delegato di Engineering, e il presidente del Corecom del Lazio, Angelo Gallippi. Ha concluso Lucio Stanca, ministro per l'Innovazione e le Tecnologie.

assumono nel modello decentrato e federale dello Stato sempre più il ruolo operativo di front-office del servizio pubblico, mentre le amministrazioni centrali sono destinate a svolgere un ruolo di back-office» (dal Piano d'Azione 2000-2002).

Nella visione del Piano d'Azione, le amministrazioni locali assumono, infatti, un ruolo cruciale nello sviluppo e nella effettiva attuazione delle azioni di e-government:

- le amministrazioni regionali svolgono un ruolo fondamentale sotto il profilo dello sviluppo delle infrastrutture e dell'innovazione, facendo leva sulle possibilità di cooperazione amministrativa tra gli enti distribuiti sul territorio e d'integrazione nell'erogazione di servizi;
- le amministrazioni provinciali svolgono anch'esse un ruolo importante nello sviluppo dei servizi e nella cooperazione tra gli enti sul territorio;
- le amministrazioni comunali sono gli attori principali della strategia di e-government del Paese, in quanto destinati a realizzare gli sportelli di front-office per l'erogazione dei servizi al cittadino e alle imprese.

Federcomin, in collaborazione con IDC, ha voluto fare il punto sullo stato attuale della diffusione delle tecnologie e dei servizi ICT presso le amministrazioni locali, approfondendo alcuni aspetti e in particolare:

- la sensibilità al tema "Innovazione ed e-government" e le attività messe in atto per favorire lo sviluppo in questo senso;
- l'esistenza di capacità specifiche nell'elaborazione, presentazione e management di progetti informatici;
- l'esistenza di eventuali ostacoli o impedimenti nell'attuazione dei propri programmi di sviluppo;
- i progetti informatici effettuati, in corso e previsti;
- la variazione prevista della spesa informatica;
- l'eventuale necessità di supporto nella preparazione e presentazione delle richieste di finanziamento;
- l'offerta di servizi online da parte della Pubblica Amministrazione locale a favore dei cittadini e delle imprese.

Questa ricerca vuole essere un approfondimento di alcune delle tematiche analizzate dal "Primo rapporto sull'innovazione nelle regioni d'Italia", alla cui stesura ha collaborato Assinform, una delle associazioni aderenti a Federcomin, e rappresenta un ulteriore contributo al processo di collaborazione in atto tra Federcomin, le sue associazioni e la Pubblica Amministrazione.

A completamento del Rapporto, è stata effettuata un'analisi volta ad approfondire lo stato attuale dei servizi offerti online da parte della Pubblica Amministrazione locale a favore dei cittadini e delle imprese. Questa sezione della ricerca si poneva l'obiet-

55 PAGINA
LA RIVISTA
DI FEDERCOMIN
LUGLIO
2003

R E P O R T



Il Summary del Rapporto "E-Regions - L'ICT nelle Amministrazioni locali" è disponibile al sito www.federcomin.it

tivo di rilevare l'offerta dei servizi su Internet della Pubblica Amministrazione locale per i cittadini e le imprese e a tal fine è stato costruito un modello di rilevazione a partire dalle categorie di servizi definiti dalla Commissione Europea.

IL CAMPIONE

L'indagine ha interessato tutte le amministrazioni regionali, 26 amministrazioni provinciali e 23 amministrazioni di comuni capoluogo di provincia. La rilevazione è stata effettuata per mezzo di interviste a interlocutori delle stesse amministrazioni locali.

LA SPESA ICT

Il mercato ICT nella Pubblica Amministrazione locale ammonta, nel 2002, a 1.795 milioni di euro, pari a circa il 2,9% del mercato totale.

Si stima che il 34% della spesa ICT, pari a circa 610 milioni di euro, sia attribuibile alle Regioni, il 14% alle Province (pari a circa 253 milioni di euro), e il 52% ai Comuni e altri enti (pari a circa 932 milioni di euro).

Per i prossimi anni la spesa nel settore della Pubblica Amministrazione locale sarà caratterizzata da una dinamicità maggiore rispetto alle altre aree di business; la crescita prevista per il 2003 dovrebbe attestarsi a poco meno del 4%.

La spesa informatica delle singole Pubbliche Amministrazioni locali varia considerevolmente in funzione della tipologia e della dimensione della singola amministrazione.

Si passa da amministrazioni regionali con una spesa informatica inferiore a 5 milioni di euro ad amministrazioni regionali con un budget per l'informatica che supera i 40 milioni di euro. Le amministrazioni regionali che spendono di più sono Lombardia e Piemonte, mentre Abruzzo, Basilicata, Molise e Umbria evidenziano la spesa minore.

A fronte di variazioni così elevate il concetto di spesa media per amministrazione tende a perdere di significato. A causa della distribuzione disomogenea, gran parte della spesa informatica tende a concentrarsi su un numero relativamente ridotto di amministrazioni regionali.

La stessa disomogeneità di spesa, se non addirittura maggiormente accentuata, si rileva, con le dovute propor-

zioni, tra le amministrazioni provinciali e comunali. Infatti, a fronte di realtà amministrative la cui spesa informatica non supera il mezzo milione di euro, e che rappresentano poco meno della metà del campione di riferimento, vi sono amministrazioni provinciali e comunali la cui spesa per prodotti e servizi informatici è paragonabile a quella di una regione di medie dimensioni.

Una parte rilevante delle amministrazioni locali, circa il 42%, prevede di aumentare il budget informatico nel 2003 rispetto al 2002.

Per quanto riguarda la composizione della spesa, si rileva come, mettendo a confronto gli anni 2002 e 2003, il peso percentuale della spesa per progetti, in corso e programmati, è previsto in aumento, passando dal 66% al 78%, a fronte di una corrispondente riduzione del peso della spesa per l'informatizzazione di base e il mantenimento dell'operatività a regime.

Dopo aver investito nell'automatizzazione dei flussi documentali e nelle reti Intranet, e dopo aver messo in rete una prima serie di servizi informativi per cittadini e imprese, le amministrazioni locali stanno ora spostando gli investimenti

verso le attività di realizzazione di sistemi di front-office per l'erogazione di servizi online ai cittadini e alle imprese.

Nel corso del 2003 quote significative del budget informatico delle amministrazioni locali saranno ancora assorbite dalla realizzazione di sistemi di protocollo informatico e di gestione documentale e dalla creazione di reti Intranet, mentre quote crescenti del budget andranno a finanziare i progetti finalizzati alla messa in rete di servizi per i cittadini e le imprese e all'introduzione degli strumenti per il loro utilizzo, vale a dire l'applicazione della firma digitale e della carta dei servizi.

PIANI E PROGRAMMI PER LO SVILUPPO

I piani e i programmi di e-government adottati dalle amministrazioni hanno impresso un'accelerazione allo sviluppo dell'informatizzazione dell'Amministrazione Pubblica introducendo un notevole salto di qualità nei processi d'innovazione tecnologica sia per complessità che per portata dei progetti, come risulta anche dall'aumento rilevato del budget dedicato a nuovi progetti presso le amministrazioni locali.

La maggioranza delle amministrazioni intervistate

Al di là di tutte le polemiche che accompagnano il dibattito sul federalismo, e di ogni valutazione politica, dobbiamo considerare tre fattori:

- la diffusione irreversibile delle tecnologie a tutti i livelli della vita civile;
- la crescita di efficienza che esse determinano nella Pubblica Amministrazione e nei rapporti con i cittadini;
- l'evoluzione progressiva del federalismo che, grazie anche alle tecnologie, è passato da federalismo "statico" a federalismo "dinamico".

Per federalismo "statico" intendo quello che agli occhi dei cittadini si presenta come semplice gestione di poteri delegati, non privo di complicazioni burocratiche.

PER UN FEDERALISMO DINAMICO

di Alberto TRIPI, Presidente di Federcomin

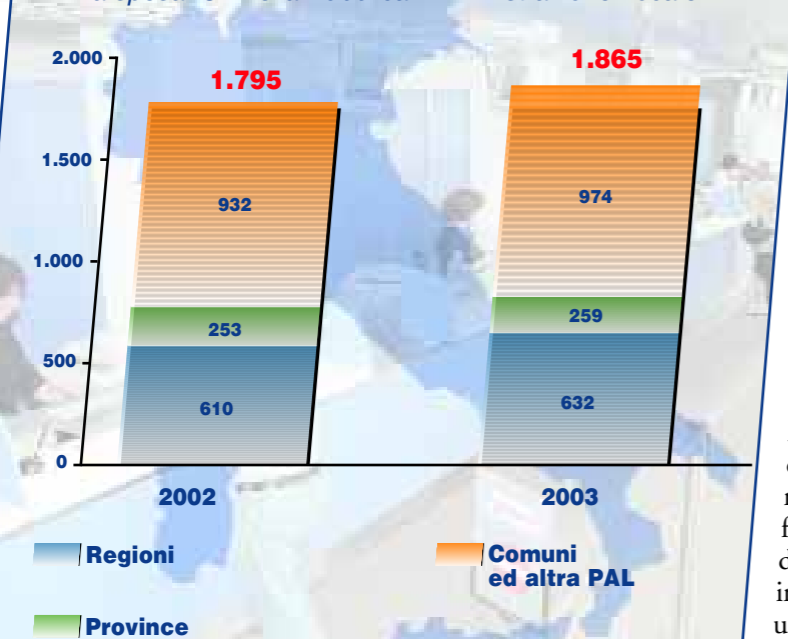
Il federalismo "dinamico" non si alimenta di contrapposizioni tra aree forti e aree deboli, ma vede le Regioni impegnate in una gara competitiva per accelerare l'introduzione di norme, processi e tecnologie idonei a migliorare, attraverso i servizi resi alla collettività, la qualità della vita e la modernità delle strutture.

Questo federalismo, attraverso le reti, favorisce lo scambio di informazioni e le collaborazioni, non divide, ma unifica poiché usa i mezzi offerti dalla società della conoscenza per creare un circolo virtuoso di partecipazione alla cosa pubblica e alleggerisce la macchina delle burocrazie.



CRESCE LA SPESA

La spesa ICT nella Pubblica Amministrazione Locale



Dati in milioni di euro
Fonte: Federcomin - Rapporto E-Regions 2003



È necessario un nuovo balzo che, a mio parere, si può fare senza rinvii o perdite di tempo perché le risorse per gestirlo ci sono. Le regioni sono quasi sempre dotate di competenze di alto livello organizzativo ed informatico, capaci di rapportarsi con il mondo esterno dal quale molte volte provengono. Le tecnologie non costituiscono un problema: le imprese italiane di servizi informatici sono in grado di soddisfare qualsiasi esigenza.

Come favorire il "nuovo balzo"? Ecco i punti che mi stanno a cuore:

- Accelerare il decentramento di risorse e competenze verso Comuni e Regioni. È la condizione che consente ai progetti in essere di potersi sviluppare, completare e diffondersi. I servizi al cittadino e alle imprese in alcuni casi sono ancora carenti, non omogenei e scarsamente interattivi, nonostante la prevalenza della spesa sia rivolta proprio alla connettività in rete. La Regione, in particolare, è stata pensata per favorire lo sviluppo economico del territorio e quindi per orientare e sostenere l'attività economica.

QUATTRO OBIETTIVI

di Rosario AMODEO, Amministratore Delegato di Engineering

Ma proprio su questo versante si notano ritardi e assenze dovute sia alla incertezza legislativa, sia all'incerta disponibilità delle risorse economiche che talora rendono la spesa ardua (ne sanno qualcosa le imprese costrette, come nel caso della spesa sanitaria, a dover subire ritardi e quindi costi pesanti).

- Coordinare lo sviluppo, superando le differenti velocità. Il tessuto nazionale è ancora "a macchia di leopardo, e questo mette a rischio quel federalismo solidale che solo una volontà politica nazionale può assicurare. Diversamente cadremmo nel campanilismo generatore di sprechi. Ancora una volta serve un'adeguata legislazione e mi sembra che sia la legge "La Loggia" approvata il 27 maggio scorso, sia il Ddl costituzionale "La Loggia-D'Onofrio" stiano percorrendo la strada giusta.
- Semplificare i procedimenti amministrativi con interventi capaci di generare effetti amplificati oltre che positivi. Mentre da un lato le imprese hanno lavorato per migliorare gli standard di qualità – e anche su queste variabili fondano la propria competitività – dall'altro lato siamo costretti a denunciare crescenti complicazioni nelle procedure di gara con pesanti gravami sull'efficienza gestionale sia delle amministrazioni che delle imprese. Voglio aggiungere su questo tema che reputo paradossali le gare effettuate con la procedura del massimo ribasso, perché è dimostrato che la maggiore economicità è solo apparente (basta effettuare un corretto calcolo a consuntivo). So che sto toccando una materia delicata, ma credo sia maturo il tempo per migliorare, nella trasparenza, il rapporto tra cliente pubblico e impresa privata. Vogliamo diventare partner dell'ente pubblico. Vorremmo che lo stesso avvenisse dalla controparte.
- Far crescere rapidamente la cultura informatica del Paese e quindi dei cittadini. Gli investimenti in formazione devono accompagnare quelli in innovazione per consentire a quest'ultima di raggiungere buoni livelli di efficacia. La interattività è la nuova frontiera del servizio al cittadino; ciò presuppone un cittadino capace di comprendere non solo le procedure di volta in volta necessarie, ma di coglierne il valore e le potenzialità. Un cittadino adulto e partecipe del processo di innovazione che investe il Paese, contribuisce a rendere effettiva la vita democratica. Non a caso il Rapporto realizzato da Federcomin ci dice che le amministrazioni locali «percepiscono quale ostacolo principale allo sviluppo ed alla realizzazione dei propri programmi di e-government, l'attuale livello di informatizzazione dei cittadini», da intendersi non tanto sul versante delle apparecchiature HW, ma piuttosto sul versante culturale.

– oltre il 60%, con una punta dell'80% per le regioni – reputa abbastanza adeguato il budget stanziato per lo sviluppo informatico. Meno del 20% ritiene tale budget del tutto adeguato al completo conseguimento degli obiettivi di sviluppo programmati.

Sono soprattutto le amministrazioni comunali a lamentare un'insufficienza di risorse rispetto agli obiettivi stabiliti: solo il 13% reputa il budget molto adeguato.

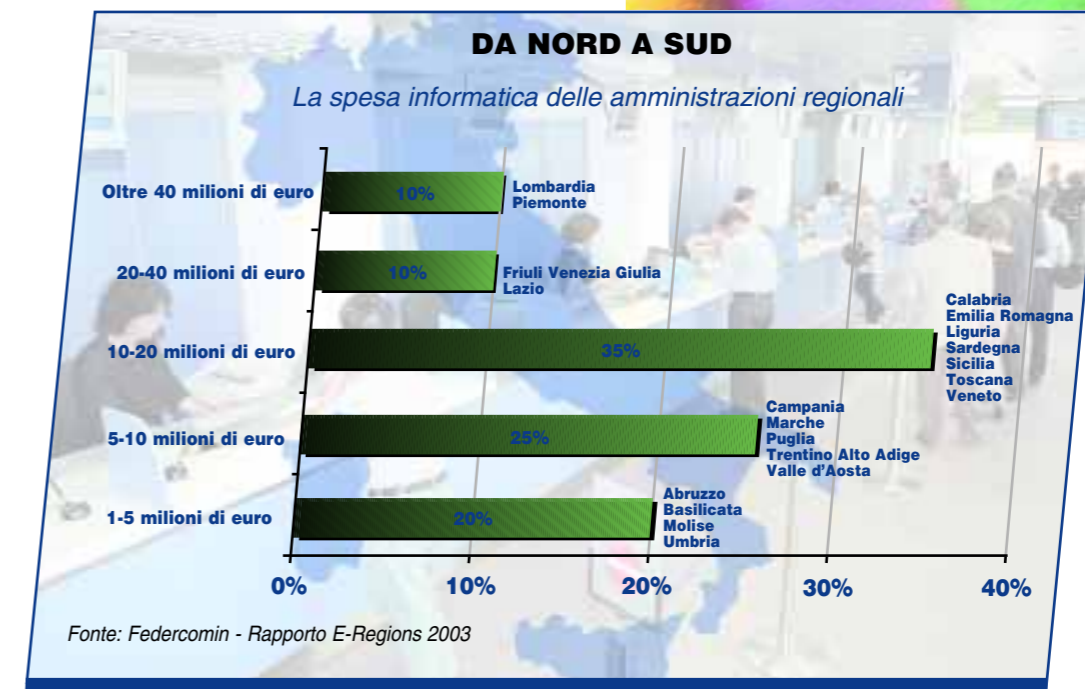
Più ottimistica la situazione delle amministrazioni provinciali: quasi il 27% pensa che il budget sia molto adeguato.

Nelle regioni solo il 10% ritiene invece che il budget destinato alla spesa informatica sia poco adeguato per il conseguimento degli obiettivi programmati.

Il ricorso a fondi esterni per il finanziamento dei progetti informatici non è ancora una leva pienamente sfruttata da parte delle amministrazioni locali, soprattutto da parte dei comuni. Infatti, appena il 39% delle amministrazioni comunali ha utilizzato, nel 2002, risorse finanziarie messe a disposizione da parte di soggetti terzi, contro il 58% delle amministrazioni provinciali e il 90% delle amministrazioni regionali.

Tutte le amministrazioni intervistate hanno varato o stanno per varare un piano di programmazione pluriennale per lo sviluppo e l'attuazione dell'e-government nella propria area di competenza.

La sensibilità al tema "Innovazione ed e-government" risulta nel complesso piuttosto elevata. Le amministrazioni locali di tutti i livelli, allo stato at-





tuale, considerano maggiormente importanti gli obiettivi di una maggiore cooperazione tra le amministrazioni. È forte, infatti, l'esigenza avvertita di una integrazione operativa delle strutture interne. Seguono in ordine decrescente di importanza, seppur con scarti minimi, gli obiettivi di sviluppo delle infrastrutture, lo sviluppo dei servizi per cittadini e imprese, il miglioramento interno. L'ordine di importanza degli obiettivi non cambia in relazione al tipo di amministrazione locale. La realizzazione degli obiettivi costituisce per molte amministrazioni la premessa necessaria per il successivo sviluppo di un'offerta più avanzata di servizi per i cittadini e le imprese.

FATTORI DI OSTACOLO E SOLUZIONI

Esiste una molteplicità di fattori di diversa natura che possono ostacolare lo sviluppo e l'attuazione dei loro programmi di e-government.

Attualmente molte amministrazioni locali stanno sperimentando una pluralità di difficoltà nello sviluppo dell'e-government nel proprio territorio di competenza.

Secondo oltre il 75% delle amministrazioni locali, l'attuale livello di informatizzazione dei cittadini rappresenta l'ostacolo principale allo sviluppo e alla realizzazione dei propri programmi di e-government.

Fra gli altri ostacoli ritenuti molto importanti, perché ostativi allo sviluppo dei programmi di e-government, vengono evidenziati la mancanza di budget adeguati – e sono soprattutto i Comuni a lamentare la carenza di disponibilità di risorse per far fronte ai propri programmi di sviluppo –, i problemi organizzativi interni, la mancanza di procedure univoche e la mancanza di competenze.

Secondo l'opinione delle stesse amministrazioni locali, occorrerebbe intervenire su una molteplicità di fattori per poter favorire la diffusione e l'applicazione dell'e-government nelle amministrazioni locali.

Oltre il 90% delle amministrazioni intervistate ritiene necessario agire su almeno una decina di fattori, che vanno dagli interventi volti a favorire la diffusione della conoscenza fino a quelli finalizzati a migliorare la trasparenza delle transazioni e delle

interazioni che possono caratterizzare l'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese.

I progetti delle amministrazioni locali, nell'ambito delle finalità dei progetti di e-government, si sono concentrati sulla realizzazione di servizi informativi online per i cittadini e le imprese, reti Intranet, protocollo informatico e sistemi di e-procurement.

La situazione cambia radicalmente quando si passa dai servizi a carattere informativo ai servizi dispositivi: infatti meno del 30% delle amministrazioni locali ha realizzato almeno un'applicazione per fornire servizi dispositivi ai cittadini e alle imprese.

Nel corso del 2003, le amministrazioni locali, da un lato, continueranno ad intervenire nelle aree dei servizi informativi online, delle reti Intranet, dei sistemi di protocollo informatico con l'obiettivo di migliorare e completare le soluzioni già realizzate e in corso di realizzazione, dall'altro, tenderanno ad aumentare significativamente gli interventi nella altre aree a partire dalla firma digitale, l'e-procurement, e soprattutto dell'erogazione di servizi dispositivi online, che saranno realizzati da circa il 70% delle amministrazioni locali.

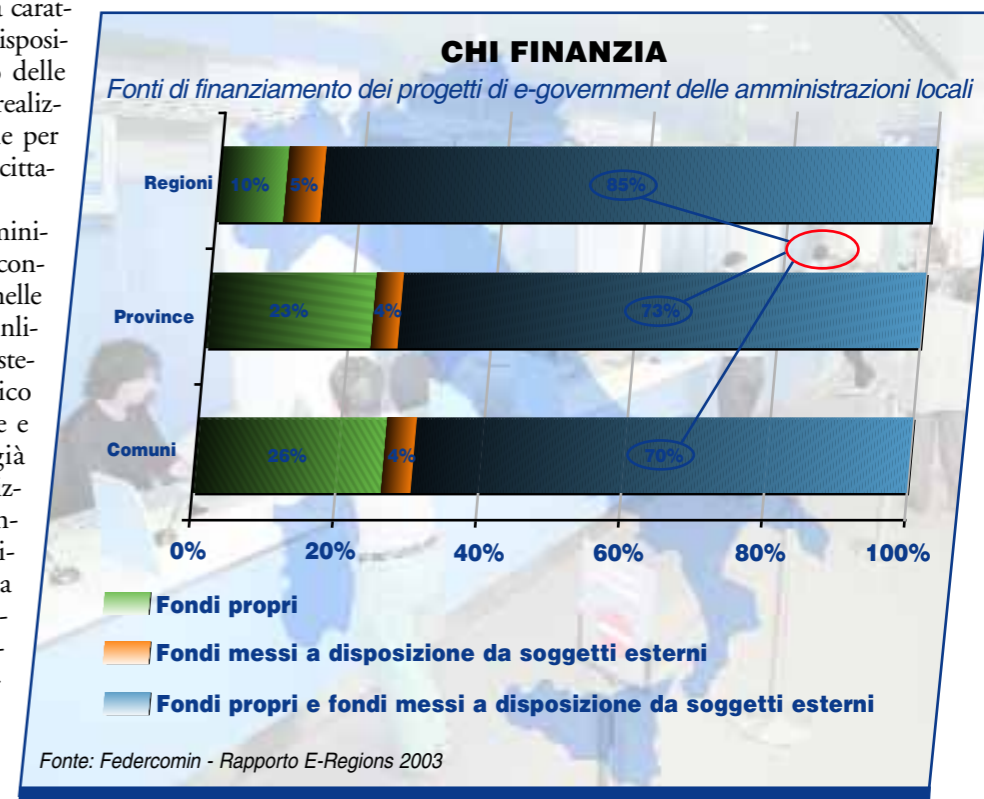
I SERVIZI ONLINE

L'analisi dell'offerta dei servizi online da parte della Pubblica Amministrazione locale a favore dei cittadini e delle imprese è stata effettuata attraverso 223 siti: 20 siti di amministrazioni regionali, 101 siti di amministrazioni provinciali, e 102 siti di amministrazioni comunali capoluoghi di provincia.

I progetti della maggior parte delle amministrazioni locali si sono concentrati sullo sviluppo e la realizzazione di sistemi di gestione documentale, protocollo informatico e reti Intranet. Significativo è anche il numero di amministrazioni che nel 2002 hanno intrapreso o continuato progetti finalizzati all'introduzione della firma digitale e della carta dei servizi.

I siti delle amministrazioni locali stanno lentamente, ma progressivamente, trasformando la propria natura passando da vetrina di informazioni per cittadini e imprese, a strumenti di comunicazione diretta con gli utenti finali con il fine di semplificare le procedure amministrative.

R E P O R T





Sono circa 38.000 le famiglie lucane che con i contributi regionali del progetto "Un computer in ogni casa" hanno acquistato un computer. Ora, per diffondere l'accesso ai servizi informatici offerti dalla Pubblica amministrazione la Giunta regionale ha varato una nuova iniziativa denominata "Cittadinanza elettronica". Con il nuovo progetto, le 38.000 famiglie potranno ricevere gratuitamente un kit composto da un lettore, da una smart card e dal relativo software per utilizzare la Carta nazionale dei servizi. Ciò consentirà di accedere ai servizi di autenticazione che sono offerti dal portale basilicatanet.it o da altri portali nazionali. In particolare, l'utente, in quanto dotato di firma digitale e valore

UN ESEMPIO DAL SUD

legale, potrà completare la richiesta di un servizio, ad esempio la scelta o la revoca del medico di base, direttamente tramite web. Per permettere a tutti i lucani di usufruire delle possibilità offerte dalla rete, il nuovo progetto finanzia anche l'acquisto di nuovi computer a condizione che nessun componente del nucleo familiare abbia ricevuto precedenti contributi. I cittadini, le scuole e le imprese che si iscriveranno al portale basilicatanet.it nell'ambito del nuovo progetto avranno la possibilità di utilizzare immediatamente i servizi della rete telematica.



centrali si trovano ad erogare servizi in un numero superiore rispetto alle amministrazioni del Mezzogiorno. Tale differenza generalmente è stata riscontrata per tutti e tre i livelli amministrativi, sottolineando, anche in questo ambito, la cronica differenza esistente tra il Centro-Nord ed il Sud.

Oramai tutte le amministrazioni regionali, provinciali e comunali hanno un proprio sito web o un portale dal quale accedere ad informazioni e erogare servizi con diversi livelli d'interattività a cittadini ed imprese.

L'offerta di informazioni e servizi è tuttavia fortemente differenziata tra le singole amministrazioni sia rispetto all'ampiezza dell'offerta che rispetto alle modalità di fruizione dei servizi stessi. Accanto a realtà che si possono definire evolute coesistono, infatti, amministrazioni locali con un forte ritardo nell'offerta di servizi online a cittadini e imprese.

Nel complesso, ad oggi risulta maggiormente sviluppata l'offerta di informazioni e servizi per i cittadini rispetto a quella per le imprese.

I cittadini possono accedere a una molteplicità di informazioni e, in misura decisamente inferiore, di servizi. Dall'indagine è emerso come i servizi online per i cittadini maggiormente disponibili siano quelli attinenti la sfera della salute e del lavoro.

Diffusi sono anche i servizi nelle aree biblioteche, formazione, certificati e modulistica, contributi sociali, tasse e tributi.

Allo stato attuale, i servizi online per le imprese risultano molto meno diffusi.

I servizi maggiormente presenti sui siti web delle amministrazioni per le imprese sono i servizi a supporto dell'espletamento delle procedure amministrative per la partecipazione ai bandi di gara. Piuttosto diffusi sono anche i servizi offerti nell'area delle procedure amministrative per il pagamento delle imposte, delle tasse e dei tributi.

Dall'analisi condotta emerge, inoltre, una sostanziale differenza tra le amministrazioni del Centro-Nord e quelle del Sud. Le amministrazioni settentrionali e