

(d) La voce software e servizi comprende anche tutti i restanti servizi.

Tab. 46 - Spesa PAC rispetto al mercato e al PIL, anni 2007 e 2008 (in migliaia di euro)

	2007	2008
Mercato italiano ICT (in milioni di euro)	20.190	20.343
Spesa PAC (in milioni di euro)	1.587	1.701
PIL (in milioni di euro)	1.544.915	1.572.243
Mercato italiano ICT/PIL	1,31	1,29
Spesa PAC/PIL	0,10	0,11
Spesa PAC/Mercato italiano ICT (al netto dell'IVA)	6,59	6,64

4.2.1.2 Confronto del consuntivo di spesa con le previsioni del piano triennale e del piano annuale 2007

Il paragrafo mette a confronto la spesa rilevata a consuntivo per l'anno 2008 con quella programmata dalle amministrazioni nel primo anno del piano triennale 2009-2011 e nel piano annuale 200824.

Nella tabella seguente vengono riportati i confronti sulla spesa in termini assoluti.

24 Il piano annuale 2008 costituisce l'aggiornamento Piano triennale 2009-2011 a seguito della definizione degli stanziamenti per le amministrazioni centrali dello Stato approvati con la legge di bilancio. Il confronto tra previsioni e consuntivi è stato possibile per l'anno 2008 relativamente alle amministrazioni che hanno trasmesso al CNIPA i loro piani annuali (28 amministrazioni che rappresentano circa il 75% della spesa complessiva consuntivata, pari a circa 1,2 miliardi di euro).

Tab. 47- Confronto fra la spesa prevista nel piano triennale, nel piano annuale e la spesa consuntivata, anno 2008 (importi in migliaia di euro)

Amministrazioni	Consuntivo	Piano annuale	Piano triennale	Piano triennale
	2008	2008	2009	2009-2011
Avvocatura	4.025	3.709	5.160	19.724
Consiglio di Stato(1)	8.234	6.264	16.870	36.377
Corte dei conti	20.153	22.794	21.060	59.498
Presidenza del Consiglio	6.623	890	6.020	11.110
SSPA	1.141	2.000	1.000	2.750
Affari Esteri	35.114	34.450	32.416	101.100
Ambiente e Tutela del Territorio(1)	7.389	4.141	5.625	11.767
Sviluppo economico(1)	4.328	7.317	13.405	33.226
Beni e Attività culturali	16.242	16.242	15.509	41.618
Difesa	59.991	39.344	82.873	184.726
Carabinieri	22.599	26.709	49.255	150.435
Economia e Finanze(3)	507.331	616.605	667.904	1.959.049
Giustizia	119.854	75.094	134.914	371.537
Infrastrutture e Trasporti(4)	60.464	44.514	23.506	49.471
Interno(1)	95.137	139.768	67.797	188.456
Lavoro e Previdenza sociale	17.748	45.393	44.626	115.439
Pubblica Istruzione	123.444	75.096	104.332	245.331
SIAN(5)	69.762	143.457	176.220	528.110
ACI	58.090	60.319	74.351	219.851
CNR	2.263	1.665	1.725	4.516
ENPALS(1)	2.302	2.650	2.650	8.050
ICE	10.247	11.958	11.761	36.243
IIMS	96	131	138	390
INAIL	146.752	158.709	152.975	386.498
INPDAP	89.682	99.655	102.840	295.550
INPS	155.464	157.004	167.141	370.189
IPOST	5.362	5.240	8.775	24.010
ISS	1.250	785	612	1.217
ISTAT	6.197	12.634	14.779	42.508
Totale Amm. Centrali e Enti	1.657.284	1.814.537	2.006.239	5.498.746

(1) Non ha inviato il piano annuale

(2) Non ha inviato né il consuntivo né il piano annuale

(3) Comprende anche le Agenzie fiscali (entrate, dogane e territorio), la Guardia di finanza e i Monopoli di Stato.

(4) Non comprende la Direzione generale Trasporti terrestri (MCTC).

(5) Comprende la programmazione del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali, del Corpo forestale dello Stato, dell'AGEA e dell'INEA.

Si osserva che, se in sede di piano triennale, le amministrazioni ipotizzano nuovi investimenti e nuove iniziative, a bilancio approvato, per mancati finanziamenti o per eventuali tagli, la spesa d'investimento presenta una notevole diminuzione, e appare una decompressione delle spese di gestione. Confrontando le spese

programmate nel piano annuale con le spese sostenute si evidenzia una differenza relativa del 9,5%, pari a 158milioni di euro effettivamente non spesi che si distribuiscono equamente tra le spese di investimento e le spese di gestione.

4.2.1.3 Spesa per voce di acquisto

Le due tabelle seguenti mostrano l'analisi della spesa per tipologia di prodotti e servizi acquisiti. Per stimare la spesa totale per l'informatica, sono state sommate la spesa esterna e la stima della spesa interna del personale ICT²⁵. La spesa interna per il 2008 risulta inferiore del 3,5% (56milioni di euro circa in valore assoluto) rispetto al 2007. La spesa totale per l'informatica, invece, risulta superiore del 3,6% rispetto al 2007 (173 milioni di euro circa in valore assoluto).

Tab. 48 - Spesa informatica complessiva per componente, anni 2007 e 2008
(in migliaia di euro)

Tipo di componente	Amm. centrali		Enti		Totale		Var %
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	
Hardware e sw di base	244.332	228.001	127.998	164.387	372.330	392.388	5,4
Software applicativo	299.480	275.196	162.003	147.080	461.483	422.276	-8,5
Reti	147.642	135.391	58.686	65.276	206.328	200.667	-2,7
Servizi	233.582	273.372	94.669	78.052	328.251	351.424	7,1
Altro	144.007	191.451	74.533	77.436	218.540	268.887	23,0
Totale beni e servizi	1.069.043	1.160.721	517.889	540.742	1.586.932	1.701.463	7,2
Costi interni	684.160	668.300	115.520	110.270	799.680	778.570	-2,6
Totale	1.753.203	1.829.021	633.409	651.012	2.386.612	2.480.033	3,9

Tab. 49 - Spesa informatica complessiva per componente, anni 2007 e 2008
(in distribuzione percentuale)

Macro voci di spesa	Amm. centrali		Enti		Tutte	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Hardware e sw di base	13,9	12,5	20,2	25,3	15,6	15,8
Software applicativo	17,1	15,0	25,6	22,6	19,3	17,0
Reti	8,4	7,4	9,3	10,0	8,6	8,1
Servizi	13,3	14,9	14,9	12,0	13,8	14,2
Altro	8,2	10,5	11,8	11,9	9,2	10,8
Totale beni e servizi	61,0	63,5	81,8	83,1	66,5	68,6
Costi interni	39,0	36,5	18,2	16,9	33,5	31,4
Totale	100	100	100	100	100	100

L'analisi delle variazioni rispetto al 2007 delle voci di spesa aggregata per tipologia di componente evidenzia quanto segue:

Si rileva un aumento della spesa destinata all'acquisto, alla locazione, al leasing e alla manutenzione di hardware e software di base (5,4% pari a 40milioni di euro in valore assoluto), ma la quota percentuale di questa componente della spesa resta pressoché invariata passando dal 15,6% nel 2007 al 15,9% nel 2008. Diversa è la situazione tra amministrazioni centrali e enti. Le prime diminuiscono di 16 milioni di euro la spesa per questa componente, i secondi, invece la aumentano di 36 milioni di euro.

²⁵ La spesa interna del personale ICT è stata calcolata sulla base degli anni persona impiegati nelle attività informatiche. Per un maggior dettaglio, si veda la nota metodologica.

Le amministrazioni che hanno avuto le variazioni più significative con un aumento di spesa sono l'ex ministero della Salute (+8milioni di euro, pari al 1220%), il Ministero del Tesoro (+5,5 milioni di euro, pari al 18%) e l'INPS (+31milioni di euro, con una percentuale del 51%).

Le amministrazioni che hanno evidenziato le variazioni con una diminuzione significativa sono la Guardia di Finanza (con il 49% corrispondente a -7,7milioni di euro), il Ministero dell'Interno (-6,3 milioni di euro, il 16%), l'Agenzia delle entrate (-6milioni di euro, pari al 28%), l'Agenzia delle dogane (-5,8milioni di euro, pari al 56%), l'Agenzia del territorio (-5,7 milioni di euro, pari al 57%), il Dipartimento per le politiche fiscali (-5milioni di euro con una variazione pari al 72%), e l'Arma dei Carabinieri (-4,6milioni di euro, pari a 25%).

Diminuisce notevolmente sia la spesa destinata all'acquisizione (in proprietà o in licenza d'uso), allo sviluppo e alla manutenzione del software applicativo (-8,5% pari a 78 milioni di euro in valore assoluto), sia la quota percentuale di questa componente rispetto al totale della spesa, che passa dal 19 al 17 per cento.

Le amministrazioni che hanno avuto le variazioni in valore assoluto più significative sono il Dipartimento delle politiche fiscali (-29milioni di euro pari all'81%), l'Agenzia delle Entrate (-14milioni di euro), il Tesoro (-10milioni di euro, pari al 20%), la Giustizia (-7milioni di euro, 24%), l'ex Ministero della Salute (+10milioni di euro, 579%) il Ministero dell'Interno (+5 milioni di euro, 28%) la Corte dei Conti (+4milioni di euro, pari al 77%) e l'INPDAP (-18milioni di euro, 39%)

Diminuisce notevolmente la spesa destinata all'acquisto di apparati attivi e passivi e di servizi per la gestione delle reti, di telecomunicazione e di TLC a valore aggiunto - 2,7%. La variazione di spesa per le amministrazioni centrali risulta inferiore di 12 milioni di euro in valore assoluto, mentre per gli enti aumenta di circa 11milioni di euro. La quota complessiva di questa componente passa dall' 8,6 all' 8,1 per cento nel 2008. Le amministrazioni che hanno avuto le variazioni in valore assoluto più significative sono: l'Interno (-21,5milioni di euro, pari all'85%); l'INPS (-6,7milioni di euro, 80%); gli Affari Esteri (+8milioni di euro, pari all'88%); le Politiche Fiscali (4milioni di euro, pari all'85%); l'INAIL (+15,5 milioni di euro, pari al 65%) e l'INPS (-6,6milioni di euro, 80%).

Cresce sia la spesa destinata ad acquisire risorse per la gestione di servizi che comprende le voci di spesa relative a formazione degli utenti e degli addetti ICT, servizi di gestione sistemi, acquisizione dati, assistenza utenti, elaborazione dati e accesso a DB esterne (+7% pari a 23,1 milioni di euro in valore assoluto), sia la quota di questa componente, che passa dal 13,8 al 14,2 per cento. La variazione della spesa nelle amministrazioni centrali è notevole infatti si evidenzia un aumento di circa 40milioni di euro in valore assoluto, mentre di contro, è da rilevare una diminuzione di spesa negli enti pari a circa 17milioni di euro. Le amministrazioni che hanno fatto registrare le variazioni più significative in valore assoluto sono: l'Agenzia delle dogane (+8,3 milioni di euro, 18%); l'INAIL (-16milioni di euro, 54%); l'INPDAP (+9 milioni di euro, 55%); il Ministero del Tesoro (+5,3milioni di euro, pari al 18%) e l'INPS (-6,2milioni di euro, 38%).

Nelle due tabelle che seguono si riporta il dettaglio delle macrovoci di spesa informatica, separate in spesa per investimento e sviluppo e spesa per manutenzione e gestione.

Tab. 50 - Dettaglio della spesa informatica per investimento e sviluppo, anni 2007 e 2008
(in migliaia di euro)

Voci di spesa	2007	2008	Var 2007/2008(%)
Acquisto grandi sistemi	18.610	32.082	72,4
Acquisto sistemi intermedi	36.464	31.468	-13,7
Acquisto stazioni di lavoro	48.793	39.726	-18,6
Acquisto altro hardware	63.094	51.620	-18,2
Acquisto software di base e di ambiente	36.470	70.483	93,3
Acquisto hardware e software di base	203.431	225.379	10,8
Acquisto pacchetti applicativi	49.240	43.512	-11,6
Studi e consulenze	38.490		13,0
Sviluppo sw ad hoc e manutenzione evolutiva	262.334	256.997	-2,0
Avviamento e messa in produzione	4.494	3.710	-17,4
Servizi integrazione sistemi	11.702	13.987	19,5
Acquisto software applicativo	366.260	318.206	-13,1
Acquisto apparati attivi e passivi	41.438	38.154	-7,9
Acquisti Reti	41.438	38.154	-7,9
Formazione utenti	9.572	9.743	1,8
Formazione addetti ICT	5.091	1.058	-79,2
Formazione	14.663	10.801	-26,3
Altri costi di investimento e sviluppo	74.228	134.105	80,7
Altre voci di sviluppo	74.228	134.105	80,7
Totale spese di investimento e sviluppo	700.020	792.469	13,2

Tab. 51 - Dettaglio della spesa informatica per manutenzione e gestione, anni 2007 e 2008
(in migliaia di euro)

Voci di spesa	2007	2008	Var 2007/2008(%)
Locazione/leasing grandi sistemi	4.066	3.119	-23,3
Locazione/leasing sistemi intermedi	3.158	13.412	324,7
Locazione/leasing stazioni di lavoro	15.204	22.937	50,9
Locazione/leasing altro hardware	2.346	3.262	39,0
Manutenzione grandi sistemi	28.896	26.196	-9,3
Manutenzione sistemi intermedi	25.627	26.870	4,9
Manutenzione stazioni di lavoro	19.629	23.248	18,4
Manutenzione altro hardware	17.795	5.608	-68,5
Locazione/leasing software di base e di ambiente	20.067	8.921	-55,5
Manutenzione software di base e di ambiente	37.601	33.451	-11,0
Hardware e software di base	174.389	167.024	-4,2
Locazione/leasing pacchetti applicativi	13.301	7.318	-45,0
Manutenzione pacchetti applicativi	24.489	22.264	-9,1
Manutenzione adeguativa correttiva del sw ad hoc	58.393	74.495	27,6
Software applicativo	96.183	104.077	8,2
Servizi di gestione reti	58.804	48.916	-16,8
Servizi di telecomunicazione	77.725	73.114	-5,9
Servizi TLC a valore aggiunto	30.771	40.487	31,6
Reti	167.300	162.517	-2,9
Servizi gestione sistemi	218.812	252.070	15,2
Servizi acquisizione dati	13.424	10.700	-20,3
Servizi assistenza utenti	64.159	64.414	0,4
Servizi elaborazione dati ed accesso BD esterne	17.783	13.445	-24,4
Altri servizi	314.178	340.629	8,4
Altre voci di manutenzione e gestione	144.592	134.784	-6,8
Altre voci di manutenzione e gestione	144.592	134.784	-6,8
Totale spese di gestione	896.642	909.031	1,4

4.2.1.4 Spesa in relazione all'organizzazione

Nel 2008 la spesa ICT media complessiva (interna ed esterna) per dipendente è pari a 2.740 euro, che rimane quasi invariata rispetto al 2007 (2730 euro) e quella per postazione di lavoro di 4.060 euro, leggermente inferiore a quella del 2007, pari a 4.180.

Si osserva che questi indicatori assumono valori molto differenti in relazione alle caratteristiche delle amministrazioni, in particolare i valori sono maggiori nelle amministrazioni che erogano direttamente servizi all'utenza sul territorio e di minore incidenza per le amministrazioni che svolgono essenzialmente un ruolo di coordinamento e di indirizzo.

La ripartizione della spesa tra sviluppo dei sistemi e loro gestione

Dai dati emerge che la spesa destinata agli investimenti e alle attività di sviluppo è fortemente aumentata, complessivamente in valore assoluto, di 91,6 milioni di euro ed in percentuale dell'8,6% (+9,5% per le amministrazioni centrali e +7,8% per gli enti) rispetto al 2007.

La quota di spesa destinata allo sviluppo è aumentata negli enti dal 65,4% del 2007 al 69,2%, nel 2008; diminuisce, invece, nelle amministrazioni centrali passando dal 69,9% al 67,2%. La variazione della spesa relativa alla quota sviluppo aumenta passando dal 67,4% del 2007 al 68,2 del 2008.

La quota di spesa destinata alla manutenzione e alla gestione è invece diminuita passando dal 32,6% del 2007 al 31,8% del 2008. In valore assoluto, tale variazione è stata di circa 23 milioni di euro ma, con un aumento per le amministrazioni centrali di circa 51 milioni di euro e con una diminuzione per gli Enti pari a 28,3 milioni di euro.

Le amministrazioni che, relativamente allo sviluppo dei sistemi, hanno fatto registrare variazioni superiori o inferiori a 9 milioni di euro in valore assoluto, sono state: il Dipartimento delle Entrate (-18,1 milioni di euro, pari al 24%); l'INAIL (+40,1 milioni di euro, pari all'87%); l'INPS (+19,4 milioni di euro, 22%); Politiche Fiscali (-27,4 milioni di euro, 58%); Ministero della Difesa (+7,6 milioni di euro, pari al 28%) e Giustizia (-10,7 milioni di euro, pari al 26%).

Le amministrazioni che hanno fatto registrare le variazioni più significative, in valore assoluto, rispetto alla quota di spesa destinata alla manutenzione e alla gestione sono: il Dipartimento delle politiche fiscali (-12,6 milioni di euro, pari al 74%); le Infrastrutture (16 milioni di euro, 62%); il Ministero degli Affari Esteri (+11,3 milioni di euro, pari al 75%) e l'INAIL (-19,3 milioni di euro, pari al 24%).

Tab. 52 - Ripartizione della spesa informatica esterna per attività pianificate, anni 2007 e 2008 (in migliaia di euro)

Attività	Amministrazioni centrali		Enti		Tutte	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Sviluppo	485.922	532.138	583.121	628.583	1.069.043	1.160.721
Manutenzione e gestione	209.078	260.315	308.811	280.427	517.889	540.742
Totale	695.000	792.453	891.932	909.010	1.586.932	1.701.463

Tab. 53 - Composizione della spesa informatica esterna per attività, anni 2007 e 2008 e variazione rispetto al 2007 (in percentuale)

Attività	Amministrazioni centrali		Enti		Tutte		Variazione sul 2007		
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	Amm. Centrali	Enti	Tutte
Sviluppo	69,9	67,2	65,4	69,2	67,4	68,2	9,5	7,8	8,6
Man. e gestione	30,1	32,8	34,6	30,8	32,6	31,8	24,5	-9,2	4,4
Totale	100	100	100	100	100	100	14,0	1,9	7,2

4.2.1.5 La spesa per modalità di acquisizione di beni e servizi ICT

L'affidamento "in house", cioè le convenzioni che alcune amministrazioni hanno con le società di proprietà pubblica (SOGEL, ACI informatica, ICE IT) o miste (SIN è pubblica al 50%) è significativo. Solo il 72% della spesa è disponibile direttamente al mercato (nel 2007 il 68%). Particolarmente evidente è l'affidamento in house nelle amministrazioni centrali, dove questa modalità rappresenta circa il 31% della spesa (35% nel 2007)²⁶.

La quota di spesa affidata alla procedura aperta rappresenta il 22,1% per le amministrazioni centrali e il 37,9% per gli Enti. La procedura negoziata rappresenta il 51,9% della spesa per le amministrazioni centrali e il 40,3% per gli enti. Gli acquisti tramite convenzioni con Centrale acquisti (CONSIP) sono pressoché simili tra enti e amministrazioni centrali rispettivamente per il 7,2% e il 7,4% della spesa. Il market-place rappresenta l'1,3% del totale delle spese.

Gli accordi quadro, che comprendono principalmente i contratti SPC, rappresentano per le amministrazioni centrali il 6,8% della spesa e per gli enti il 12,8.

La cifra totale disponibile al mercato risulta, quindi, inferiore al miliardo di euro.

²⁶ Occorre tenere conto, però, che le società "in house", a loro volta, acquisiscono una certa parte dei beni e dei servizi di cui abbisognano dal mercato, il più delle volte attraverso procedure concorsuali.

Tab. 54 - Contratti per tipologia di acquisizione anno 2008 (distribuzione percentuale rispetto al valore economico)

Modalità acquisizione	Amministrazioni centrali (%)	Enti (%)	Totale PAC (%)
Procedura aperta	22,1	37,9	27,2
Procedura negoziata	51,9	40,3	48,2
Spese in economia - cottimo fiduciario	10,7	1,7	7,8
Convenzione centrale acquisti	7,4	7,2	7,3
Accordo quadro	6,0	12,8	8,2
Market-place	1,9	0,2	1,3
Totale	100	100	100

4.2.1.6 Trend della spesa

L'analisi storica della spesa effettuata su un sottoinsieme di amministrazioni - che hanno inviato i dati dal 1995 al 2007 e che rappresentano il 91% della spesa complessiva - evidenzia come nelle amministrazioni centrali dello Stato ci sia un'inversione di tendenza dopo la continua riduzione della spesa avvenuta a partire dal 2003 e perdurata fino al 2007. Negli enti pubblici non economici, riprende a crescere la dopo due anni (il 2006 e il 2007) di spesa stazionaria.

Figura 12: variazione della spesa ICT dal 1995 al 2007 (1995=100)



4.2.1.7 Elementi di analisi sulla spesa pubblica secondo la Corte dei conti

Si riportano di seguito alcuni cenni al quadro generale della spesa pubblica nel 2008, così come analizzato nel “Giudizio della Corte dei Conti sul Rendiconto Generale dello Stato 2008”²⁷.

L’analisi della spesa pubblica nel 2008 si inquadra in un andamento condizionato dallo scenario economico mondiale che, come ricordato anche nel Rapporto annuale Istat, è stato attraversato da una grave crisi finanziaria. In particolare gli indici relativi al 2008 riflettono tale contesto con una flessione del PIL dell’1% e una riduzione dell’avanzo primario del 2,4% associati al peso del debito pubblico, pari al 105,8% del PIL.

La spesa primaria corrente è cresciuta del 4,5%, un tasso superiore a quello medio dell’ultimo biennio (3,4%), mentre le spese in conto capitale sono diminuite del 6,1%.

Per quanto riguarda le azioni volte alla razionalizzazione e riqualificazione della spesa, la Corte dei Conti osserva che, dei risparmi di spesa attesi da tali interventi, 545 milioni di euro, sarebbero stati generati dal contenimento dei consumi intermedi, ottenuto con misure volte, tra l’altro, a migliorare l’efficienza del sistema degli acquisti di beni e servizi attraverso l’estensione dell’utilizzo delle convenzioni Consip.

In prospettiva, inoltre, un abbattimento dei costi, stimato nella misura del 25% entro il 2012, dovrebbe derivare dal piano digitale della P.A. “eGov2012”, approvato a fine gennaio 2009. Il piano prevede, in ciascuno dei prossimi 4 anni, investimenti per circa 345 milioni di euro e riduzioni significative delle collaborazioni e consulenze esterne.

La distribuzione della spesa per il 2008 si articola secondo la nuova struttura del bilancio dello Stato per missioni e programmi, in un approccio volto, sostanzialmente, alla ricostruzione delle politiche pubbliche di settore. Il metodo evidenzia che le politiche di settore si concludono il più delle volte in ambito regionale e locale coinvolgendo le autonomie territoriali.

Ne consegue una limitata significatività di un’analisi condotta sulla sola struttura delle amministrazioni centrali che non è, di per se sola, rappresentativa di un compiuto sistema di politiche pubbliche suddivise per settori funzionali omogenei e organici.

Va inoltre considerato l’elemento di forte complessità costituito da un processo di “riorganizzazione permanente” degli assetti ministeriali che ha segnato anche il 2008 e non ha facilitato la comprensione di attribuzioni e compiti delle diverse amministrazioni e l’impiego delle correlate risorse finanziarie.

In alcuni casi le competenze dei Ministeri non esauriscono un’intera politica quando questa abbia caratteri di trasversalità. È questo il caso, ad esempio, della politica ambientale, di quella dell’innovazione e della ricerca, di quella delle infrastrutture e dei trasporti.

²⁷ Vedi : Corte dei Conti, “Giudizio sul Rendiconto generale dello Stato 2008” - Memoria del Procuratore Generale

Una sintetica analisi di correlazione (con riferimento al dato della massa impegnabile per spese finali) rivela che cinque missioni, da sole, incidono per il 69,1 per cento sul dato complessivo incrementando il loro rapporto rispetto al precedente esercizio.

In altri termini, circa i sette decimi delle spese finali attengono a 5 missioni, mentre i restanti tre decimi si distribuiscono sulle altre 29 missioni, rendendo evidente uno squilibrio già a suo tempo sottolineato. Trattasi delle missioni 3 (Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali) pari al 21,5 per cento delle spese finali; 34 (Debito pubblico) pari al 14,8 per cento; 29 (Politiche economico-finanziarie e di bilancio) pari al 12,6 per cento; 25 (Politiche previdenziali) pari al 12 per cento; 22 (Istruzione scolastica) pari all'8,2 per cento.

Tale distribuzione dimostra che è estremamente elevato il livello di concentrazione della spesa statale (complessivamente circa il 90 per cento è riferito a 11 missioni) mentre solo il residuo decimo si distribuisce sulle altre 23 missioni.

5 Regioni ed Enti locali: spesa e infrastrutture ICT

L'analisi del fenomeno ICT nella Pubblica Amministrazione centrale risulta certamente essere quanto meno incompleta se non viene corredata del complemento di una parallela analisi che abbia ad oggetto il mondo delle Regioni, dei Comuni e delle Province.

È nei voti del CNIPA poter pervenire, entro il 2009, ad una intesa che preveda, a partire dal 2010, una collaborazione qualificata e non episodica con le amministrazioni pubbliche territoriali al fine di produrre, negli anni a venire, Piani triennali e Relazioni annuali integrati ed in grado di offrire scenari informativi relativamente all'impiego delle ICT in tutta la Pubblica Amministrazione.

Per quanto riguarda la Relazione presente, per la prima volta vengono riportati alcuni dati di carattere generale riguardanti la spesa 2008 per le ICT nelle Regioni, nei Comuni e nelle Province ed alcuni commenti su di essa.

Le fonti dei dati utilizzate per le considerazioni che seguono sono diverse:

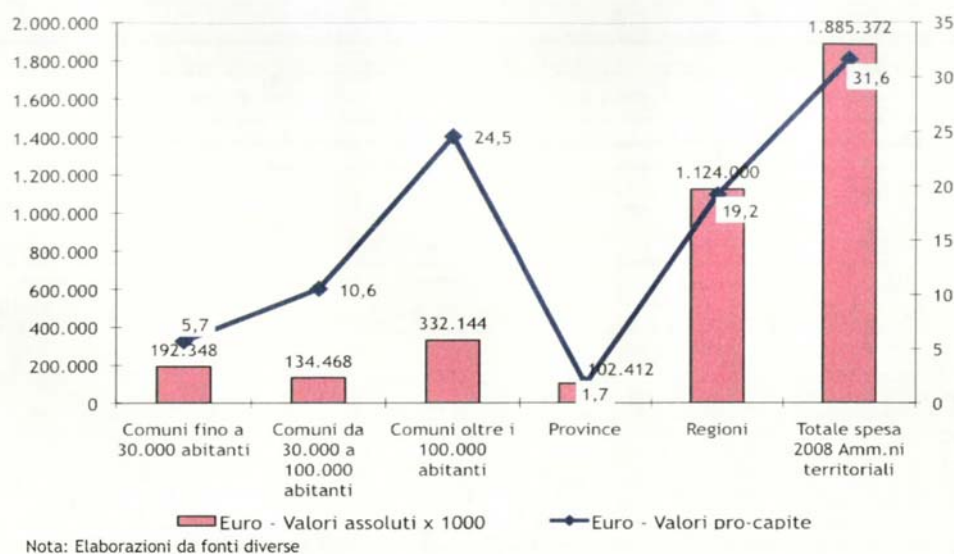
- per quanto riguarda le Regioni, il CNIPA si è avvalso della collaborazione del CISIS, Centro Interregionale per i Sistemi Informativi e la Statistica, che ha fornito i dati oggetto della rilevazione Netics commissionata dal CISIS;
- per quanto attiene i Comuni con più di 30.000 abitanti, il CNIPA ha fatto ricorso ai dati rilevati da Ancitel, attraverso il suo Osservatorio sulle ICT per i dati riguardanti i Comuni, opportunamente integrati con dati ISTAT (Rilevazione ICT nelle Amministrazioni locali 2007);
- per i Comuni di minore dimensione, i dati utilizzati sono quelli raccolti dal CNIPA in occasione (fine 2007, inizio 2008) dell'indagine sui costituendi CST, Centri Servizi Territoriali per i piccoli Comuni, una linea di intervento del CNIPA stesso finalizzata a rendere possibile ai piccoli Comuni un più agevole ed efficace ricorso sulle ICT per lo svolgimento delle loro funzioni istituzionali e l'erogazione di servizi a cittadini e imprese. Anche in questo caso è stata prevista una integrazione con dati ISTAT 2007;
- per le Province, infine, i dati utilizzati sono, in prevalenza, quelli ISTAT integrati con dati forniti direttamente dall'UPI.

Non è stato preso in considerazione il mondo delle Comunità Montane, che pure sono comprese nella rilevazione ISTAT, e per via della sostanziale irrilevanza dei volumi di spesa realizzati rispetto agli altri Enti, ed in conseguenza della radicale ristrutturazione, in termini di numero e di funzioni, che interessa, in ciascun contesto regionale, tutte le Comunità Montane.

5.1 La spesa cumulata della PA territoriale

La spesa complessiva per le ICT nelle amministrazioni territoriali, sia in valore assoluto che in termini pro-capite, in rapporto alla popolazione residente, può essere rappresentata nel grafico seguente

Figura 13 : Spesa ICT in valore assoluto e pro-capite per le varie tipologie di Amministrazioni territoriali, anno 2008



Il grafico rende immediatamente percepibili due dati:

- l'andamento della spesa pro-capite nei Comuni (da 5,7 euro/anno per abitante nei piccoli centri fino a quasi 25 euro nei Comuni di maggiore dimensione);
- il fatto che il 60% complessivo della spesa annua per ICT delle amministrazioni territoriali passa per le Regioni (1.124milioni di euro su un totale di 1.885milioni di euro).

Fatta questa breve introduzione, e prima di passare ad illustrare, in termini ugualmente sintetici, la realtà delle singole tipologie istituzionali, conviene soffermarsi sulla rappresentazione grafica della spesa complessiva per ICT presa in esame per le PA territoriali e la PA centrale.

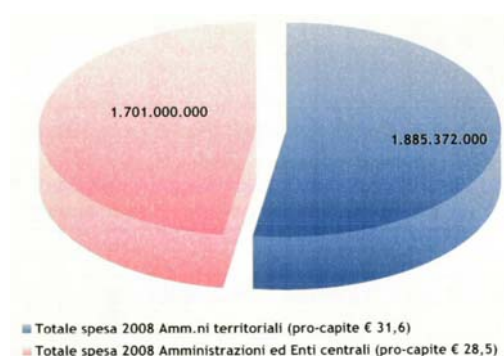
Il volume complessivo di spesa che ne risulta, oltre i 3,5 miliardi di Euro, deve essere ritenuto, tuttavia, sottostimato per le seguenti ragioni:

- gli uffici preposti alla gestione delle ICT nelle varie pubbliche amministrazioni, centrali e territoriali, non sempre intercettano ed orientano il totale della spesa dei loro Enti in tema di ICT. È, infatti, esperienza non rara quella di imbattersi in "committenze" ICT, all'interno di molte pubbliche amministrazioni, che operano in modo autonomo, spesso giustificando tale autonomia con la necessità di un approccio "specialistico" alla spesa in considerazione della natura altrettanto specialistica della funzione amministrativa per la quale la committenza si mobilita. Questo fenomeno è particolarmente rilevante nelle Regioni e nelle Province per applicazioni riguardanti, ad esempio, ambiti quali l'ambiente, la viabilità e al territorio; i beni culturali, l'agricoltura, il turismo, etc..;
- non sono stati raccolti e trattati, quanto meno ai fini della presente relazione, i dati riguardanti le scuole (oltre 10.000), le Università, le ASL e le utilities.

Una stima prudentiale, ancorché estremamente generica, del volume della spesa non rilevato porta a ritenere che esso possa aggirarsi tra i 1,8 e i 2miliardi di euro

risultanti dalla somma delle seguenti stime parziali: Università (associate al CRUI) 240milioni di euro, Aziende sanitarie locali e Aziende Ospedaliere tra i 600 e gli 800milioni di euro, le utilities, intorno agli 800milioni di euro. Non sono stati trovati dati che consentano di ipotizzare stime della spesa ICT da parte delle 10.759 istituzioni scolastiche.

Figura 14: Distribuzione della spesa ICT per la PA tra pubblica amministrazione centrale e pubblica amministrazione territoriale, anno 2008



Fonte CNIPA

5.2 La spesa ICT nelle Regioni

La spesa delle Regioni per ICT solo in parte è destinata “alle” Regioni intese come Amministrazioni.

Una parte considerevole dei loro budget di spesa è infatti destinata all’attuazione di politiche di sviluppo della società dell’informazione, in coerenza con le politiche nazionali ed europee, e perciò a realizzare infrastrutture per i territori amministrati e a finanziare progetti innovativi da parte delle amministrazioni pubbliche - Comuni ed, in misura minore, Province e forme associative di Comuni - insistenti sul territorio regionale.

I fondi per l’attuazione delle politiche di sviluppo della società dell’informazione sono rese disponibili alle Regioni direttamente dall’Unione Europea (fondi FSE,²⁸ e

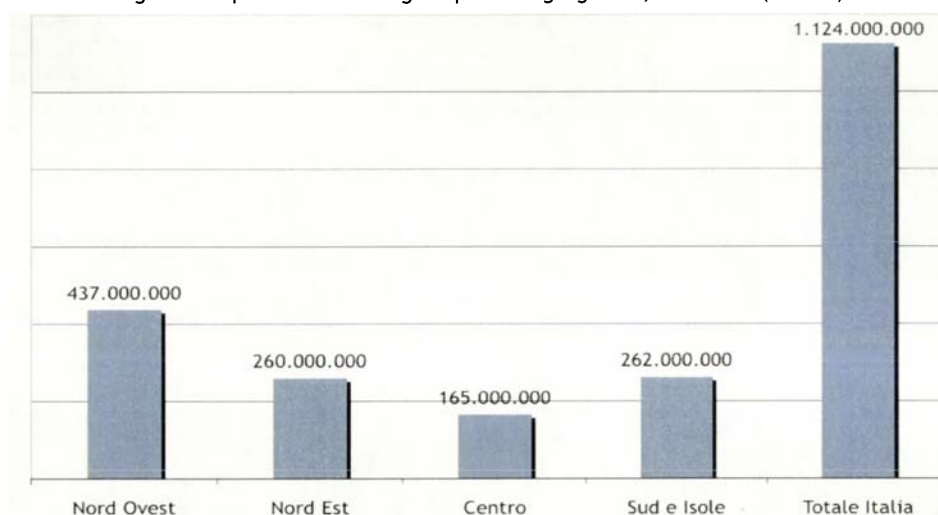
²⁸ Fondo Sociale Europeo, destinato prevalentemente a sostenere il mercato del lavoro e la qualificazione professionale

fondi FESR²⁹) e dal governo nazionale (fondi FAS³⁰). Tali fondi sono assegnati sulla base di programmazioni pluriennali di interventi.

Il comportamento delle Regioni sul fronte della spesa per le ICT - come peraltro su molti altri fronti - è estremamente differenziato in funzione degli interessi locali, della coesione amministrativa e istituzionale, del livello di innovazione disponibile sul territorio, del ruolo giocato da Province e Comuni.

Il grafico che segue illustra quale sia la distribuzione della spesa per aree geografiche nel corso del 2008.

Figura 15: Spesa ICT nelle Regioni per area geografica, anno 2008 (in euro)



Fonte: Indagine CISIS/Netics

L'analisi riguardante la spesa che emerge da altri rapporti e studi, in particolare da un'indagine svolta dal CNIPA sui progetti ICT finanziati con fondi europei nella programmazione 2000-2006, ha evidenziato una grande difficoltà delle Regioni meridionali a "spendere" effettivamente la quota delle risorse finanziarie che hanno programmato per lo sviluppo della società dell'informazione.

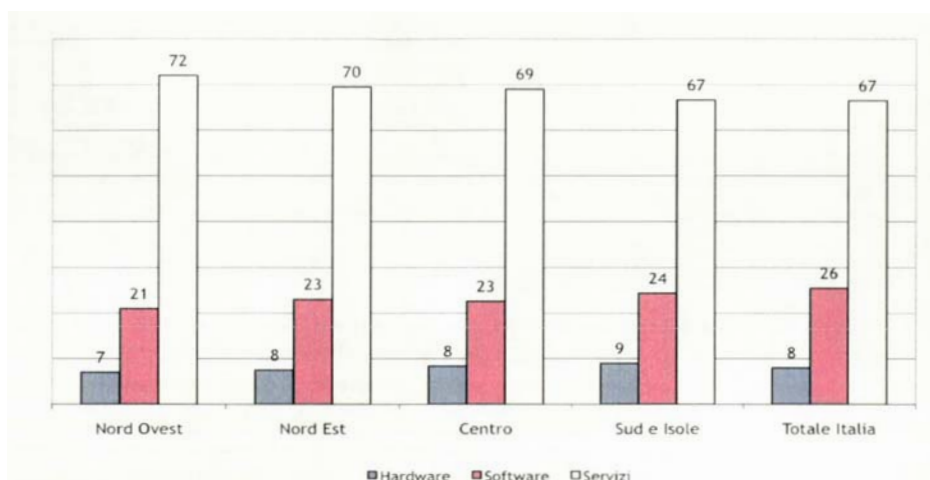
Senza volere affrontare l'argomento, si può segnalare in questa sede che spesso percentuali di spesa ICT, riguardanti il sud-isole più basse di quelle riguardanti le altre aree del Paese, non sono da ricondurre a indisponibilità di fondi ma più semplicemente a limitata progettualità, carenze di risorse professionali e incapacità complessiva di spendere efficacemente le risorse disponibili.

²⁹ Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale, destinato prevalentemente a sostenere politiche di sviluppo economico, innovazione e nuova imprenditorialità

³⁰ Fondo per le Aree Sottoutilizzate, di origine nazionale, destinato a sostenere le politiche di sviluppo locale promosse dalle Regioni, stanziato e destinato attraverso delibere CIPE, Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica.

Del valore complessivo della spesa attribuito a ciascuna area geografica, la parte destinata al funzionamento e al sistema informativo interno delle Amministrazioni regionali varia da area ad area, ma si attesta attorno ad una media nazionale del 34%. I valori per singola area sono i seguenti: Nord Ovest 32%, Nord Est 35%, Centro 48%, Sud e Isole 25%.

Figura 16: Ripartizione della spesa per tipologia di acquisti per area geografica, anno 2008 (in percentuale)



Fonte: Indagine CISIS/Netics

La dotazione di hardware nelle Regioni, che, stando alla rilevazione CISIS/Netics, è quella che mobilita meno risorse, può essere rappresentata con la seguente tabella:

Tab. 55 - Dotazione tecnologiche per area geografica, anno 2008 (in unità)

Tipologia di dotazione	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Italia
Server fascia alta	23	47	107	23	200
Server fascia media	550	1.037	700	613	2.900
Server fascia bassa	235	570	90	305	1.200
PC client totali	10.800	19.900	11.400	24.800	66.800
PC client in rete locale	98%	99%	93%	91%	95%
PC client Internet	94%	94%	90%	87%	91%
Rapporto PC/dipendenti	1,00	0,99	0,99	0,99	0,99
Caselle e-mail	13.400	22.400	14.400	21.800	72.000
Caselle per dipendenti	1,24	1,12	1,25	0,87	1,07
Firma digitale	1.200	3.800	850	2.100	7.950
Firma digitale per dipendente	0,10	0,19	0,07	0,08	0,12

Fonte: Indagine CISIS/Netics

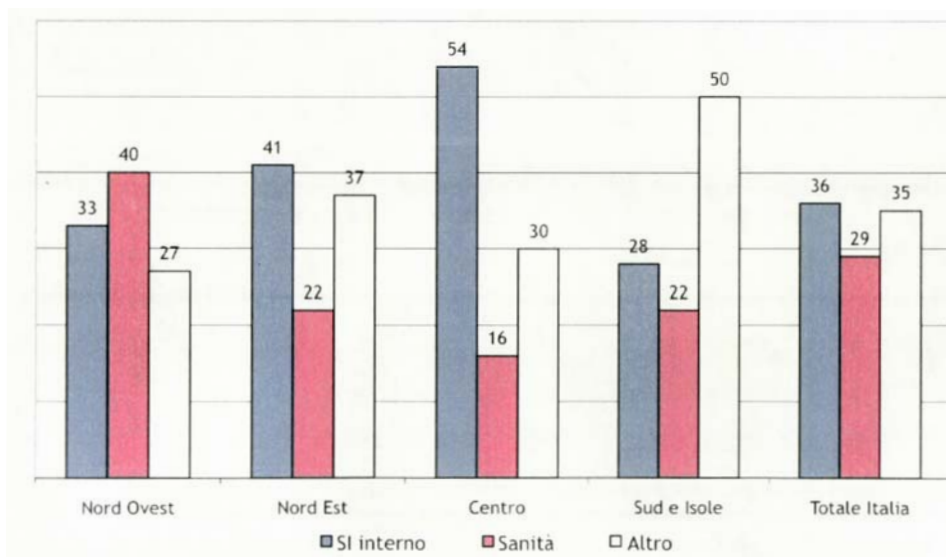
5.2.1 Altri caratteri della spesa ICT nelle Regioni

La destinazione della spesa ICT delle Regioni, in considerazione di quanto appena detto, può essere rappresentata in tre macro-blocchi, di cui il primo è dato dalla spesa per il sistema informativo interno a ciascuna Regione; il secondo alla spesa sanitaria che transita per il bilancio regionale (che è cosa diversa dai bilanci delle Asl e delle Aziende Ospedaliere); il terzo, invece, è dato dall'insieme delle risorse, di diversa provenienza ma comunque transitate per il bilancio regionale, destinate al finanziamento di interventi per lo sviluppo della società dell'informazione: infrastrutture, reti territoriali, bandi per gli enti locali gravitanti sul territorio regionale.

Risulta comunque elevato il grado di informatizzazione delle principali e più tradizionali funzioni amministrative delle Regioni, quali quelle relative alla contabilità e al personale (100%), delibere, pagamenti e controllo di gestione (oltre il 91%), patrimonio, contratti, bandi e delibere (oltre l'82%).

Non sono stati esaminati dati, ove disponibili, relativamente ai sistemi informativi di governo, che pure esistono e vengono in qualche modo utilizzati dalle Regioni a supporto dell'attuazione delle politiche ad esse affidate: programmazione e monitoraggio di interventi per lo sviluppo locale, occupazione, formazione professionale, etc.. Né il CNIPA ha attinto a studi e indagini al patrimonio informativo delle Regioni rappresentato da banche dati (se si escludono le banche dati, non sempre disponibili in rete, delle leggi regionali).

Figura 17: Ripartizione della spesa complessiva delle Regioni, per area geografica, in funzione della destinazione, anno 2008 (in percentuale)



Fonte: Indagine CISIS/Netics

Quanto alla ripartizione tra attività di sviluppo e di gestione, il quadro che emerge dall'indagine CISIS/Netics, evidenzia, come rappresentato nel grafico che segue, che