



RAPPORTO FEDERCOMIN

"E-REGIONS: L'ICT NELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI"

Executive Summary

In collaborazione con IDC

Giugno 2003

Premessa

Le amministrazioni locali sono chiamate a svolgere un ruolo primario nello sviluppo dell'eGovernment in Italia: *"Questa nuova fase vedrà come attori soprattutto le amministrazioni locali, le quali 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 eGovernment:

- 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 eGovernment del Paese, in quanto destinati a realizzare gli sportelli di front-office per la erogazione dei servizi al cittadino ed alle imprese.

Il Rapporto Federcomin

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, in particolare:

- la sensibilità al tema "Innovazione ed eGovernment" 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 on-line 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 la Federcomin, le sue associazioni e la Pubblica Amministrazione.

A complemento del rapporto, è stata effettuata un'analisi volta ad approfondire lo stato attuale dei servizi offerti on-line da parte della Pubblica Amministrazione Locale a favore dei cittadini e delle imprese. Nello specifico, questa sezione della ricerca si poneva l'obiettivo di rilevare l'offerta dei servizi su Internet della Pubblica Amministrazione Locale per i cittadini e le imprese ed a tal fine è stato costruito un modello di rilevazione a partire dalle categorie di servizi definiti dalla Commissione Europea.

La rilevazione è stata effettuata direttamente presso i siti Internet delle Amministrazioni Locali e ha interessato 223 siti, nello specifico 20 siti di amministrazioni regionali, 101 siti di amministrazioni provinciali, e 102 siti di amministrazioni comunali capoluoghi di provincia.

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 qualificati in materia e rappresentanti delle stesse amministrazioni locali.

La spesa ICT nelle pubbliche amministrazioni locali

Il quadro complessivo della spesa informatica, evidenzia come il mercato ICT nella Pubblica Amministrazione Locale ha rappresentato nel 2002 il **2,9% del mercato totale**, pari ad un valore di **1.795 milioni di euro**.

Per i prossimi anni la spesa nel settore della Pubblica Amministrazione locale sarà caratterizzata da una dinamicità maggiore rispetto agli altri settori.

Come varia la spesa

La **spesa informatica** delle singole pubbliche amministrazioni locali **varia considerevolmente** in funzione della tipologia e della dimensione della singola amministrazione.

La distribuzione della spesa informatica delle Regioni si rileva come si passi da Regioni con una spesa informatica inferiore a **5 milioni di euro** per arrivare a Regioni con un budget per l'informatica che supera i **40 milioni di euro**. A fronte di variazioni così elevate il concetto di spesa media per amministrazione tende a perdere di significato. A causa della distribuzione disomogenea della capacità di spesa tra le Regioni, gran parte della spesa informatica tende a concentrarsi, quindi, su un numero relativamente ridotto di amministrazioni regionali.

Con le dovute proporzioni, si rileva la stessa disomogeneità nella distribuzione della capacità di spesa tra le amministrazioni regionali anche tra quelle provinciali e comunali, se non addirittura maggiormente accentuata. Infatti, a fronte di realtà amministrative la cui spesa informatica non supera il mezzo milione di euro vi sono province e comuni la cui spesa per prodotti e servizi informatici è paragonabile ad una regione di medie dimensioni.

Dall'indagine risulta che 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 ed il mantenimento dell'operatività a regime.

Nella fase attuale **le amministrazioni locali** - 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 ed imprese – **stanno spostando gli investimenti verso le attività di realizzazione di sistemi di front-office per l'erogazione di servizi on-line ai cittadini ed alle imprese.**

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

La spesa ICT per lo sviluppo dell' eGovernment

I piani ed i programmi di eGovernment 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.

E' preoccupante, tuttavia, rilevare come meno del **20% delle amministrazioni locali ritenga che l'entità del budget stanziato per lo sviluppo informatico dell'ente sia 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 del tutto adeguato** alla realizzazione degli obiettivi prefissati.

Passando ad analizzare le **amministrazioni provinciali**, si rileva una situazione più ottimistica: **più del 25%**, pensa che il budget **sia coerente** con gli obiettivi di sviluppo attualmente programmati.

Diversa ancora è la situazione che caratterizza le **Regioni**: il **10%** ritiene che il budget destinato alla spesa informatica **sia del tutto adeguato** per il conseguimento degli obiettivi programmati.

L'indagine condotta sembra tuttavia suggerire che il ricorso **a fondi esterni per il finanziamento** dei progetti informatici non sia ad oggi una leva pienamente sfruttata da parte delle amministrazioni locali, soprattutto da parte delle amministrazioni comunali. 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** ed il **90% delle amministrazioni regionali**.

Policy di sviluppo dell' eGovernment

Il quadro che emerge dalla ricerca, può essere riassumibile nei seguenti punti.

In primo luogo si osserva come **tutte le amministrazioni intervistate hanno varato o stanno per varare un piano di programmazione formale e pluriennale per lo sviluppo e l'attuazione dell'eGovernment nella propria area di competenza**.

Emerge come la formulazione dei singoli piani di eGovernment si inserisca in un contesto di intensa cooperazione inter-amministrativa. Sotto questo aspetto, particolarmente sviluppate sono le attività di promozione e di coordinamento svolte dalle amministrazioni locali, soprattutto da parte delle regioni, sul proprio territorio di competenza nei confronti delle amministrazioni locali di livello inferiore. Inoltre, si rileva

come anche tra gli enti di livello inferiore si sono attivate forme di collaborazione e di coordinamento, che non sono però necessariamente i risultati di rapporti formalizzati.

Dall'indagine risulta inoltre che nella fase attuale le amministrazioni locali, di fronte alla esigenza di definire e attuare i propri programmi di eGovernment, attribuiscono una maggiore importanza ai progetti i cui obiettivi consistono nel miglioramento della cooperazione inter-amministrativa e nello sviluppo delle infrastrutture informatiche e di rete. Si ritiene che **la realizzazione di questi obiettivi costituisca** per molte amministrazioni **la premessa necessaria per il successivo sviluppo di un'offerta più avanzata di servizi per i cittadini** e le imprese, e per il miglioramento dell'efficienza interna nello svolgimento dei propri compiti da parte delle amministrazioni.

È importante rilevare come non esistano elementi di particolare divergenza nella percezione dell'importanza degli obiettivi dei programmi tra i diversi livelli dell'amministrazione locale, che non possano comunque essere spiegati dai diversi compiti istituzionali e dal diverso ruolo che le amministrazioni regionali, provinciali e comunali sono chiamate a svolgere nel quadro dello sviluppo del eGovernment nel Paese. Questa situazione si traduce nel fatto che **per le amministrazioni regionali e provinciali, lo sviluppo delle infrastrutture di rete ed applicative è un obiettivo maggiormente sentito rispetto a quello dello sviluppo di servizi online per i cittadini e le imprese, mentre la situazione opposta caratterizza le amministrazioni comunali.**

Fattori di ostacolo e soluzioni

Secondo le amministrazioni locali esiste una **molteplicità di fattori** di diversa natura che possono **ostacolare lo sviluppo e l'attuazione dei loro programmi di eGovernment.**

Si rileva come nella fase attuale molte amministrazioni locali **stanno sperimentando una pluralità di difficoltà** nello sviluppo dell'eGovernment nel proprio territorio di competenza.

In questa fase le amministrazioni locali percepiscono quale **ostacolo principale** allo sviluppo ed alla realizzazione dei propri programmi di eGovernment, **l'attuale livello di informatizzazione dei cittadini**.

Meno vincolanti sono considerati fattori come l'esistenza di problemi organizzativi interni, la sicurezza informatica, e la tecnologia a disposizione. Poco vincolanti sono da ritenersi, infine, la mancanza di chiarezza sulle procedure e la mancanza di competenze.

Tuttavia, man mano che si passa dalle Regioni alle amministrazioni comunali si nota come a livello generale tutti i fattori, che possono costituire possibili ostacoli allo sviluppo dell'eGovernment, sono considerati maggiormente frenanti e vincolanti.

Le soluzioni indicate dalle amministrazioni locali per superare i suddetti ostacoli **sono diverse e tutte ritenute importanti**, ma soprattutto emerge dall'indagine come le amministrazioni locali **reputino necessaria**, da parte di tutti i livelli dell'amministrazione pubblica, **un'intensificazione delle attività informative ed educative nei confronti dei cittadini**, in risposta all'utilizzo attuale delle tecnologie da parte dei cittadini per dialogare con la Pubblica Amministrazione.

I progetti delle amministrazioni locali, nell'ambito delle finalità dei progetti di eGovernment, **si sono concentrati** sulla realizzazione di servizi informativi online per i cittadini e le imprese, reti intranet, protocollo informatico, e sistemi di eProcurement.

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

Nel corso del 2003, le amministrazioni locali, da un lato, continueranno ad intervenire nelle aree dei servizi informativi on-line, delle reti intranet, dei sistemi di protocollo informatico con l'obiettivo di migliorare e completare le soluzioni già realizzate e in corso di realizzazione; e dall'altro, aumenteranno significativamente gli interventi nella

altre aree a partire dalla firma digitale, l'eProcurement, e soprattutto dell'erogazione di servizi dispositivi online.

Rispetto a quest'ultimo punto si rileva come **quasi il 70%** delle amministrazioni locali preveda che nel 2003 saranno realizzati progetti il cui obiettivo è di fornire servizi dispositivi online.

I servizi on-line delle amministrazioni pubbliche locali

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

Oramai tutte le amministrazioni regionali, provinciali e quelle comunali hanno un proprio sito web od un portale dal quale accedere ad informazioni ed 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 on-line ai cittadini ed alle imprese.

Frequenti sono anche i casi di siti di amministrazioni locali ricchi di informazioni, che però non hanno alcuna utilità diretta per i cittadini o per le imprese.

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

I cittadini possono oggi accedere ad una molteplicità di informazioni ed, in misura decisamente inferiore, di servizi. Dall'indagine è emerso come **i servizi on-line per i cittadini maggiormente disponibili sono quelli attinenti la sfera della salute e del lavoro**. Diffusi sono anche i servizi nelle aree biblioteche, formazione, certificati e della modulistica, dei contributi sociali, e tasse e tributi.

Allo stato attuale, **i servizi on-line 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.

Cercando di dare un'immagine complessiva del panorama italiano dei siti istituzionali delle amministrazioni locali, emerge la diversa organizzazione dei servizi all'interno dei vari siti. Ogni singola amministrazione ha deciso autonomamente dove dislocare i servizi all'interno del proprio sito. Alcuni, infatti, sono organizzati distribuendo i servizi, creando due sezioni differenti: una sezione per i servizi al cittadino e una per i servizi alle imprese; altri invece inserendo i servizi all'interno delle sezioni dedicate agli uffici preposti all'erogazione dei servizi stessi. Altri ancora presentando i servizi più comuni sulla "home page" del sito e quelli meno richiesti all'interno di altre pagine.

Dall'analisi condotta emerge, inoltre, una sostanziale differenza tra le amministrazioni del Centro-Nord e quelle del Sud. Le amministrazioni settentrionali e centrali si trovano ad erogare servizi in un numero superiore rispetto a quanto erogato dalle 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.