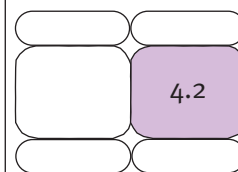




# LA P.A. ITALIANA È PRONTA PER LA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE?

La Pubblica Amministrazione (PA) italiana è abitualmente ritenuta ricca di personale in eccesso e arretrata. Anche il suo livello di informatizzazione viene solitamente reputato inferiore a quello delle amministrazioni di altri Paesi. Questo articolo cerca di capire se questa convinzione sia più o meno fondata. Un confronto basato su dati oggettivi dimostra però che si tratta di un luogo comune, forse derivante da situazioni ancestrali. Secondo quanto rilevato da organismi europei risulta che il livello di sviluppo della PA italiana non è inferiore a quello che si riscontra in altri Paesi.

Pier Franco Camussone



## 1. LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN ITALIA

Nell'ordinamento italiano la Pubblica Amministrazione, in senso stretto, è un insieme di enti e soggetti pubblici (Stato, Ministeri, Regioni, Province, Comuni ed Istituzioni da questi dipendenti) che svolgono funzioni amministrative nell'interesse della collettività. Questo insieme di enti e istituzioni ottempera al principio di sussidiarietà, cioè svolge attività che gli individui, le famiglie e le imprese private hanno difficoltà a svolgere, o che, nell'interesse generale della collettività, hanno rinunciato a esercitare, demandandole allo Stato e agli Enti Pubblici locali. Secondo i dati forniti dalla ragioneria generale dello Stato<sup>1</sup> il personale in servizio nella Pubblica Amministrazione italiana a fine 2006 ammontava a 3.391.003 persone assunte a tempo indeterminato, a cui erano da

aggiungere 68.173 allievi, o personale volontario delle forze armate, e 113.356 lavoratori con contratti flessibili, oltre a 40.461 lavoratori interinali, per un totale complessivo di 3.612.993 addetti.

La Pubblica Amministrazione italiana svolge una serie di attività assai ampia e quindi è molto articolata e differenziata al suo interno. Il personale in servizio nella Pubblica Amministrazione è inquadrato in quasi 10.000 Enti diversi, 9.000 dei quali sono Enti locali (regionali o provinciali nella maggior parte dei casi). Gli Enti rimanenti si distinguono in Enti della Pubblica Amministrazione centrale (Ministeri e Presidenza del Consiglio) ed Enti con finalità nazionali (Servizio Sanitario Nazionale, Università, Scuola, Magistratura, Corpi di Polizia, Forze Armate ecc.).

Una prima idea di come si possano suddividere i dipendenti del settore pubblico in relazione alle attività svolte è offerta dalla tabella 1, che fornisce una visione di immediata comprensione sulla composizione dell'insieme dei dipendenti della Pubblica Amministrazio-

<sup>1</sup> Ministero Economia e Finanze - Ragioneria Generale dello Stato: Conto annuale 2004 - 2005 - 2006.

	Dipendenti tempo indeterminato		
<b>1. Governo</b> Presidenza del Consiglio Ministeri Agenzie fiscali Monopoli e VVFF (az. Aut.)	2.423 189.377 54.182 33.392		
<b>2. Enti centrali dello stato</b> Enti pubblici non economici Enti di ricerca	59.446 16.171	<b>279.374</b>	<b>8,22%</b>
<b>3. Enti locali</b> Regioni e autonomie locali Reg. statuto spec. e Prov. Aut.	520.229 72.610	<b>75.617</b>	<b>2,20%</b>
<b>4. Istruzione</b> Scuola Università	1.157.194 116.942	<b>592.839</b>	<b>17,48%</b>
<b>5. Sanità</b> Servizio sanitario nazionale	686.518	<b>1.274.136</b>	<b>37,57%</b>
<b>6. Sicurezza interna ed esterna</b> Corpi di polizia Forze Armate	331.698 137.342	<b>686.518</b>	<b>20,20%</b>
<b>7. Magistratura, diplomatici e prefetti</b> Magistratura Carriera diplomatica Carriera prefettizia Carriera penitenziaria	10.429 983 1.561 506	<b>469.040</b>	<b>13,83%</b>
<b>Totale dipendenti PA</b>		<b>13.479</b> <b>3.391.003</b>	<b>0,40%</b>

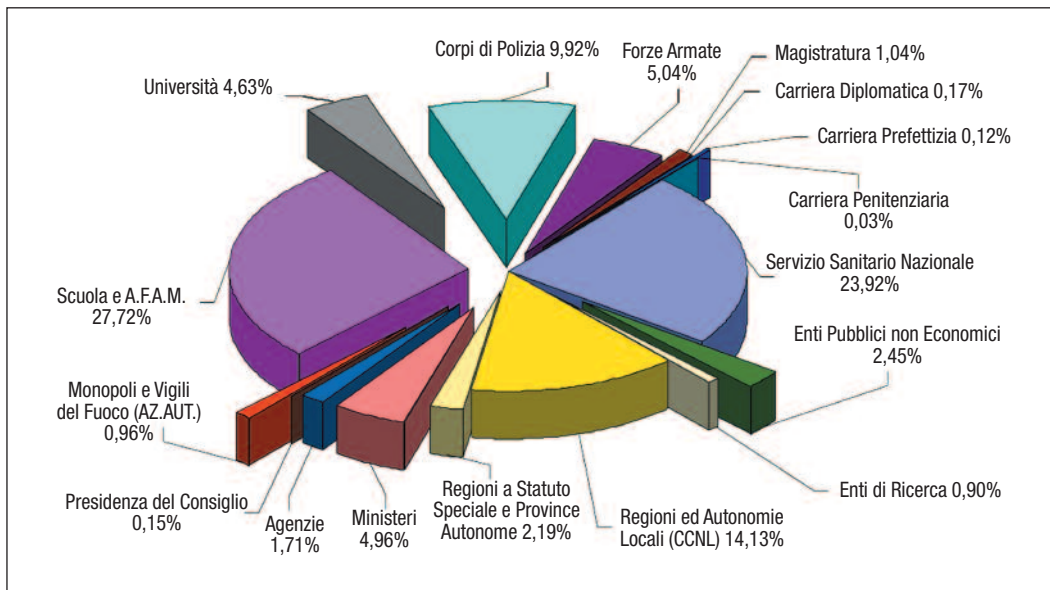
Totale PA centrale  
= 354.991 (10,42%)

**TABELLA 1**

*Il personale a tempo indeterminato in servizio al 31/12/2006 (Fonte: MEF- Ragioneria Generale dello Stato)*

ne. Da essa si può avere un'indicazione del peso relativo dei diversi comparti e della composizione percentuale della forza lavoro del settore pubblico. Come è facile rilevare al primo posto si posiziona l'istruzione, con il 37% di tutti i dipendenti pubblici italiani, il secondo posto è occupato dal Sistema Sanitario Nazionale che assorbe il 20% dei dipendenti pubblici italiani, mentre Regioni ed Enti locali danno lavoro al 12,4% dei dipendenti pubblici.

Lo svolgimento della "funzione pubblica" in senso stretto, che comprende le attività derivanti dai poteri "autoritativi", interessa - alla fine - almeno del 30% della forza lavoro del settore pubblico; le Regioni e le autonomie locali assorbono oltre la metà di tali addetti (17,4%) per cui i dipendenti della Pubblica Amministrazione centrale, e degli Enti che ad essa fanno riferimento, costituiscono pressappoco il 10% dell'intera forza lavoro impegnata in questo settore.



**FIGURA 1**  
*Distribuzione percentuale del totale del costo del lavoro tra i comparti che costituiscono la Pubblica Amministrazione (2006)*

Il totale dei dipendenti che lavoravano nel 2006 per la Pubblica Amministrazione centrale si colloca tra i 300.000 e i 350.000 addetti, a seconda che si considerino gli uffici regionali dei suddetti Enti facenti parte, o meno, dell'Amministrazione centrale, piuttosto che di quella locale. Si tratta di personale che svolge mansioni molto diverse, che comportano quindi in taluni casi competenze professionali assai elevate, come nel caso di Istituzioni rivolte alla programmazione economica, mentre in altre circostanze si tratta di svolgere attivit  prevalentemente amministrative e burocratiche. Anche il costo del lavoro non   omogeneo. Allo svolgimento di compiti pi  complessi e delicati corrisponde una retribuzione superiore. I dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato (Ministero dell'Economia e delle Finanze) indicano un costo complessivo di 162,7 miliardi di euro nel 2006 per l'intero personale del settore pubblico in Italia. Tale importo pu  essere suddiviso tra i differenti comparti che costituiscono la Pubblica Amministrazione: il costo del personale dei diversi settori dipende sia dai livelli retributivi medi, che dal numero degli addetti (Figura 1). Dall'esame di questo grafico appare evidente che il settore della scuola, il maggiore in termini di addetti, assorbe una percentuale del costo delle retribuzioni inferiore al proprio peso in termini di dipendenti, al contrario di altri settori come la sanit , gli Enti pubblici non economici e le

Forze Armate, tutti al di sopra -come costo del personale- rispetto al proprio peso in termini di dipendenti. Anche i Ministeri sembrano avvalersi di personale in generale meno retribuito rispetto ad altri settori.

Dati pi  precisi sulle retribuzioni dei dipendenti della PA italiana, come quelli forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato indicano un significativo differenziale retributivo tra le diverse aree che costituiscono il settore pubblico (Tabella 2). Naturalmente alla retribuzione corrisponde un costo aziendale del lavoro, mediamente superiore di 1,5 volte, a causa degli effetti delle trattenute a carico del datore di lavoro. Ne consegue che il costo per lo stato di un dipendente pubblico risulta essere mediamente di 45.000   l'anno (a fronte di una retribuzione media lorda di 32.478  ).

A motivo dell'eterogeneit  del tipo di lavoro svolto nel settore pubblico e della differenziazione retributiva e di costo del lavoro, non   facile svolgere considerazioni sulla Pubblica Amministrazione che abbiano carattere di validit  per l'intero insieme. Conviene svolgere analisi e riflessioni su sottoinsiemi che siano pi  omogenei. Volendo quindi studiare il rapporto tra conoscenze informatiche e produttivit  sul lavoro dei dipendenti pubblici, si   quindi scelto, per questa ricerca, di focalizzare l'attenzione sugli organi della Pubblica Amministrazione centrale che dipendono direttamente dal Governo, che appartengono cio  ad una comune dimensione organizzativa:

Comparto	Retribuzione complessiva
Servizio Sanitario Nazionale	35.417
Enti pubblici non economici	35.290
Enti di ricerca	40.609
Regioni e aut. loc. (CCNL)	27.286
Regioni statuto speciale e provincie autonome	30.150
Ministeri	26.528
Agenzie fiscali	33.686
Presidenza Consiglio Ministri	43.955
Monopoli e WFF (az. aut.)	28.658
Scuola e A.F.A.M.	27.566
Università	41.194
Corpi di Polizia	34.342
Forze Armate	35.621
Magistratura	114.646
Carriera diplomatica	71.654
Carriera prefettizia	79.824
Carriera penitenziaria	74.314
Valore medio pubblico impiego	31.478

**TABELLA 2**  
*Retribuzioni medie per dipendente dei settori della PA nel 2006*  
 (Fonte: MEF - Ragioneria Generale dello Stato)

quella degli Enti centrali dello Stato. Si tratta di un'area che si presenta un po' più omogenea rispetto all'intero settore pubblico quanto a tipologia delle attività svolte, con forte prevalenza di compiti burocratici in cui l'ICT può rappresentare un potente elemento di miglioramento del lavoro. Tuttavia, anche con questa restrizione del campo di indagine ci troviamo di fronte a un insieme estremamente variegato con personale la cui formazione professionale è molto diversa, basti pensare al Ministero della giustizia rispetto al Ministero della Difesa, o a quello della sanità. In prima approssimazione si può fare un discorso di tipo generale sui vantaggi dell'introduzione dell'ICT, ma poi la riflessione sul miglioramento della produttività per effetto dell'impiego intensivo delle nuove tecnologie informatiche deve essere articolata in relazione alla specificità dei diversi Ministeri o Enti.

## 2. IL CONFRONTO CON GLI ALTRI PAESI EUROPEI

Prima però di procedere allo studio di come l'ICT possa o meno contribuire al miglioramento dell'efficienza del settore pubblico, è lecito domandarsi se il peso della Pubblica Amministrazione nel contesto socio-economico del nostro Paese non sia eccessivo rispetto a quello degli altri settori economici; se cioè il settore pubblico non si sia per caso sviluppato in modo abnorme rispetto ad altre aree di attività economica. Per rispondere a questa domanda possiamo confrontare la situazione italiana con quella degli altri Paesi sviluppati. Un raffronto predisposto dall'OECD<sup>2</sup> (Figura 2) ci indica che vi sono Paesi, come quelli scandinavi e la Francia, in cui la Pubblica Amministrazione ha più addetti (in proporzione alla forza lavoro disponibile) rispetto a quello che si riscontra in Italia. Si tratta di Paesi in cui l'"area pubblica" si è dilatata rispetto all'economia nazionale più che in Italia.

Anzi, la dimensione della Pubblica Amministrazione Italiana appare addirittura in linea con quanto si riscontra negli Stati Uniti. Quindi potremmo dire che siamo allineati rispetto ad un Paese certamente liberista, dove non si ammetterebbe una crescita abnorme dell'area pubblica

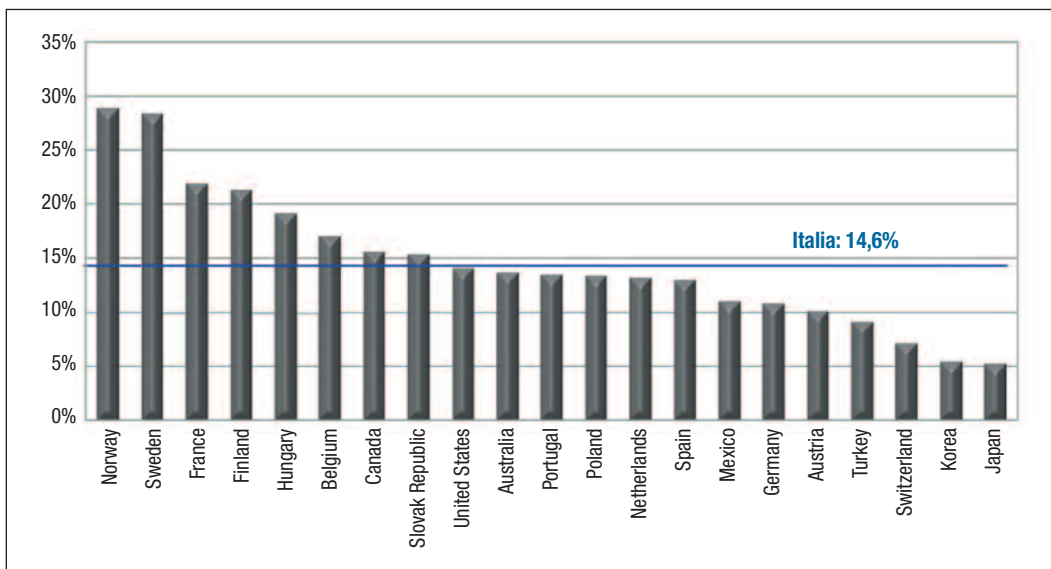
I costi del personale della Pubblica Amministrazione nei vari Paesi sono logicamente in relazione alla numerosità degli addetti. Come si può vedere nella figura 3 i Paesi che sopportano un onere maggiore per il costo del personale della Pubblica Amministrazione in relazione al PIL, sono sostanzialmente quelli con una percentuale superiore di dipendenti pubblici rispetto al totale della forza lavoro. Gli spostamenti di alcuni Paesi nella figura 3 rispetto alla graduatoria della figura 2 segnalano un maggiore, o minore, costo del lavoro rispetto ai Paesi con cui avviene il confronto. Per esempio, un Paese come il Portogallo che destina il 14% del proprio PIL alle retribuzioni degli addetti al settore pubblico, scavalca molti altri Paesi con una percentuale di forza

<sup>2</sup> Pilichowski, Turkisch (2008): Employment in Government in the perspective of the production cost of goods and services in the public domain, OECD Working Papers on Public Governance, N° 8, OECD Publishing.

lavoro impegnata nella Pubblica Amministrazione superiore alla sua, denota l'esistenza di livelli retributivi superiori in questo settore rispetto a quello che si verifica in altri Paesi.

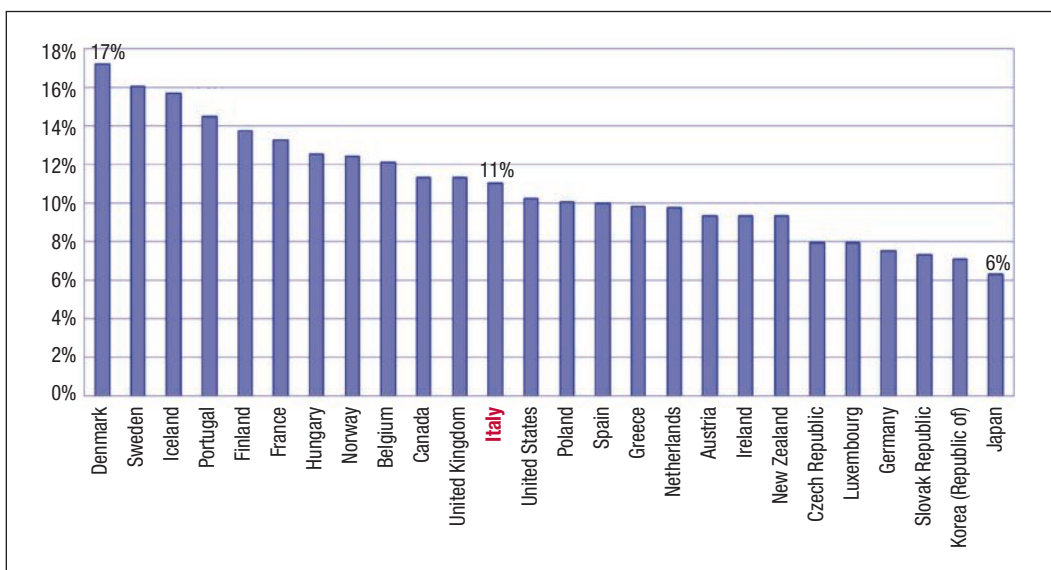
Un altro punto di vista molto interessante è quello che prende in considerazione solo l'amministrazione del settore pubblico, escludendo alcuni comparti che erogano servizi operativi alla comunità, in particolar modo la sanità, l'istruzione e la difesa. Togliendo questi comparti, il settore pubblico risulta costituito prevalentemente da addetti con compiti amministrativi (di indirizzo, di controllo e di certificazione). La situazione che si riscontra in questo caso (Figura 4) vede il nostro Paese non tra quelli con la maggior per-

centuale di addetti rispetto alla popolazione. Belgio, Francia e Germania hanno una struttura amministrativa della Pubblica Amministrazione che è più sviluppata di quella italiana in relazione alla popolazione. Anzi il nostro Paese con meno del 2% degli addetti rispetto al totale della popolazione è tra quelli con un apparato più contenuto e ridotto. Naturalmente le dimensioni della forza lavoro impiegata nella Pubblica Amministrazione possono non corrispondere in modo diretto a ciò che essa produce. Un apparato elefantico potrebbe generare risultati modesti, mentre una struttura snella supportata da mezzi tecnologici adeguati potrebbe fornire risultati notevoli. Non siamo naturalmente in grado



**FIGURA 2**

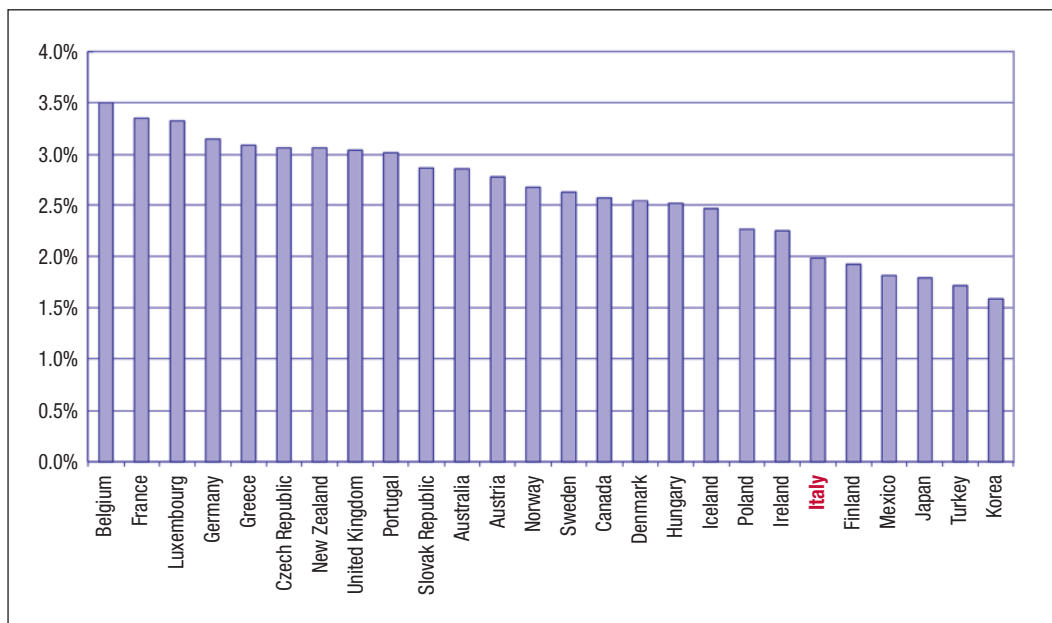
*Dipendenti della Pubblica Amministrazione come % della forza lavoro (2005) (Fonte: CEPD survey, Labour Force Survey, OECD)*



**FIGURA 3**

*Costi del personale della PA come % del PIL (2005) (Fonte: National Account OECD)*

**FIGURA 4**  
 Dipendenti della PA in senso stretto (esclusa istruzione, sanità e forze armate) rispetto al totale della popolazione (2005) (Fonte: Labour Force Statistics OECD)



di trarre conclusioni, tuttavia pare evidente che, escludendo le forze armate, la sanità e l'istruzione, l'apparato pubblico del nostro paese sia in linea, anzi addirittura più snello, rispetto a quanto riscontrato negli altri stati.

### 3. LO STATO DELL'INFORMATIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA

L'efficienza e la produttività di un'organizzazione con forti connotazioni burocratiche sono influenzate dall'uso delle tecnologie informatiche e telecomunicative (ICT). A questo proposito è interessante analizzare il livello di informatizzazione raggiunto dalla PA italiana. A tale scopo ci si può avvalere delle informazioni fornite dal Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), che ha l'obiettivo primario di dare supporto agli Enti pubblici nell'utilizzo efficace dell'informatica per migliorare la qualità dei servizi e per contenere i costi dell'attività amministrativa ed è tenuto a presentare ogni anno una relazione sullo stato di informatizzazione della PA centrale italiana. Nella visione del CNIPA la dimensione della PA centrale è però più estesa rispetto alla concezione di chi -con tale espressione- fa riferimento all'area del Governo e degli Enti pubblici centrali, tralasciando le Forze dell'ordine. Il dominio di in-

formazione del CNIPA riguarda circa 900.000 dipendenti pubblici (in quanto comprende anche le forze armate e altri enti) è quindi più esteso rispetto a quello da noi definito in precedenza come "PA centrale" la cui consistenza in termini di addetti è stata stimata tra i 300.000 e i 350.000 addetti. In realtà CNIPA fa poi riferimento ad una popolazione di dipendenti *informatizzabili* di circa 550.000 soggetti. Queste differenze vanno tenute presente quando si cercherà di trarre delle conclusioni sullo stato dell'informatizzazione della Pubblica Amministrazione centrale.

Dall'insieme dei dati presentati nella tabella 3, che descrivono il livello di informatizzazione della PA centrale, si ricava un'impressione di modernità che contraddice i luoghi comuni che abitualmente accompagnano gli uffici dello Stato e che evocano immagini di archivi cartacei e polverosi. In realtà entrambe queste situazioni paiono coesistere e sopravvivere. Gli archivi sono certamente ancora in funzione in molti ministeri, ma è altrettanto vero che in altri, come quello dell'Economia e delle Finanze, gli adempimenti fiscali di cittadini e imprese sono ormai in larga parte informatizzati e la carta è in via di eliminazione. Il tasso di informatizzazione della PA centrale si avvicina, se calcolato sui dipendenti effettivamente informatizzabili, a quello riscontrabile nelle im-



		Anno 2005	Anno 2006
<b>Infrastrutture di base</b>			
Sistemi grandi	numero	61	70
Sistemi medi	numero	19.632	25.303
Sistemi di memorizzazione	Dimens. della capacità in terabyte	n.r.	2.088
Pdl totali	numero	535.233	552.011
PC desktop in uso al personale	numero	469.329	480.291
PC desktop in uso a terzi	numero	2.518	5.554
PC portatili	numero	63.386	66.166
PC desktop centrali/dipendenti informatizzabili centrali	Amministrazioni centrali Enti <b>Tutte</b>	1,19 1,30 <b>1,21</b>	1,29 1,34 <b>1,30</b>

**TABELLA 3**

*L'infrastruttura tecnologica della PA centrale*  
(Fonte CNIPA 2006)

prese private dove il numero di PC per impiegato è di poco superiore a uno, livello ormai ritenuto di saturazione fisiologica nelle organizzazioni normali. Solo le aziende del terziario avanzato, o quelle particolarmente complesse, hanno rapporti prossimi o superiori a 1,5 PC per dipendente.

Questa complessa infrastruttura richiede un personale idoneo per la gestione e la manutenzione. Gli addetti informatici che dipendono dalla Pubblica Amministrazione centrale sono quasi 26.000 con un rapporto di 4,6 specialisti informatici ogni 100 dipendenti informatizzabili. Anche questo parametro depone a favore del livello di informatizzazione raggiunto dalla Pubblica Amministrazione italiana. Almeno sotto il profilo della dotazione tecnologica e delle risorse umane di cui dispone essa non sfigura rispetto al settore privato.

Una nota dolente è invece quella che riguarda la formazione informatica. Nel campo dell'ICT l'innovazione è incalzante e quindi ci si aspetterebbe un consistente impegno formativo per l'aggiornamento tecnico. Dai dati riportati nella tabella 4 appare invece che nel 2005 gli specialisti hanno dedicato 1,5 giorni alla formazione (0,7% del tempo lavorativo), mentre nel 2006 tale impegno si è ridotto addirittura ad un solo giorno. Tale valore appare un trop-

<b>Formazione fruita dai dipendenti espressa come percentuale del tempo lavorativo</b>			
Soggetti	2005	2006	
Addetti ICT	0,7%	0,5%	
Utenti	0,4%	1,0%	
<b>Formazione certificata</b>			
Certificati rilasciati		Dipendenti con formazione analoga a quella certificata	
2005	2006	2005	2006
16.875	25.962	111.301	121.751

**TABELLA 4**

*La formazione informatica nella PA (Fonte: CNIPA - Relazione annuale 2006)*

po modesto per il mantenimento di un elevato livello di aggiornamento in un'area come quella informatica in rapida e continua trasformazione. Anche il livello di addestramento degli utenti all'uso dell'ICT non appare molto tranquillizzante. Solo una percentuale molto modesta 25.962 rispetto a 550.000 dei dipendenti informatizzabili è dotato di certificazione all'uso del computer (ECDL). La situazione migliora se si prendono in considerazione livelli di formazione analoghi; ma anche in

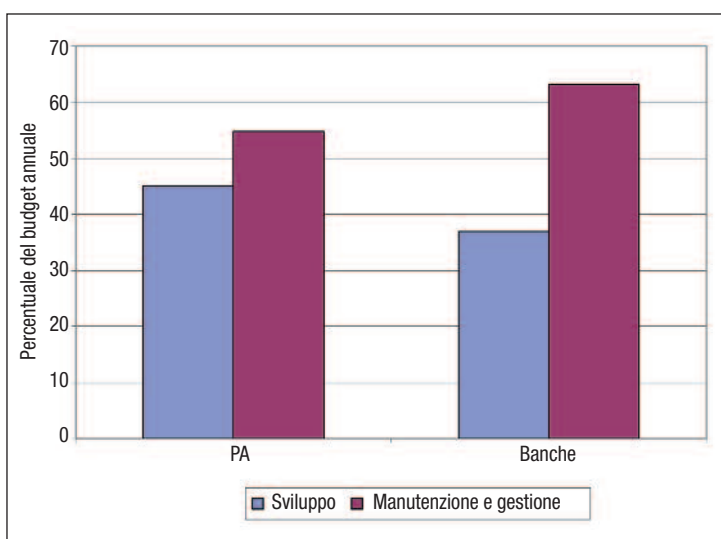
tale ipotesi (121.751 dipendenti formati) si tratta pur sempre soltanto di un 22% della popolazione che dovrebbe usare il computer. Il costo informatico che la Pubblica Amministrazione ha sostenuto nel 2006 ammonta a oltre 1.5 miliardi di euro. Una cifra consistente che suddivisa tra attività di sviluppo e attività di gestione (Figura 5) fornisce un'indicazione estremamente positiva. La PA non sta semplicemente mantenendo lo "status quo", ma sta destinando il 45% delle risorse allo sviluppo, ponendo le premesse per un ammodernamento del proprio sistema informa-

tivo, una situazione addirittura migliore di quella riscontrabile nel settore bancario.

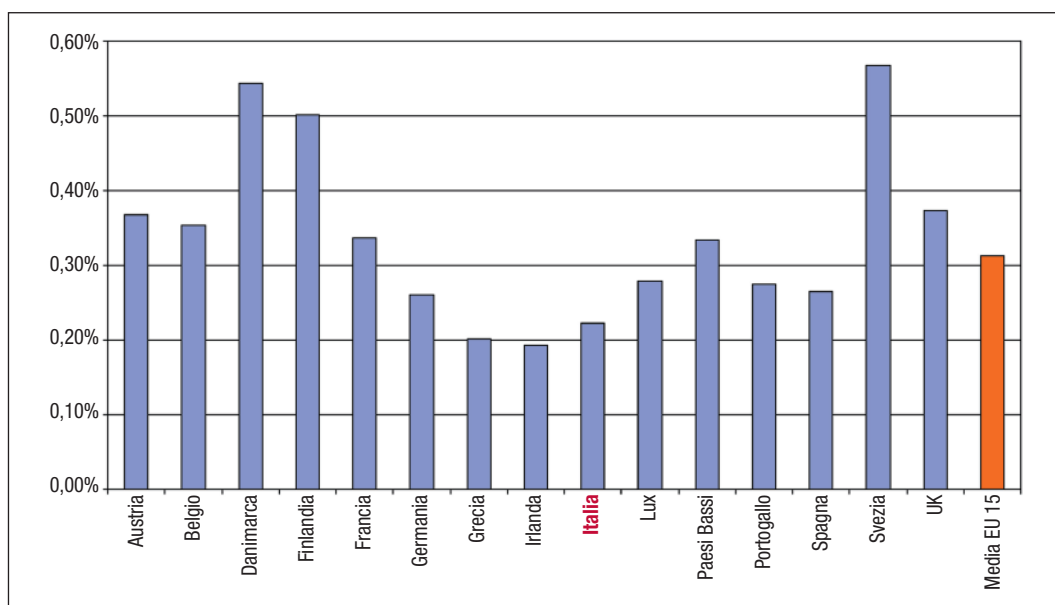
#### 4. LA SITUAZIONE INFORMATICA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA A FRONTE DI QUELLA EUROPEA

Anche a proposito del livello di informatizzazione della PA sorge la curiosità di raffrontare la situazione italiana con quella degli altri Paesi europei al fine di sapere se il grado di informatizzazione raggiunto dal settore pubblico in Italia sia allineato, o meno, a quanto si riscontra negli altri Paesi europei. Una prima indicazione al riguardo è fornita dal confronto tra la spesa informatica nella Pubblica Amministrazione nei vari Paesi europei. Il valore di questo parametro offre un segnale circa lo sforzo economico che le diverse Amministrazioni riservano al processo di informatizzazione delle rispettive strutture. La figura 6 evidenzia che l'Italia è uno dei Paesi Europei che meno investe in proporzione al proprio PIL nell'informatizzazione della propria Amministrazione Pubblica, rimanendo molto lontano dai Paesi nordici, e indietro rispetto anche a Francia e Inghilterra.

Una prima indicazione del livello di utilizzo dell'ICT in un contesto socio-economico può essere rappresentata dalla spesa per l'informatica e le telecomunicazioni effettuata dalle aziende e dai cittadini, ma non sempre tale indicatore corrisponde ad un effettivo livello



**FIGURA 5**  
Scomposizione del budget annuale della PA centrale ICT tra sviluppo e gestione e raffronto con la situazione del settore bancario



**FIGURA 6**  
Spesa ICT della Pubblica Amministrazione nei Paesi dell'UE in percentuale del PIL (Fonte: EITO 2002)



di buon utilizzo della tecnologia. La spesa informatica potrebbe essere gonfiata da sprechi e, pertanto, aree ad alto livello di investimenti informatici potrebbero risultare, ad un esame più approfondito, arretrate dal punto di vista della fruizione di questa tecnologia. Al contrario Paesi in cui la spesa è inferiore potrebbero risultare molto attenti negli investimenti ed avere in realtà una diffusione dell'uso dell'ICT superiore ad altri Stati che dichiarano una spesa maggiore. In altri termini si deve distinguere tra consumismo (ovvero inutile sperpero di risorse) e uso "economico" delle risorse medesime. Questa distinzione evoca la differenza tra un'Amministrazione oculata e attenta ed una poco accorta e prodiga nelle sue spese. L'equazione:

*"maggiori spese informatiche = società più informatizzata"*

pur avendo una sua giustificazione non ha rigore scientifico.

Il livello di informazione di un contesto socio-economico è correlato con la diffusione dell'uso delle applicazioni informatiche, e spesso ciò non dipende dal livello di spesa sostenuta, ma dalla capacità effettiva di organizzazioni e soggetti individuali di impiegare proficuamente i mezzi a disposizione.

Se dunque vogliamo rispondere al seguente interrogativo:

*"la Pubblica Amministrazione italiana è arretrata o - al contrario - progredisce nell'uso dell'ICT?"*

dobbiamo considerare quanto vengano utilizzati i servizi prodotti con l'informatica dai settori pubblici dei vari Paesi, facendo un confronto tra quanto si riscontra in Italia e quanto si osserva negli altri Stati europei.

Per rispondere al quesito formulato, che interessa anche gli altri Paesi europei (ciascuno dal proprio punto di osservazione) possiamo avvalerci dei risultati di una ricerca che la Commissione Europea ha svolto al riguardo, cercando di valutare il livello dei servizi di *e-government* disponibili nei vari Paesi e il loro grado di utilizzo da parte dei cittadini e delle imprese.

L'Unione Europea ha supportato con iniziative molteplici la realizzazione di applicazioni di *e-government* nei vari Paesi europei, ed ha introdotto degli indicatori per monitorare il grado di sviluppo della società dell'informazione<sup>3</sup>. Il più diffuso di tali indicatori è quello denominato *e-business readiness index* che intende misurare il grado di sviluppo del sistema economico nei confronti della società digitale. Vediamo come viene calcolato. Si tratta di un indicatore complesso costituito di due variabili (a e b). La prima chiamata "*ICT adoption*" vuole rappresentare il livello di predisposizione delle infrastrutture tecnologiche necessarie per lo sviluppo della società dell'informazione. La seconda, denominata "*ICT usage*" vuole invece misurare il grado di adozione da parte delle imprese delle infrastrutture precedenti. La Comunità Europea ha misurato l'*e-business readiness* per 25 Paesi europei<sup>4</sup>. Il risultato dell'indagine è illustrato nella figura 7 dove il nostro Paese si colloca vicino alla media dei Paesi Europei (EU 25). In generale, per quanto riguarda le infrastrutture l'Italia appare lievemente al di sotto della media europea. Mentre per quanto riguarda la "prontezza" (*readiness*) all'uso delle infrastrutture, è praticamente in linea con la media europea.

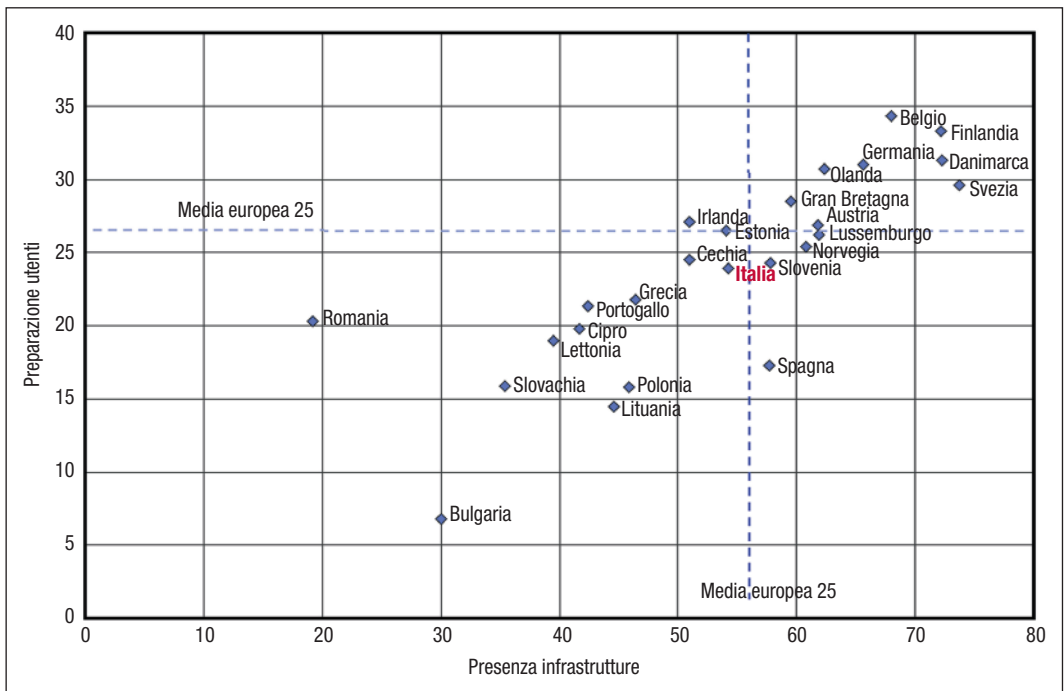
Questo modello di analisi, oltre che al sistema Paese nel suo complesso, è stato applicato anche su base più ristretta al mondo della PA, ossia all'ambiente che l'Unione Europea indica con l'espressione *e-government*. In tal caso è stato misurato il livello di sviluppo delle infrastrutture di *e-government* in ogni Paese a disposizione delle imprese e dei cittadini ed il loro livello di utilizzo da parte dei soggetti interessati<sup>5</sup>. Quello che emerge da questa indagine è riportato nei grafici delle figure 8 e 9. Essi mettono in luce che il nostro paese è allineato alla media dei 15 Paesi europei per quanto riguarda la disponibilità di

<sup>3</sup> Si veda il "Council Resolution on the implementation of the eEurope 2005 Action Plan; Brussels, 28 January 2003".

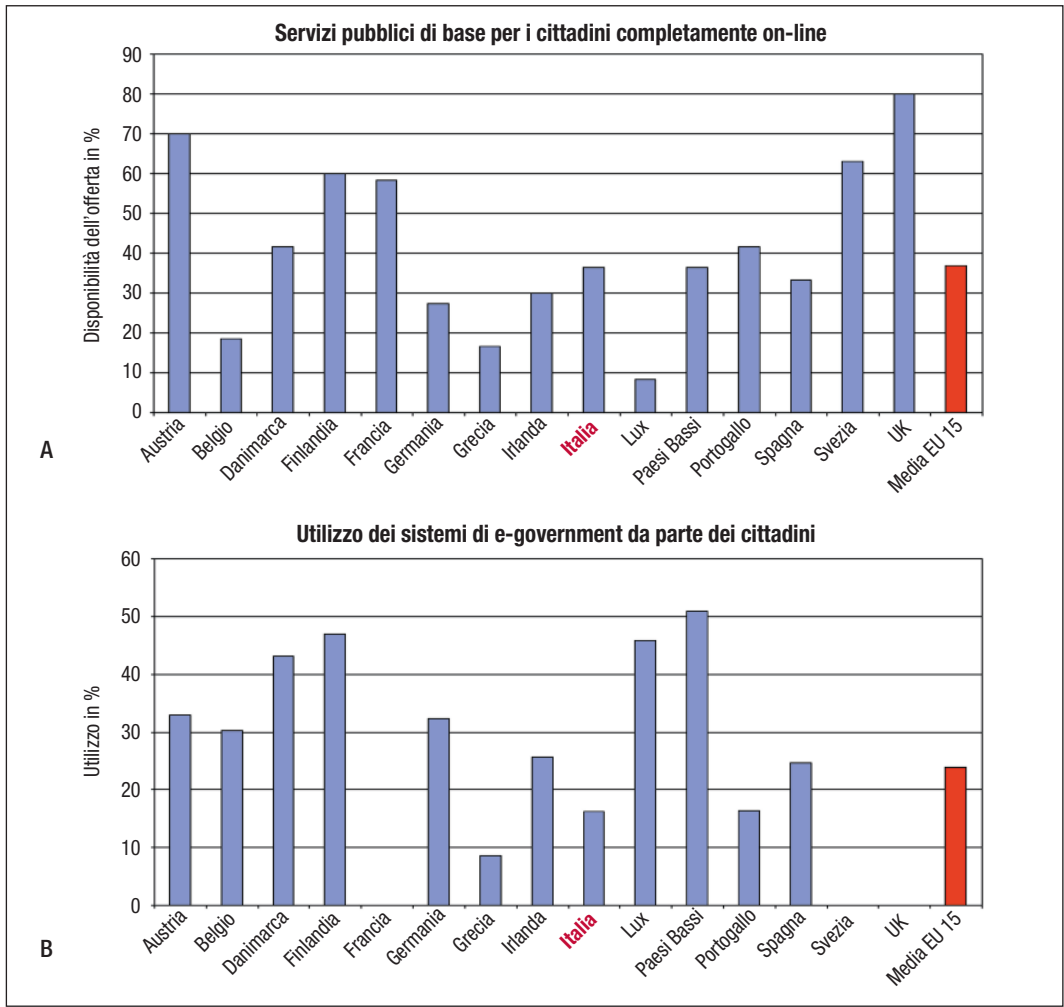
<sup>4</sup> F. Pennoni, S. Tarantola: The European e-business readiness index based on the year 2004 data of 26 countries, EU Commission DG Joint Research Center, Institute for the Protection and Security of the Citizen, Econometrics and Statistical Support. (Ispra July 14<sup>th</sup>, 2005).

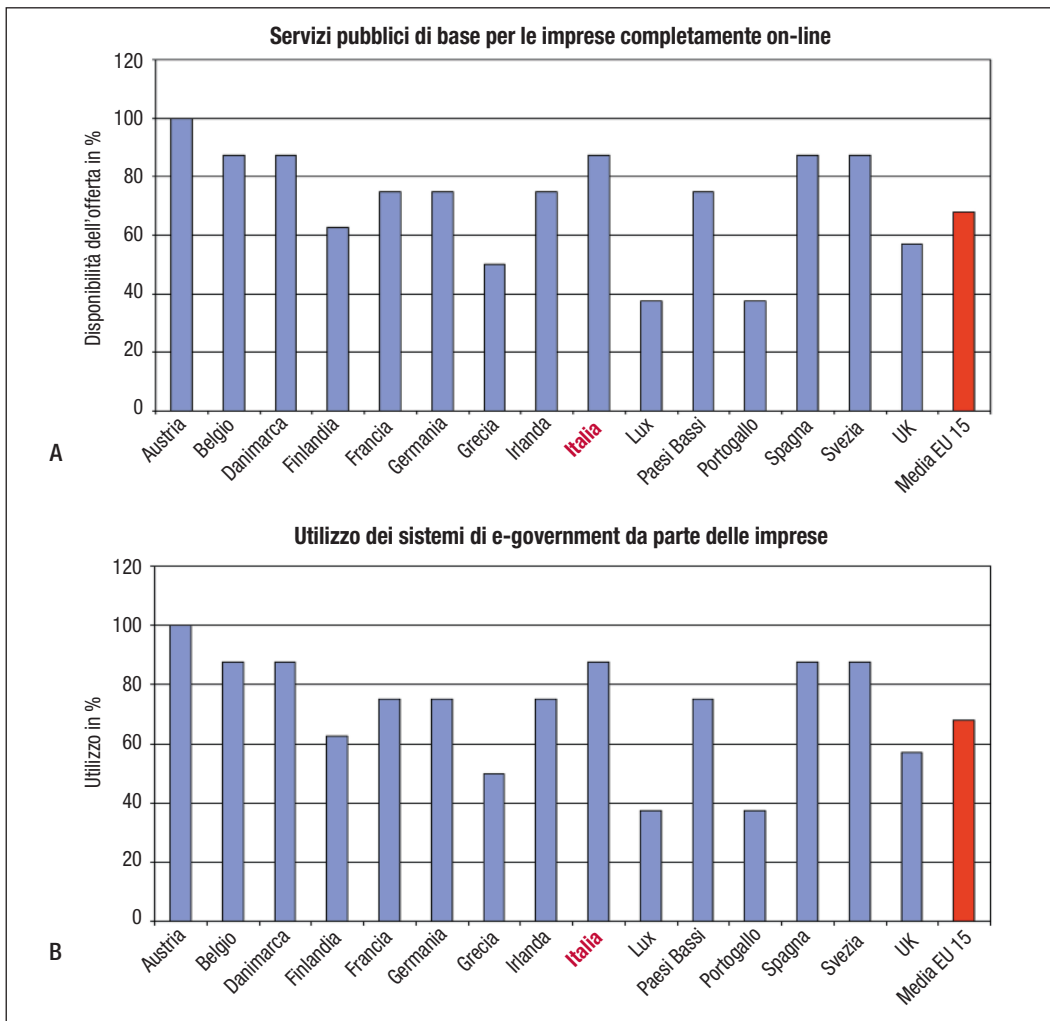
<sup>5</sup> CENSIS (2006): 9° Rapporto: Le città digitali in Italia (da consultare anche i rapporti degli anni precedenti).

**FIGURA 7**  
*E-readiness: la prontezza all'ingresso nella società dell'informazione (2004)*  
 (Fonte: European Commission: DG Joint Research Centre)



**FIGURA 8**  
*Disponibilità ed uso dei servizi di e-government per i cittadini nei Paesi europei*  
 (Fonte: Elaborazione CENSIS su dati European Commission "Information society and media")





**FIGURA 9**  
 Disponibilità ed uso  
 dei servizi  
 di e-government  
 per le imprese  
 nei Paesi europei  
 (Fonte: Elaborazione  
 CENSIS su dati  
 European Commission  
 "Information society  
 and media")

servizi completamente online per i cittadini, mentre l'uso di tali servizi da parte dei cittadini risulta inferiore a quanto si riscontra negli altri Paesi europei.

Per quanto riguarda, invece, i servizi di *e-government* per le imprese è l'Italia che si posiziona ai primi posti, sia per la disponibilità di applicazioni, sia per il loro livello di utilizzo da parte delle imprese (Figura 9). Si tratta di un risultato un po' sorprendente e forse inaspettato ottenuto dal nostro Paese: pur con una spesa informatica in rapporto al PIL inferiore a quello di quasi tutti i Paesi europei, l'Italia li sopravanza nella "prontezza d'uso" delle applicazioni di *e-government* per le imprese. Una conferma di questo stato di cose si ritrova nel fatto che le imprese italiane sono ormai abituate a mantenere le relazioni con il Ministero dell'Economia e delle Finanze esclusivamente in modo digitale.

## 5. CONCLUSIONI

Da quanto esposto la situazione della Pubblica Amministrazione italiana appare molto complessa, con luci ed ombre presenti nello stesso momento. Anzitutto va osservato che le dimensioni del settore pubblico in Italia sono del tutto comparabili con quanto si riscontra mediamente in Europa. Se poi ci si riferisce ai dipendenti della Pubblica Amministrazione in senso stretto (escludendo l'istruzione, la sanità e le forze armate) si scopre che il nostro Paese non presenta certo organici gonfiati nel pubblico impiego.

Anche per quanto riguarda i costi del personale la Pubblica Amministrazione italiana si pone al di sotto della media europea, dimostrando un'attenzione alla spesa pubblica superiore a quella di molti altri Paesi. Se l'Italia regge il confronto con gli altri Paesi europei per quanto concerne la forza lavoro impe-

gnata nel settore pubblico, qualche ombra si presenta quando si esaminano gli investimenti informatici che la riguardano.

Ad una prima analisi l'infrastruttura informatica di cui è dotata la Pubblica Amministrazione italiana appare notevole. Anche il rapporto tra i PC installati ed i dipendenti informatizzabili nella Pubblica Amministrazione centrale è di 1,21, valore che indica un tasso di informatizzazione elevato ed in linea con la situazione che si riscontra anche nelle aziende private, abitualmente giudicate più efficienti rispetto al contesto pubblico.

Un segnale di preoccupazione deriva invece dal livello della spesa informatica nel settore pubblico, che risulta più basso rispetto a quanto si riscontra nei Paesi europei più evoluti. Ad attenuare questa sensazione contribuisce però la misurazione dei risultati del processo di informatizzazione della Pubblica Amministrazione Italiana. Essa si rivela molto avanzata per quanto concerne i servizi alle imprese, le quali sono anch'esse molto attive nella fruizione di tali servizi.

Come spesso accade la situazione è quindi complessa: accanto a qualche aspetto critico c'è qualche soddisfazione. Un aspetto certamente preoccupante, foriero di preoccupazioni circa il futuro è il livello veramente basso di investimenti nella formazione dei pubblici dipendenti su temi informatici. Per entrare nella società dell'informazione e soprattutto per fruire delle opportunità offerte da questo nuovo contesto è necessario che non solo sia elevato il grado di alfabetizzazione informatico, ma che la padronanza degli strumenti informatici per il lavoro individuale sia adeguata alla professionalità richiesta. A questo proposito occorre ricordare che la Pubblica Amministrazione italiana si è data degli obiettivi sfidanti per quanto riguarda il suo posizionamento nella "società digitale". Il documento più emblematico al riguardo è probabilmente rappresentato dal "Codice dell'amministrazione digitale" (D.L. 82/2005, aggiornato successivamente con il D.Lgs. 159/2006) che così si esprime a proposito dell'introduzione dell'informatica nella Pubblica Amministrazione:

*Lo Stato, le regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conserva-*

*zione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione della comunicazione.*

A tal fine il Codice fornisce disposizioni che riguardano l'informatizzazione dei documenti che l'amministrazione emette, riceve e tratta. Lo spirito generale a cui è ispirata la normativa è quello di semplificare l'attività burocratica, consentire il trattamento elettronico di gran parte della documentazione, agevolare le relazioni tra gli Enti ed i cittadini e le imprese, consentendo ad esempio l'uso di Internet per ritrovare le informazioni che le amministrazioni devono mettere a disposizione sui propri Portali e l'impiego della posta elettronica per le comunicazioni reciproche.

Questo codice è certamente un punto di riferimento per l'informatizzazione della Pubblica Amministrazione; la sua attuazione incontra i normali ostacoli che gran parte delle istituzioni umane frappone nei riguardi del cambiamento organizzativo. Ma certamente mette il nostro Paese tra quelli più avanzati, per lo meno sul piano concettuale, per quanto riguarda l'impiego dell'ICT nella Pubblica Amministrazione.

## Bibliografia

- [1] Assinform: 2° rapporto Assinform sul mercato dell'IT nelle Regioni Italiane; 2006.
- [2] Berman E.M.: *Performance and productivity in public and nonprofit organizations*. Armonk, Sharpe, 2006.
- [3] Borgonovi E., Fattore G., Longo F.: *Management delle istituzioni pubbliche*. Milano, EGEA, 2008.
- [4] Borgonovi E., Camussone P.F., Occhini G.: *L'ignoranza informatica; il costo della Sanità*. McGraw-Hill 2004.
- [5] CENSIS: 9° Rapporto: *Le città digitali in Italia*. 2006.
- [6] CENSIS: Rapporto Annuale 2006a.
- [7] Cerbo P.: *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nella pubblica amministrazione*. Padova, CEDAM, 2007.
- [8] Christensen T.: *Organization theory and the public sector: instrument, culture and myth*. London, New York, Routledge, 2007.
- [9] CNIPA: *Relazione annuale 2006: Lo stato dell'informatizzazione della Pubblica Amministrazione centrale*. 2007.

- [10] Council Resolution on the implementation of the eEurope 2005 Action Plan. Brussels, 28 January 2003.
- [11] Cresti M.: *Efficienza e garanzie nell'evoluzione dell'organizzazione statale*. Milano, Giuffrè, 2006.
- [12] Cucciniello M., Nasi G.: *L'attuazione dell'e-government in Italia: retorica o realtà?* Milano, EGEA, 2008.
- [13] De Bruijn H.: *Managing performance in the public sector*. London, Routledge, 2007.
- [14] Duchesne S.: *Highlights of public sector pay and employment trends*. 2002 update, OECD (PUMA/HRM, 2002).
- [15] Eliassen Kjell A.: *Understanding public management*. London, SAGE, 2008.
- [16] EU Commission: *The Social and Labour Market Dimension of the Information Society - People First - The Next Steps*. COM, Vol. 97, 23 July 1997, p. 390.
- [17] EU Commission: *EInclusion revisited: The Local Dimension of the Information Society*. Commission Staff Working Document, SEC, 2005, p. 206.
- [18] Flynn N.: *Public sector management*. London, Sage, 2007.
- [19] Frissen P., Frissen H.A., Bekkers V. M., Brussaard B.K.: *European Public Administration and Informatization, A Comparative Research Project Into Policies, Systems, Infrastructures and Projects*. IOS Press, 1993.
- [20] Garson G.D.: *Information Technology and Computer Applications in Public Administration*. Issues and Trends, Idea Group Inc (IGI), 1999.
- [21] Garson G.D., Khosrowpour M.: *Handbook of Research on Public Information Technology*. Idea Group Inc (IGI), 2007.
- [22] Joyce P.: *Gestione strategica per i servizi pubblici* Bologna. *Il Mulino*, 2007.
- [23] Keehley P.: *Benchmarking in the public and nonprofit sectors: best practices for achieving performance breakthroughs*. San Francisco, Jossey-Bass, 2008.
- [24] Leggio A., Rey G.M.: *Information technology e management: indicazioni tecnico-gestionali ad uso delle pubbliche amministrazioni*. Il Sole 24 ore libri, 1993.
- [25] OECD: *Labour Force Survey & Statistics 1986-2006*. OECD Publishing, Edition 2007.
- [26] OECD: *Employment and Labour Market Statistics on CD-ROM*. OECD Publishing, Edition 2007a.
- [27] Pacifici G.: *Reinventing governance through ICT and public communication*. First european report on eGovernance and public communication, Milano, Angeli, 2006.
- [28] Pennoni, Tarantola: *The European e-business readiness index based on the year 2004 data of 26 countries*. EU Commission DG Joint Research Center, Institute for the Protection and Security of the Citizen, Econometrics and Statistical Support. Ispra July 14-th, 2005.
- [29] Pilichowski, Turkisch: *Employment in Government in the perspective of the production cost of goods and services in the public domain*. OECD Working Papers on Public Governance, n. 8, OECD Publishing, 2008.
- [30] Rocheleau, Bruce A.: *Public management information systems; Hershey*. Idea Group, 2006.
- [31] Sepe S.: *Stato legale e Stato reale : innovare la pubblica amministrazione per rimanere in europa*. Milano, *Il Sole 24 ore*, 2007.
- [32] Tivelli L., Masini S.: *Un nuovo modo di governare: l'e-government e il cambiamento della pubblica amministrazione*. Fazi Editore, 2002.

PIER FRANCO CAMUSSONE è Professore Ordinario di Organizzazione e Sistemi Informativi nella Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Trento. Già direttore dell'Area Sistemi Informativi della Scuola di Direzione Aziendale (SDA) della Bocconi. Autore di numerosi libri ed articoli sul ruolo strategico ed organizzativo dell'ICT.

E-mail: pierfranco.camussone@unibocconi.it