

# RETI DI CITTÀ INTELLIGENTI

## Risultati e Prospettive del Programma ELISA



*Dipartimento per gli affari regionali,  
le autonomie e lo sport*

IN COLLABORAZIONE CON



CON IL SUPPORTO DI



a Paolo Zocchi  
*audace pioniere, libero pensatore, visionario innovatore*



# SOMMARIO

<b>I PARTNER DELLA RICERCA</b>	<b>5</b>		
<b>LETTERE DI PRESENTAZIONE</b>	<b>6</b>		
Lettera di presentazione, Dipartimento per gli Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport	6		
Lettera di presentazione, School of Management del Politecnico di Milano	8		
Lettera di presentazione, INVITALIA	9		
<b>EXECUTIVE SUMMARY</b>	<b>10</b>		
1.1 Introduzione al Laboratorio eGovernment	12		
1.2 Il contesto di riferimento	12		
<b>1. INTRODUZIONE</b>	<b>12</b>		
1.3 Ambito di analisi del Laboratorio eGovernment	15		
<b>2. PRESENTAZIONE DEL PROGRAMMA ELISA</b>	<b>16</b>		
2.1 I Progetti finanziati con il Programma ELISA	16		
2.1.1 I progetti di InfoMobilità	17		
2.1.2 I progetti sul Catasto e la Fiscalità	20		
2.1.3 I progetti sulla misurazione della Qualità dei Servizi	22		
<b>3. OBIETTIVI DEL LABORATORIO EGOVERNMENT</b>	<b>26</b>		
<b>4. IMPOSTAZIONE DELLA RICERCA</b>	<b>27</b>		
4.1 Framework	27		
4.2 Quantificazione degli impatti	28		
4.3 Gestione dell'innovazione	29		
<b>5. IMPATTI GENERATI</b>	<b>30</b>		
5.1 Gestione integrata della logistica e della InfoMobilità nel trasporto pubblico locale, mobilità urbana ed extraurbana	30		
5.1.1. Impatti economici	30		
5.1.2 Impatti gestionali	32		
5.1.3 Impatti sociali	32		
5.1.4 Reputation & transparency	33		
5.1.5 Impatti ambientali	33		
5.1.6 Impatti commerciali	34		
5.2 Sistemi di misurazione, basati su tecnologie ICT, per la valutazione della qualità dei servizi erogati dagli Enti Locali	34		
5.2.1 Impatti economici	34		
5.2.2 Impatti gestionali	35		
5.2.3 Impatti sociali	36		
		5.2.4 Reputation & transparency	36
		5.2.5 Impatti ambientali	36
		5.2.6 Impatti commerciali	37
		5.3 Gestione digitale integrata dei servizi degli Enti Locali in materia fiscale e catastale mediante modelli di cooperazione applicativa a livello locale, regionale e nazionale	37
		5.3.1 Impatti economici	37
		5.3.2 Impatti gestionali	38
		5.3.3 Impatti sociali	39
		5.3.4 Reputation & transparency	39
		5.3.5 Impatti ambientali	40
		5.3.6 Impatti commerciali	40
		5.4 Metodologia di analisi	40
		5.4.1 Processo interno: ROI Tool	40
		5.4.2 Semplificazione per utenti finali: Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA)	41
		<b>6. GESTIONE DELL'INNOVAZIONE</b>	<b>43</b>
		6.1 Le 10 regole d'oro	43
		6.2 Il "modello tipo" di gestione dell'innovazione	44
		6.3 Aspetti critici dei progetti del Programma ELISA	48
		6.4 L'analisi dei dati	48
		6.5 Le metodologie utilizzate	58
		6.5.1 Casi studio	58
		6.5.2 Survey	59
		<b>7. OLTRE IL PROGRAMMA ELISA</b>	<b>62</b>
		7.1 Prospettive future	62
		7.2 Mindset dell'innovatore	64
		<b>8. CONCLUSIONI</b>	<b>67</b>
		<b>ALLEGATO A – UNA FINESTRA SUL MONDO</b>	<b>68</b>
		Best Practice internazionali sui temi del Programma ELISA	68
		Best Practice sul tema InfoMobilità	68
		Best Practice sul tema Catasto e Fiscalità	70
		Best Practice sul tema Qualità dei Servizi erogati	72
		Fonti	76
		Le nuove frontiere dell'innovazione	77
		Il Partenariato Pubblico-Privato	77
		Ruolo attivo degli utenti e "crowdsourcing"	79
		<b>Ringraziamenti</b>	<b>80</b>

La ricerca è stata affidata alla *School of Management del Politecnico di Milano* dal *Dipartimento per gli Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri*.

Responsabili della ricerca:

**Giovanni Vetrutto**, Direttore dell'Ufficio per l'attività internazionale e la cooperazione interistituzionale, Dipartimento per gli Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri  
**Giuliano Noci**, Prorettore del Politecnico di Milano

Gruppo di ricerca e stesura del rapporto di ricerca:

**Michele Benedetti, Claudio Russo, Fabio Bianchi, Laura Vergani, Debora Bettiga, Alberto Pozzi, Alfredo Ronchi** – Politecnico di Milano  
**Luigi Gallo, Domenico Gargani, Daniele Righi** – Invitalia

Per qualsiasi commento e richiesta di informazioni:

***claudio.russo@polimi.it***

Pubblicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte:

***Politecnico di Milano***

***Piazza Leonardo Da Vinci, 32 – 20133 Milano***

***www.polimi.it***

Progetto grafico: Stefano Erba | <http://bitly.com/erbastefano>

# INDICE FIGURE/TABELLE/BOX

## Indice Figure

Figura 1 – L'importanza dei finanziamenti pubblici nello sviluppo dell'eGovernment a livello locale	13
Figura 2 – Il modello di gestione multi-ente dei progetti del Programma Elisa	13
Figura 3 – The Smart Cities Model (www.smart-cities.eu)	27
Figura 4 – Il modello di creazione del valore	28
Figura 5 – Le dimensioni di analisi per il calcolo degli impatti	28
Figura 6 – Le dimensioni di analisi per lo sviluppo di un modello di gestione dell'innovazione	29
Figura 7 – Sanzioni amministrative elevate dalla Polizia Provinciale di Milano nell'anno 2012 tramite dispositivi fissi	31
Figura 8 – Riduzione dei sinistri nella Provincia di Milano – confronto 2011 vs 2009	33
Figura 9 – Trend pagamenti transitati dalla piattaforma di Roma Capitale	38
Figura 10 – Approccio metodologico per il calcolo degli impatti	40
Figura 11 – Vista per macro aree	46
Figura 12 – Vista per dimensioni modello	46
Figura 13 – Vista per macro area e dimensione modello tipo	46
Figura 14 – Vista per progetto modello tipo	47
Figura 15 – Vista per tipologia di Ente	47
Figura 16 – Vista per tipologia di Ente-macro area	47
Figura 17 – Gli uffici (o unità organizzativa) che hanno coordinato lo sviluppo del progetto	49
Figura 18 – La funzione del referente del progetto all'interno dell'Ente	49
Figura 19 – Percentuale di raggiungimento degli obiettivi prefissati in fase di pianificazione	50
Figura 20 – Percentuali di progetti che hanno visto modifiche/evoluzioni degli obiettivi iniziali durante le fasi di sviluppo del progetto	50
Figura 21 – Le attività più critiche e onerose nelle fasi di implementazione delle soluzioni	50
Figura 22 – Livello di soddisfazione nel rapporto di collaborazione con gli altri Enti coinvolti nel progetto	51
Figura 23 – Livello di soddisfazione del supporto da parte di soggetti privati	51
Figura 25 – Livello di soddisfazione nel rapporto di collaborazione con Enti non convenzionati	51
Figura 24 – Livello di soddisfazione del supporto da parte di altri Enti Pubblici (Province, Regioni, ecc)	51
Figura 26 – Le fasi progettuali in cui si sono verificati eventuali ritardi	52
Figura 27 – Il numero di unità organizzative dell'Ente coinvolte nello sviluppo del progetto	52
Figura 29 – Eventuali criticità nei rapporti con i soggetti finanziatori	53
Figura 28 – La percentuale indicativa delle fonti di finanziamento dell'Ente limitatamente ai progetti del Programma ELISA	53
Figura 30 – Eventuale influenza del Patto di Stabilità nella gestione finanziaria del progetto	53
Figura 31 – Il modello di ripartizione dei costi di manutenzione e sviluppo della soluzione suddiviso tra gli Enti	53
Figura 32 – Le principali modalità di affidamento delle diverse prestazioni e forniture previste	54
Figura 33 – Eventuale sviluppo o esistenza di forme di gestione associata della funzione ICT con altri Enti (tramite convenzione, consorzio, unione, ecc.)	54
Figura 34 – Livello di soddisfazione complessivo delle attività svolte dall'impresa PRINCIPALE	54
Figura 37 – Eventuale sviluppo di nuove opportunità per le imprese legate alla partecipazione al progetto	55
Figura 35 – Livello di soddisfazione complessivo delle attività svolte dalla SECONDA impresa	55
Figura 36 – Livello di soddisfazione complessivo delle attività svolte dalla TERZA impresa	55
Figura 38 – Le modalità di acquisizione delle tecnologie utilizzate	55
Figura 39 – Le licenze con cui sono stati acquisiti gli applicativi installati	56

Figura 40 – Le tipologie di licenze rilasciate al termine del progetto	56
Figura 41 – Eventuale adozione da parte dell'Ente nei prossimi 12 mesi di soluzione/servizi di tipo Cloud Computing	56
Figura 42 – Le normative considerate durante le fasi di progettazione ed implementazione del progetto	56
Figura 43 – Le eventuali modifiche alle normative apportate durante lo sviluppo del progetto	57
Figura 44 – Il livello di adeguatezza delle competenze a disposizione dell'Ente per gestire il progetto	57
Figura 45 – Il miglioramento delle competenze a livello gestionale durante lo sviluppo del progetto	57
Figura 46 – Il miglioramento delle competenze nella gestione di progetti e la relazione con la partecipazione a bandi di pari o superiore complessità	57
Figura 47 – Il giudizio sulla partecipazione a progetti multi ente rispetto a progetti autonomi	58
Figura 48 – I fattori che incidono sui costi di riuso delle soluzioni sviluppate	58
Figura 49 – Il proseguimento della collaborazione tra l'Ente e altri soggetti per gestire le soluzioni sviluppate nell'ambito del programma ELISA	58
Figura 50 – Il network di relazioni costruito nell'ambito del programma ELISA come occasione per la formalizzazione di nuove iniziative progettuali	58
Figura 51 – modello teorico della Governance	63
Figura 52 – Screenshot dell'App TrafficMate	68
Figura 53 – Il sito web italiano di WheelMap	69
Figura 54 – Il processo utilizzando l'e-Annual Report a confronto con la situazione precedente	71
Figura 55 – Modello di funzionamento dell'e-Land Register	71
Figura 56 – Banner del social network MyFunCity	72
Figura 57 – Pagina del sito web della Città di Boston dedicata all'App Citizens Connect	73
Figura 58 – Screenshot del sito web di Roadroid	74
Figura 59 – Homepage del sito web Rate My Hospital	76

## Indice Tabelle

Tabella 1 – I principali programmi di sviluppo dell'eGovernment a livello locale	12
Tabella 2 – Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA)	42
Tabella 3 – Le 5 dimensioni del PEM utilizzate	45
Tabella 4 – Le dimensioni del Modello Tipo	45
Tabella 5 – Connessione "dimensioni modello tipo" – "modello PEM riadattato"	60

## Indice Box

Box 1 – Le reti territoriali di conoscenza	63
Box 2 – Horizon 2020	64
Box 3 – Gli appalti pre-commerciali	64
Box 4 – I progetti di InfoMobilità	65
Box 5 – I progetti sulla misurazione della Qualità dei Servizi	65
Box 6 – I progetti sul Catasto e la Fiscalità	66

# I PARTNER DELLA RICERCA

Il Laboratorio eGovernment nasce dalla collaborazione fra il Dipartimento per gli Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri (d'ora in poi, Dipartimento) e la School of Management del Politecnico di Milano, con il supporto di INVITALIA.

## Il Dipartimento per gli Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport



*Dipartimento per gli affari regionali,  
le autonomie e lo sport*

Il Dipartimento cura le azioni di coordinamento nei rapporti tra Stato, Regioni e Autonomie locali, provvede all'esame delle leggi regionali e provinciali, assicura l'esercizio dei poteri e dei rimedi previsti nelle questioni di legittimità costituzionale, anche sugli

Statuti regionali e l'eventuale ricorso alle impugnative.

Cura inoltre l'attuazione del cosiddetto federalismo amministrativo, con il conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative dell'art. 118 della Costituzione e il completamento delle procedure di trasferimento di cui al Capo I della Legge 15 marzo 1997, n. 59.

È altresì responsabile del coordinamento della politica nazionale sul turismo, di promozione e comunicazione dell'immagine dell'Italia e di sviluppo delle imprese turistiche italiane.

Inoltre, per quanto attiene allo sport, coordina e attua le iniziative normative, amministrative e culturali in questo settore, nonché cura i rapporti istituzionali con enti, anche internazionali, e organismi sportivi per l'adozione di attività che promuovano i valori dello sport.

[www.affariregionali.it](http://www.affariregionali.it)

## School of Management del Politecnico di Milano



Costituita nel 2003, la Scuola accoglie le molteplici attività di ricerca, formazione e alta consulenza, nel campo del management, dell'economia, e dell'ingegneria industriale, che il Politecnico porta avanti attraverso le sue diverse strutture interne e consortili.

Fanno parte della Scuola: il Dipartimento di Ingegneria Gestionale, le lauree e il

dottorato di ricerca in Ingegneria Gestionale e il MIP, la business school del Politecnico di Milano, focalizzata in particolare sulla formazione executive e sui programmi Master.

Essa si avvale attualmente – per le sue molteplici attività di formazione, ricerca e consulenza – di oltre 240 docenti (di ruolo o a contratto, italiani o di provenienza estera) e di circa 80 dottorandi e collaboratori alla ricerca.

La School of Management ha ricevuto nel 2007 il prestigioso accreditamento EQUIS, creato nel 1997 come primo standard globale per l'auditing e l'accreditamento di istituti al di fuori dei confini nazionali, tenendo conto e valorizzando le differenze culturali e normative dei vari Paesi.

Dal 2009 è nella classifica del Financial Times delle migliori Business School d'Europa.

[www.som.polimi.it](http://www.som.polimi.it)

## INVITALIA



L'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, agisce su mandato del governo per accrescere la competitività del Paese, in particolare del Mezzogiorno, e per sostenere i settori strategici per lo sviluppo.

I suoi obiettivi prioritari sono:

- favorire l'attrazione di investimenti esteri;
- sostenere l'innovazione e la crescita del sistema produttivo;
- valorizzare le potenzialità dei territori.

[www.invitalia.it](http://www.invitalia.it)



# LETTERE DI PRESENTAZIONE

## Lettera di presentazione, Dipartimento per gli Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport

Un celeberrimo volume americano sul ruolo delle istituzioni, scritto alla fine dello scorso secolo, si apriva con un bozzetto descrittivo dell'inizio della tipica giornata di una famiglia media in un contesto urbano, per evidenziare quanto pervasivo sia divenuto, nella modernità, il ruolo di servizio e di regolazione dei poteri pubblici<sup>1</sup>.

Se si volesse aggiornare oggi quello stesso bozzetto, è evidente che la principale differenza sarebbe costituita dal ruolo preminente delle nuove tecnologie nella nostra vita. Così sostituiremmo la vecchia approssimativa sveglia con il trillo preciso all'infinitesimo del cellulare, descriveremmo una macchinetta del caffè che parte in automatico all'ora prestabilita, sistemi di riscaldamento e illuminazione efficienti energeticamente e più rispettosi dell'ambiente, probabilmente una *app* in grado di indicare con precisione l'ora di passaggio dei mezzi pubblici.

Insomma, quando si ragiona di tecnologie applicate al settore pubblico, e a maggior ragione quando si tratta

di *smart city*, occorre ormai abbandonare un vecchio approccio tutto specialistico, che fa dei temi del governo elettronico un che di separato, distinto dall'essenza dell'amministrare e secondo certe visioni perfino accessorio; e accettare il semplice dato di fatto che non esiste ormai pressoché alcuna attività organizzativa che possa essere ottimizzata prescindendo dalle tecnologie. Con la conseguenza che deve essere quella organizzativa e funzionale la preoccupazione cardine dell'amministrare nella modernità, sul presupposto che in fase operativa sarà senz'altro possibile individuare tecnologie abilitanti rispetto agli scopi organizzativi che ci si prefigge. E che non si può più pensare di organizzare una pubblica funzione disinteressandosi dell'apporto delle tecnologie né, men che meno, affidandone l'applicazione a una casta di iniziati, rispettati ma tenuti sempre un po' distanti dal luogo in cui le decisioni amministrative vengono assunte.

Ormai la tecnologia è un elemento connaturato a qualsiasi processo organizzativo e operativo; e sviluppare un'attitudine generale del *management* pubblico a valutarne le potenzialità e le implicazioni nell'assunzione di ogni decisione organizzativa e funzionale è perfino più importante della singola soluzione tecnologica adottata, per quanto utile e brillante.

Se quanto appena detto è vero in generale per ogni

questione di governo, lo tanto più per le questioni del governo locale. Manuel Castells, nella sua monumentale trilogia, ci ha illustrato con analiticità e ricchezza di evidenze come l'innovazione tenda a territorializzarsi mentre si smaterializzano le organizzazioni, nell'assunzione dei nuovi paradigmi "a rete"; e ci ha introdotto a un presente in cui la variabile della capacità dei luoghi di essere protagonisti di processi di innovazione fa la differenza nella spietata competizione sistemica tra realtà territoriali<sup>2</sup>.

È in questi termini che occorre guardare al tema delle *smart city*. Non come a un'occasione di adozione di singole tecniche efficienti ed efficaci, ma come la determinate di un salto di paradigma organizzativo e perfino epistemologico per l'intero sistema amministrativo.

Ragionare proprio in questi termini rappresenta il pregio maggiore del presente rapporto.

Un rapporto che fornisce un *assessment* del lungo pro-

<sup>1</sup> M. L. Weidenbaum, *The future of business regulation*, Amacom, New York 1980.

<sup>2</sup> M. Castells, *The Rise of the Network Society*, *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. I., Blackwell, Oxford 1996; *The Power of Identity*, *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. II, Blackwell, Oxford 1997; *End of Millennium*, *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. III, Blackwell, Oxford 1998.

cesso attuativo del primo grande programma nazionale di sostegno all'innovazione in sede locale, voluto dal Dipartimento per gli Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 2006 e oggi in fase di conclusione.

Diciotto progetti, in maggioranza già conclusi, hanno prodotto e stanno ancora producendo soluzioni innovative su temi centrali per il governo locale, dal catasto alla mobilità, dalla fiscalità locale al lavoro, fino al monitoraggio della qualità dell'azione amministrativa. Con una valenza nazionale dimostrata da più gemellaggi, che stanno già consentendo il trasferimento di soluzioni tecnologiche dall'ente promotore ad altri beneficiari, con il sostegno dei fondi europei, nella più compiuta logica integrata.

Il rapporto del Politecnico di Milano, però, non ci offre, su questo ricco panorama di sperimentazioni, solo un bilancio, ma anche e soprattutto uno sguardo di prospettiva, che sarà di grande utilità.

Infatti, in questo particolare momento istituzionale, caratterizzato dalla più ambiziosa revisione degli ordinamenti locali da molti decenni, originata dalla legge n. 56 del 7 aprile 2014, il lavoro inaugurato dal programma Elisa non si conclude, ma continua con una ancor più convinta ambizione di sistema, nel quadro della programmazione dei Fondi Strutturali Europei 2014/2020.

Ai sensi del comma 149 della citata legge di riforma delle autonomie, il Dipartimento per gli Affari Regionali sarà impegnato in un ampio programma di supporto

alla revisione degli ordinamenti locali, anche utilizzando le risorse europee destinate all'Obiettivo tematico 11 dell'Accordo di Partenariato, attualmente in fase di stipula con Bruxelles (ovvero, quello relativo alla capacità istituzionale).

Nel quadro di questo programma non ci sarà l'usuale capitolo a sé stante dei progetti *smart*, bensì un asse trasversale di operatività che eviterà di confinare i temi *smart* in una nicchia specialistica, per condurlo ad essere uno dei principali fattori abilitanti il *mainstreaming* di tutte le principali politiche in sede locale. E ciò dando sistematicamente la preferenza al riuso, allo sviluppo e alla reingegnerizzazione di soluzioni già pronte e sperimentate, evitando il tradizionale tranello di reinventare continuamente le stesse cose in contesti territoriali differenti anziché valersi delle esperienze già fatte altrove.

L'ambizione è quella di trarre le tecnologie da una ormai intollerabile minorità burocratica, per farne un decisivo fattore abilitante del rilancio dell'azione dei poteri locali, vero fine della legge di riforma. Un fattore abilitante da sfruttare in tutte le sue potenzialità di *networking*, di sviluppo progressivo e concertato delle soluzioni, di coprogettazione e adattamento condiviso delle architetture.

Il fine ultimo non è, in coerenza con quanto sin qui sostenuto, il governo elettronico. È il governo efficiente, è la soluzione efficace dei problemi dei cittadini. È questo, in definitiva, e non la scala demografica, il senso più vero e profondo delle *global cities* che ci ha

narrato nel tempo Saskia Sassen<sup>3</sup>. Le nostre nuove autorità di area metropolitana e le nostre tradizionali città medie, oggetto ancora di tanta attenzione nel mondo, possono fare questo salto di qualità, se lo vorranno. E le tecnologie saranno certamente la principale freccia al loro arco.

*Giovanni Vetrillo*

Dirigente generale del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, coordinatore dell'Ufficio l'attività internazionale e cooperazione interistituzionale

<sup>3</sup> S. Sassen, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton 1991.



## Lettera di presentazione, School of Management del Politecnico di Milano

Vediamo oggi all'orizzonte nuove prospettive di cambiamento del Paese. Una opportunità di innovazione, segnata dalle condizioni dell'economia mondiale, che deve necessariamente muovere dalle esperienze pregresse che la Pubblica Amministrazione italiana ha maturato per rilanciarle in una prospettiva europea.

È necessario guardare al futuro, lasciandosi alle spalle quel pensiero politico che ha investito, e investe ancora oggi, energie attorno a un'idea di Stato e del suo rapporto con i cittadini non pienamente coerente con le loro quotidiane esigenze.

L'Amministrazione appare sovente avversa ai cittadini e aliena ad un concetto di efficienza o semplificazione, preferendo la consueta vecchia cultura giuridica delle procedure, indifferente ai risultati.

Assistiamo ancora oggi all'affermazione di una prospettiva auto-referenziale di una Pubblica Amministrazione che cela dietro la sua frammentazione l'incapacità di proporsi con logiche citizen-centric.

È quindi urgente promuovere un cambio di passo e di responsabilità che vada nella direzione del riassetto e della semplificazione degli organismi pubblici, che arrivi a garantire una nuova governance dell'innovazione, sia a livello nazionale che locale.

Sono stati diversi i filoni di finanziamento destinati all'innovazione della Pubblica Amministrazione che hanno attraversato l'ultimo decennio.

Sui risultati di questi raramente ci si è interrogati, come elemento a supporto alla definizione delle politiche di rinnovamento per rendere sostenibile la gestione dell'innovazione per la Pubblica Amministrazione e favorire l'omogeneità sul territorio nell'offerta dei servizi pubblici.

Dopo un lungo periodo in cui l'eGovernment in Italia è stato qualificato da progetti dal carattere per lo più sperimentale, possiamo e dobbiamo prendere atto che esistono già molte buone pratiche sparse nella Penisola, poco note o, comunque, non sufficientemente documentate.

Diventa oggi prioritario sostenerne la diffusione e promuoverne lo sviluppo attraverso una governance capace di mettere a sistema l'esperienza e le competenze maturate e supportare l'affermarsi di meccanismi di collaborazione fra organizzazioni pubbliche e, financo, private. In questo senso, con la Ricerca Laboratorio eGovernment si è voluto perseguire due obiettivi complementari: i) acquisire una base di conoscenza quantitativa di quanto sviluppato nell'ambito delle progettualità del Programma ELISA e ii) individuare i modelli organizzativi che possono sostenere il successo dei processi di rinnovamento della Pubblica Amministrazione.

Abbiamo oggi a disposizione un grandissimo serbatoio

di soluzioni, tecnologiche e organizzative, e di competenze, maturato nell'ambito del Programma ELISA, sostenuto dal Dipartimento per gli Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport, sulla cui valorizzazione è prioritario investire.

**Prof. Giuliano Noci**

Prorettore Politecnico di Milano



## Lettera di presentazione, INVITALIA

L'economia del nostro secolo si caratterizza per essere in continuo e rapido cambiamento, la globalizzazione dei mercati ha generato una mutazione dei sistemi economici di tutti i Paesi e dei rispettivi territori: in un mondo sempre più connesso occorre ripensare alle politiche ed agli strumenti per la crescita e lo sviluppo ed a quegli interventi che possano rendere i nostri territori e le nostre città sempre più competitive ed essere in grado di attrarre e integrare competenze, talenti e investimenti.

La nuova programmazione comunitaria 2014-2020 assegna un ruolo significativo alle città, per consentire di “uscire più forti dalla crisi e trasformare l'UE in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale”, ed ha individuato uno specifico Programma Nazionale PON per le Città Metropolitane e linee di interventi ad hoc per l'Agenda Urbana nei Programmi Regionali POR di prossima approvazione.

Le città dovranno essere sempre più “smart” per realizzare quegli ambienti urbani ove generare e garantire uno sviluppo economico sostenibile, equilibrato e bilanciato con la domanda di benessere delle persone che vi abitano, vi lavorano, vi transitano.

Le “smart communities” sono piattaforme di interazione e integrazione di competenze, soluzioni ed applicazioni diverse, in grado di connettere attraverso la tecnologia idee, iniziative, esperienze e fabbisogni diversi.

Proprio in questa direzione è stato rivolto il programma ELISA, ideato e promosso dal Dipartimento per gli Affa-

ri regionali, le Autonomie e lo Sport presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che Invitalia ha contribuito ad attuare e sviluppare.

Il Programma Elisa ha selezionato e finanziato progetti promossi dalle Amministrazioni locali di tutto il Paese su quattro ambiti di intervento: dalla gestione integrata della logistica e della InfoMobilità nel trasporto pubblico e privato alla misurazione della qualità dei servizi erogati dalle PAL, dall'integrazione e potenziamento dei sistemi informativi del lavoro alla gestione digitale integrata dei servizi degli EELL in materia fiscale e catastale.

Nella individuazione delle iniziative si è sempre lavorato nella verifica della sostenibilità e replicabilità dei progetti su tutto il territorio nazionale, favorendo la scelta di soluzioni tecnologiche ed organizzative in grado di rappresentare possibili standard de facto al fine di favorire la interoperabilità tra territori ed amministrazioni diverse.

Nelle città di Roma, Milano, Torino, Firenze, Genova, Cagliari, Napoli, Bologna, Parma, Venezia e sui bacini regionali delle Regioni Marche ed Emilia Romagna sono stati costruiti sistemi di InfoMobilità in grado di fornire informazioni in tempo reale sui mezzi del trasporto pubblico in movimento, connettività alla rete Internet in modalità gratuita, servizi a turisti e cittadini in movimento, informazioni sullo stato di occupazione dei parcheggi di scambio e del centro storico, aggiornamento in tempo reale del car&bike sharing.

Nei Comuni di Roma, Milano, Bologna, Torino, Modena, Padova, Terni, Novara, Salerno e Monza, insieme ad altri

220 enti locali di minore dimensione, diffusi tra Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Sardegna, Campania e Calabria sono state sviluppate e diffuse soluzioni informatiche per il Governo del Territorio e la gestione del catasto e della fiscalità locale, con l'obiettivo di assicurare e migliorare la legalità, trasparenza, perequazione fiscale e lotta alla evasione.

Ampie aggregazioni di Comuni e Province di Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Abruzzo, Molise, Puglia e Sicilia, rappresentate dal Comune di Cesena e dalla Provincia di Brescia hanno prodotto sistemi di rilevazione della Customer Satisfaction e di misurazione della qualità dei servizi e delle performance.

Invitalia ha contribuito ad avviare e sostenere il partenariato e la collaborazione tra enti ed amministrazioni su tutto il territorio nazionale, favorendo la cooperazione e superando il localismo e il “diritto di proprietà” su proprie soluzioni o applicazioni: è questo il risultato più importante che ELISA ha conseguito.

Un grande patrimonio di saperi, di esperienze e di relazioni tra enti, amministrazioni, amministratori e funzionari e dirigenti della Pubblica Amministrazione, centrale e locale, è ciò che questo Rapporto presenta, con l'auspicio di poterlo rafforzare e valorizzare anche nell'ambito di nuovi progetti e attività che potranno essere realizzati nei prossimi mesi.

*Luigi Gallo*

Responsabile Ricerca & Innovazione di Invitalia



## EXECUTIVE SUMMARY

A partire dal 2009, attraverso il Programma di finanziamento “Enti Locali Innovazione di Sistema” (ELISA), sono stati investiti circa 100 milioni di euro – di cui 38 milioni di concerto tra il Ministero per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione e il Ministero per gli Affari Regionali e le Autonomie Locali e 62 milioni di cofinanziamento tra le Regioni e gli Enti Locali (Decreto Ministeriale 18 giugno 2007) – per sviluppare nuovi servizi ai cittadini e alle imprese e ottenere al contempo un recupero di efficienza nella Pubblica Amministrazione Locale nei seguenti ambiti:

- gestione integrata della logistica e della InfoMobilità nel trasporto pubblico locale, mobilità urbana ed extraurbana;
- sistemi di misurazione, basati su tecnologie ICT, per la valutazione della qualità dei servizi erogati dagli Enti Locali, nonché integrazione e potenziamento dei sistemi informativi del lavoro
- gestione digitale integrata dei servizi degli enti locali in materia fiscale e catastale mediante modelli di cooperazione applicativa a livello locale, regionale e nazionale;

La Ricerca ha focalizzato la sua attenzione sui risultati ottenuti dall’implementazione dei progetti del Programma ELISA e sulle potenzialità offerte dalla tecnologia che le Pubbliche Amministrazioni coinvolte hanno saputo sfruttare. Attraverso l’analisi delle risposte di più

di 80 Enti e lo studio approfondito di 17 casi, la Ricerca condotta nell’ambito del Laboratorio eGovernment dal Dipartimento per gli Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport e dalla School of Management del Politecnico di Milano – in stretta collaborazione con INVITALIA – fa emergere un contesto tendenzialmente eterogeneo nei risultati ottenuti dai singoli progetti sviluppati. In particolare, è stato possibile individuare una correlazione tra tre macro aree omogenee: lo sviluppo dell’InfoMobilità, il miglioramento della Qualità dei Servizi erogati e la gestione del Catasto e Fiscalità.

Come descritto approfonditamente nel Capitolo 5, l’azione di Ricerca ha insistito su due binari paralleli: da un lato la quantificazione degli impatti delle innovazioni promosse dagli Enti Locali a favore del territorio da essi amministrato, dall’altro si è concentrata sul rilievo e lo studio di modelli organizzativi gestionali utili a supportare il governo e la sostenibilità dell’intero ciclo di vita di un progetto d’innovazione della Pubblica Amministrazione.

### Il valore dei benefici del Programma ELISA

La semplificazione e la digitalizzazione dei procedimenti sono senza dubbio le leve primarie di attivazione di un intervento di eGovernment. L’obiettivo del

Laboratorio eGovernment si è innanzitutto concentrato nell’analisi degli impatti generati a livello economico, gestionale, sociale, ambientale, commerciale e di reputazione e trasparenza. In particolare, per quanto concerne gli impatti economici e gestionali, la quantificazione dei benefici sviluppata nell’ambito del Laboratorio eGovernment ha utilizzato due modelli consolidati di valutazione dei benefici. Mentre l’approccio metodologico “ROI Tool”, sviluppato nell’ambito della Ricerca dell’Osservatorio eGovernment 2011 della School of Management del Politecnico di Milano, valuta gli impatti in termini di efficienza ed efficacia sul processo gestionale complessivo, la Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA), basata sull’esperienza maturata dal Dipartimento della Funzione Pubblica nelle attività di misurazione realizzate nell’ambito del “Taglia-oneri amministrativi”, individua i costi amministrativi sostenuti dalle imprese e dai cittadini per adempiere a un onere informativo, ossia all’obbligo giuridico di fornire informazioni sulla propria attività.

Con riferimento all’InfoMobilità, il risparmio economico conseguibile annualmente dalla Pubblica Amministrazione Locale, grazie ad interventi di semplificazione e digitalizzazione, si attesta intorno a 22 milioni di euro l’anno. È interessante sottolineare come la maggior parte dei risparmi di costi vivi interni alla Pubblica Amministrazione sia legata alla digitalizzazione della fase di

raccolta e gestione dei dati relativi ai mezzi di trasporto in transito, mentre per quanto concerne i risparmi per gli utenti finali si concentra sulle fasi di acquisizione dei titoli di viaggio e delle autorizzazioni di accesso nelle zone a traffico limitato, evidenziando come il paradigma dei pagamenti offra significative potenzialità di miglioramento e semplificazione.

L'applicazione del modello nell'area Qualità dei Servizi presenta un bilancio sensibilmente differente in termini di ordini di grandezza rispetto all'area dell'InfoMobilità, tuttavia non meno interessante anche alla luce dello scenario di semplificazione che si sta delineando in questo ambito. Basti pensare infatti come solamente in un capoluogo di provincia la riduzione degli oneri per gli utenti ottenibile attraverso la digitalizzazione dei procedimenti amministrativi si aggira intorno a 4 milioni di euro l'anno. È interessante notare come ulteriori 1,3 milioni di risparmio derivino dalla riduzione di costi vivi monetari interni alla Pubblica Amministrazione Locale connessi all'espletamento delle attività tradizionalmente svolte in modalità cartacea.

Infine, di grande impatto sono i dati che emergono dall'analisi sul campo svolta in tema del Catasto e Fiscalità. La Ricerca effettuata mostra infatti come vi siano in particolare differenti paradigmi di implementazione, in riferimento al contesto regionale in cui il progetto è inserito. In particolare, lo scenario di adozione di piena integrazione tra sistemi di acquisizione dei dati catastali, riscossione dei pagamenti e contrasto all'evasione potrebbe garantire, a livello nazionale, un risparmio annuo per gli utenti finali maggiore di 267 milioni di

euro, accompagnato da una riduzione dei tempi medi di attraversamento delle pratiche da parte degli Enti Locali di oltre il 80% rispetto alla modalità tradizionale. L'entità del risparmio risulta in ogni caso ancora potenziale, in quanto si registra nei diversi casi che gli uffici competenti non risultino ancora strutturati e completamente integrati tra tutti gli Enti Pubblici coinvolti nei procedimenti considerati.

### I modelli di gestione dell'innovazione adottati

Con lo scopo d'individuare i modelli organizzativi gestionali utili a supportare il governo e la sostenibilità dell'intero ciclo di vita di un progetto d'innovazione, sono state svolte tre differenti indagini, ciascuna con un distinto obiettivo di ricerca: una prima indagine, volta a definire le *10 regole d'oro* per traghettare con successo gli obiettivi progettuali, una seconda per individuare il miglior modello di gestione di progetti con caratteristiche simili a quelli del Programma ELISA (progetti multi-ente) e una terza indagine per descrivere lo stato dell'arte della gestione dei progetti dello stesso.

Dalle analisi statistiche condotte nel Capitolo 9, risulta imprescindibile affidare il coordinamento delle attività progettuali ad Enti dotati di capacità istituzionale, che sappiano instaurare buoni rapporti di collaborazione con almeno l'impresa principale partecipante al progetto. Il ruolo delle Regioni non dovrebbe limitarsi al solo finanziamento dei progetti che hanno un impatto diretto sul territorio, ma dovrebbe concretizzarsi tramite la regia delle attività, la riduzione dell'incertezza

normativa e la sua semplificazione. Più in generale, progetti che godono anche di una strategia comune a livello comunitario tendono a sfruttare l'occasione di un programma di finanziamento per sviluppare un network più consistente e duraturo nel tempo.

Facendo ricorso al "Project Excellence Model", sono state individuate dalla Ricerca dimensioni del modello "tipo", volte a sviluppare configurazioni di gestione dell'innovazione: Organizzazione interna, Gestione e coordinamento degli Enti, Collaborazione con altre organizzazioni, Gestione finanziaria, Rapporti con il mercato, Soluzioni realizzate e Normativa. L'applicazione del modello ha consentito di isolare le eccellenze afferenti a tutte le dimensioni progettuali, nonché di individuare un gruppo di Enti che si caratterizzano per aver traghettato con assoluto successo l'obiettivo progettuale preposto.

# 1. INTRODUZIONE

## 1.1 Introduzione al Laboratorio eGovernment

Il Laboratorio eGovernment nasce dalla collaborazione fra il Dipartimento per gli Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri e la School of Management del Politecnico di Milano. Muovendo dal paradigma del Programma ELISA<sup>1</sup>, il quale ha finanziato numerose e importanti iniziative di innovazione della Pubblica Amministrazione, il Laboratorio si pone quale principale obiettivo la promozione dello sviluppo e della diffusione di pratiche di cambiamento sostenibili sul territorio nazionale, con uno sguardo al panorama internazionale.

Inoltre, attraverso un'analisi delle migliori pratiche sviluppate nell'ambito del Programma ELISA e un'analisi critica degli impatti da queste determinati, il Laboratorio eGovernment vuole favorire la diffusione sul territorio nazionale della cultura dell'innovazione fornendo modelli gestionali e di cooperazione che rendano il cambiamento sostenibile nel settore pubblico. L'iniziativa assume oggi maggiore rilevanza alla luce del contesto economico generale nonché della riduzione della capacità di spesa degli Enti Locali, a fronte di una crescente richiesta di livello di servizio da parte del sistema dell'utenza della Pubblica Amministrazione.

<sup>1</sup> Per i dettagli si veda il capitolo 5.

## 1.2 Il contesto di riferimento

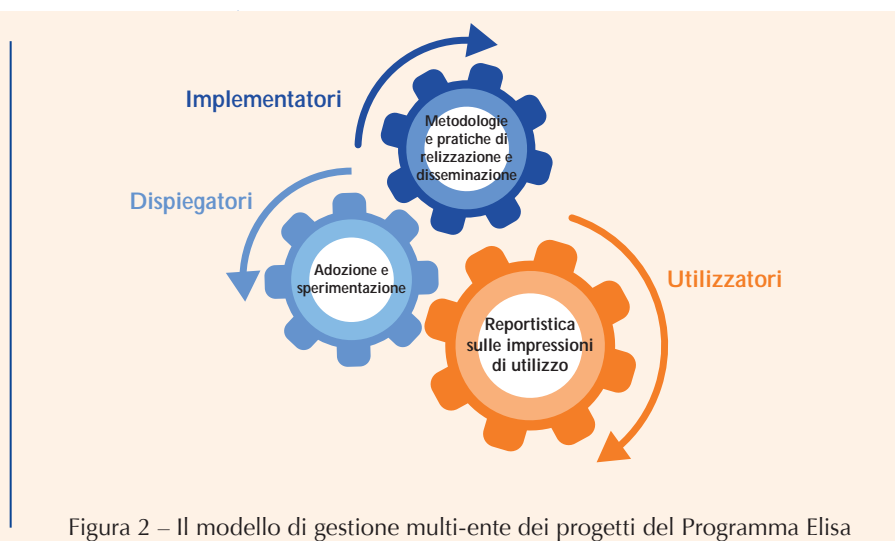
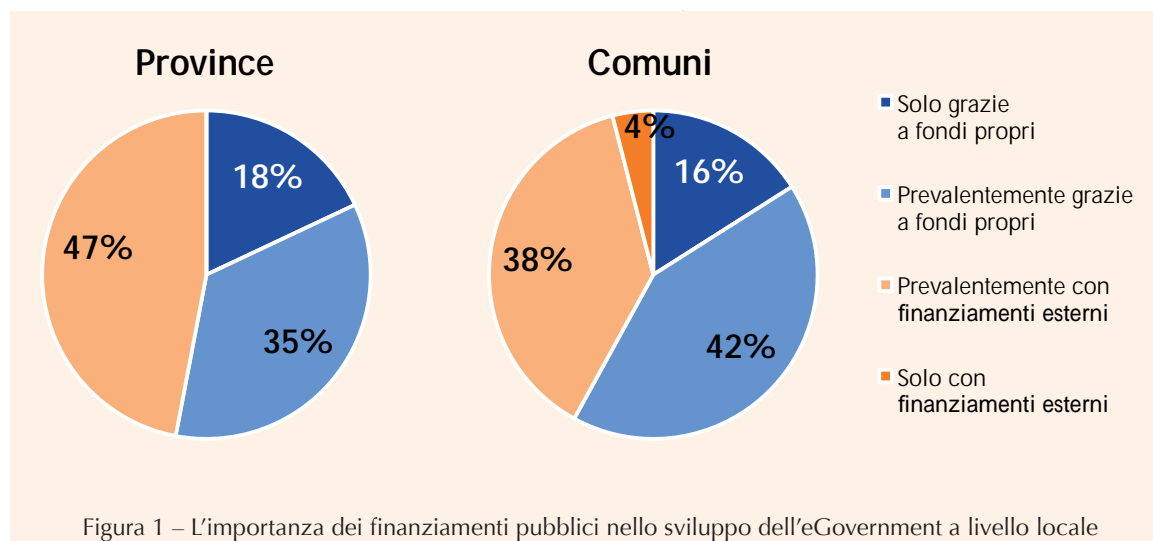
Lo sviluppo dell'eGovernment in Italia, e più in generale dell'innovazione organizzativa e tecnologica della Pubblica Amministrazione Locale, è stato sino ad ora sostanzialmente guidato e stimolato dagli interventi normativi e dall'erogazione di finanziamenti pubblici da parte degli organismi centrali, privilegiando, con pregi e difetti, la libera iniziativa e la capacità di innovazione dei singoli Enti e, prima ancora, delle persone che li gestiscono.

Se da una parte questo processo è stato forse più costoso in termini di risorse impiegate rispetto ad altri

possibili approcci, dall'altra, ha avuto il pregio di permettere agli Enti di cimentarsi sin da subito con le criticità organizzative, tecnologiche e normative legate ai processi di innovazione e di produrre spesso soluzioni che vanno ben al di là delle aspettative. Ha permesso, inoltre, la nascita di modelli di implementazione e gestione collaborativa dell'eGovernment, quali sono i progetti gestiti in forma aggregata da più Enti. Azioni governative quali il Programma ELISA hanno infatti favorito la nascita e lo sviluppo di numerose soluzioni innovative attorno alle quali si sono aggregati numerosi Enti che hanno contribuito alla loro progettazione e realizzazione attraverso modelli organizzativi più o meno strutturati. In particolare, l'indagine 2010

Anno	Avviso di eGovernment	Finanziamento Governativo (milioni di €)	Valore totale dei progetti (milioni di €)	Numero di progetti attivati
2003	Primo Avviso di eGovernment	120	500	132
2008	Secondo Avviso di eGovernment	37	92	36
2009	Avviso CST-ALI	12	41	43
2008	Programma ELISA – I Avviso	14	34	6
2009	Programma ELISA – II Avviso	14	44	6
2010	Programma ELISA – III Avviso	11	27	6
TOTALE		208	738	229

Tabella 1 – I principali programmi di sviluppo dell'eGovernment a livello locale



dell'Osservatorio eGovernment della School of Management del Politecnico di Milano evidenzia come le Pubbliche Amministrazioni Locali considerino molto qualificanti le iniziative condotte in collaborazione con altri Enti, grazie alla possibilità di:

- migliorare le soluzioni, rendendole più rispondenti alle reali esigenze;
- aumentare la diffusione delle soluzioni di progetto, grazie alla loro maggiore riusabilità;
- sfruttare maggiori economie di scala e minori costi di gestione a regime;
- sfruttare la capacità di innovazione dei soggetti più capaci;
- diminuire l'effetto a volte destabilizzante innescato dall'azione politica;
- stimolare lo sviluppo di logiche di networking tra gli enti che favorisce la condivisione di soluzioni e idee.

Oggi sarebbe necessario evitare che gli sforzi sino ad ora messi in campo non siano consolidati, fornendo sostegno e continuità all'evoluzione e alla diffusione delle soluzioni approntate e consolidando i meccanismi di interazione nel tempo faticosamente costruiti. La maggior parte delle iniziative sta volgendo alla conclusione e gli Enti hanno la necessità di capire **come gestire le fasi post-progettuali**, in modo che le soluzioni sviluppate possano non solo essere mantenute ma anche ulteriormente migliorate e diffuse. Più in particolare, gli Enti Locali innovatori si trovano di fronte alla difficoltà di:

- reperire le adeguate risorse economiche necessarie a garantire la manutenzione correttiva ed evolutiva delle soluzioni;
- coordinare le attività di raccolta e condivisione delle esigenze e dei bisogni di evoluzione da parte degli Enti che le hanno adottate;

- gestire le attività di progettazione e sviluppo continuo delle soluzioni, sia dal punto di vista organizzativo che tecnologico;
- favorire un processo di diffusione e riuso di quanto sviluppato, fornendo adeguato supporto alle amministrazioni che decideranno di farne riuso.

D'altra parte, emerge sempre più evidente la distanza tra i territori che si sono dimostrati in grado di cogliere le opportunità offerte da questo tipo di progettualità e quelle che invece, per differenti ragioni, non hanno ritenuto importante o hanno avuto maggiori difficoltà a farlo. Ciò sta lentamente ma inesorabilmente aumentando **il divario nella fruibilità e nella qualità dei servizi che gli Enti Locali** sono oggi in grado di offrire all'utenza del proprio territorio. Le indagini effettuate da parte dell'Osservatorio eGovernment del Politecnico di Milano evidenziano come spesso la causa sia



semplicemente imputabile alla scarsa lungimiranza che gli amministratori e i dirigenti degli Enti Locali dimostrano nei confronti delle iniziative di innovazione e di uno stato dell'arte falsamente considerato soddisfacente. Infatti, il bisogno di innovazione da parte dei cittadini non sembra essere particolarmente condizionato dall'area geografica di riferimento.

Al fine di appianare questo divario territoriale appare quindi fondamentale favorire la diffusione e il riuso delle soluzioni innovative accompagnando le azioni volte a supportare gli Enti Locali nella loro adozione ad azioni volte a **stimolare la domanda di servizi** effettivamente utili attraverso l'evidenziazione dei **reali bisogni** dell'utenza.

Queste riflessioni assumono ancora maggior rilievo se inserite nel più ampio dibattito sulle **città del domani** (*smart cities*) e su come queste potranno essere in grado tra meno di quarant'anni, quando il 75% della popolazione vivrà nelle città (contro il 50% di oggi), di assorbire la popolazione e gestire le risorse esistenti, per garantire la qualità della vita dei loro abitanti in modo sostenibile. È necessario cominciare a ripensare all'utilizzo delle nuove tecnologie per gestire in maniera efficace l'enorme quantità di dati che già oggi viene generata in tempo reale nei centri urbani e approntare nuovi sistemi di analisi, controllo e pianificazione. Sono numerosi gli ambiti sui quali è possibile intervenire, così come evidenziato anche nella prima edizione dello **Smart City Expo World Congress**. Tra le principali sfide vi sono quelle:

- di elaborare **nuovi modelli di trasporto e di gestione del traffico** in grado di minimizzare il tempo

necessario per gli spostamenti, l'energia consumata e quindi gli inquinanti prodotti e che consentano ad esempio di favorire la mobilità collettiva, di innovare la distribuzione urbana delle merci, di potenziare la pedonabilità e la ciclabilità urbana, di razionalizzare l'accesso ai centri storici;

- di introdurre **nuovi strumenti di pianificazione strategica e governo del territorio** che consentano l'utilizzo di criteri intelligenti e sostenibili nella realizzazione di nuove aree urbane, nella progettazione di infrastrutture, nella costruzione di nuove abitazioni e nella ristrutturazione di quelle esistenti, nel recupero del patrimonio pubblico, nonché nella gestione della fiscalità;
- di approntare nuovi modelli e strumenti per costantemente monitorare la **qualità dei servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione** e renderli il più possibile efficienti e rispondenti alle reali esigenze di cittadini e imprese rendendoli fruibili attraverso i canali da questi favoriti.

È in questo contesto che si è inquadrata anche l'azione di governo con la quale è stata sancita la nascita della Cabina di Regia per il programma dell'Agenda Digitale Italiana, che ha visto la costituzione di sei gruppi di lavoro tematici coordinati dai Ministeri interessati e che hanno coinvolto, di volta in volta, i principali attori del settore:

1. Infrastrutture e sicurezza, coordinato dal Ministero per lo Sviluppo economico;
2. eCommerce, coordinato dal Ministero per lo Sviluppo economico e dal Dipartimento per l'Editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

3. eGovernment e Open data, coordinato da Ministero Istruzione, Università e Ricerca e dal Ministero della Funzione Pubblica e Semplificazione;
4. Alfabetizzazione informatica, coordinato dal Ministero Istruzione, Università e Ricerca e dal Ministro della Funzione Pubblica e Semplificazione;
5. Ricerca e investimenti, coordinato dal Ministero Istruzione, Università e Ricerca e dal Ministero per lo Sviluppo economico;
6. Smart Communities, coordinato dal Ministero Istruzione, Università e Ricerca e dal Ministro della Coesione Territoriale.

Sulle tematiche sopra citate, sono diverse le iniziative avviate dalla Pubblica Amministrazione Locale, in autonomia o attraverso azioni di sostegno come quelle avviate dal Dipartimento con il Programma ELISA. Tuttavia sinora è mancata una pianificazione strategica che, partendo da una visione complessiva delle progettualità avviate, sia in grado di programmare e coordinare gli sforzi in maniera organica e sostenibile. La sempre maggior esiguità di risorse economiche a disposizione rende infatti necessario individuare modelli organizzativi ed economici che rendano l'innovazione capace di trovare il proprio sostentamento, attraverso:

- il recupero di risorse reso possibile dagli interventi di aumento dell'efficienza;
- la collaborazione con il privato, laddove sia in grado di generare dei ritorni per il sistema nel suo complesso;
- l'acquisizione di competenze e credibilità per massimizzare l'efficacia a finanziamenti europei.

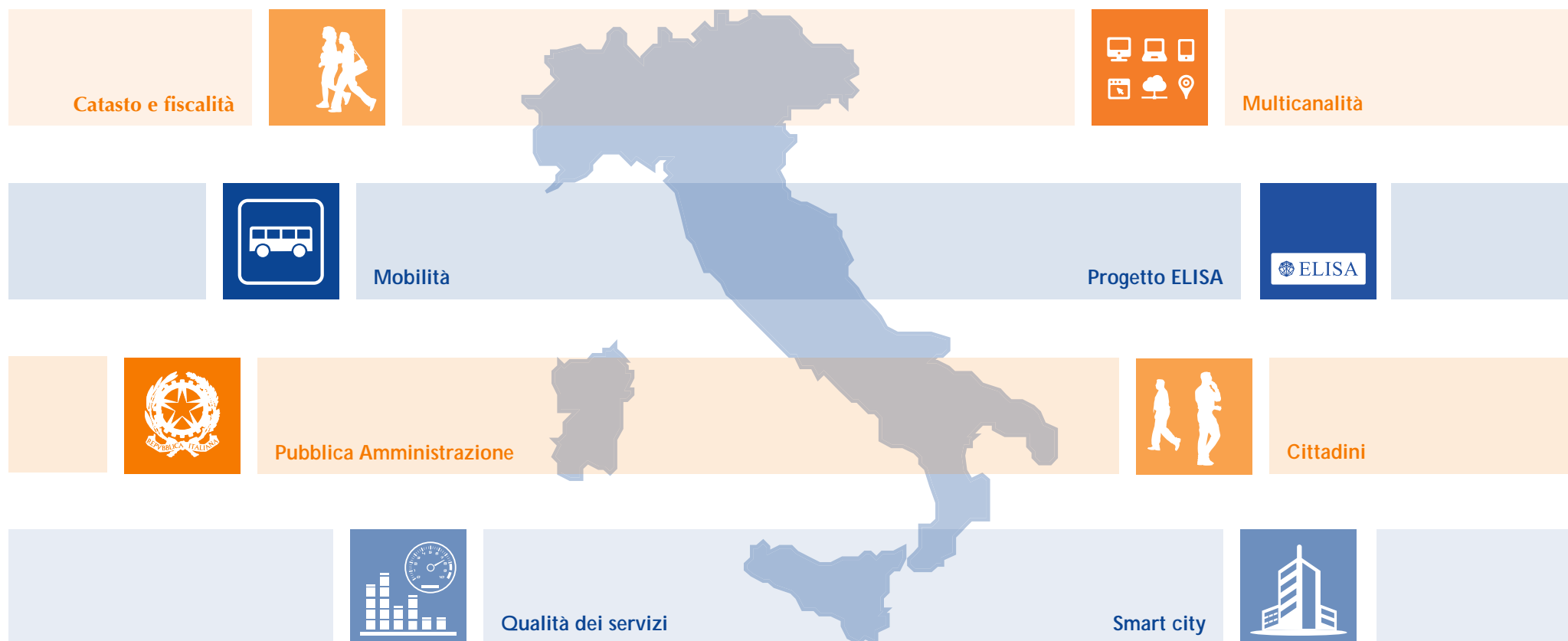
### 1.3 Ambito di analisi del Laboratorio eGovernment

Il Laboratorio eGovernment ha messo in campo un insieme di azioni integrate volte all'analisi, verifica, codifica e alla diffusione sostenibile dei risultati dei programmi, dei progetti e delle iniziative di innovazione avviate dalla Pubblica Amministrazione Locale

a partire da quanto promosso dal Dipartimento durante la realizzazione del Programma ELISA, nel corso dei tre Avvisi che lo hanno scandito. Sono molte, infatti, le applicazioni e i servizi che sono stati sviluppati all'interno del Programma poste in essere nelle aree metropolitane italiane che sono state analizzate, misurate, modellate e sono proposte come standard e buona pratica da diffondere, anche in potenziale

sinergia con le iniziative collegate all'**Agenda Digitale Italiana**, nonché con le iniziative regionali, con lo scopo di mantenere gli stessi livelli di servizio su tutto il territorio nazionale e con particolare riferimento ai territori non ancora coinvolti dai progetti del Programma.

La ricerca ha avuto inizio nel mese di settembre 2012 e si è conclusa nel mese di marzo 2013.





## 2. PRESENTAZIONE DEL PROGRAMMA ELISA

La programmazione comunitaria, rifondata sui principi e meccanismi della governance multilivello, pone al centro il tema dell'innovazione, ritenuto tra i fattori imprescindibili per lo sviluppo e la competitività dei territori. I nuovi indirizzi di "Europa 2020" sottolineano peraltro l'urgenza di attuare una strategia comunitaria per la crescita, che si fondi sulle potenzialità delle regioni, delle città, delle aree metropolitane e "aree vaste" che, in virtù delle loro competenze, rappresentano i principali promotori dell'innovazione.

Oggi possiamo affermare che sin dalla sua nascita il laboratorio del Programma ELISA ha anticipato l'orientamento prevalente nelle politiche europee, cioè quello di privilegiare la dimensione della localizzazione (*placebased*) dello sviluppo cercando di fornire una risposta forte alle sfide della crisi economica internazionale: finanziare pochi grandi progetti investendo nell'innovazione e negli Enti Locali.

ELISA nasce dalla Legge Finanziaria 2007, che ha istituito il "Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli Enti Locali" la cui gestione è stata affidata al Dipartimento, che negli anni, grazie all'assistenza tecnica di Invitalia, ha finanziato 18 iniziative, tutte di carattere interregionale, il cui valore complessivo ammonta a circa 100 Milioni di euro. Dopo una fase di concertazione in Commissione

Permanente per l'innovazione nelle Regioni e negli Enti Locali (EELL) in seno alla Conferenza Unificata, sono stati pubblicati 3 Avvisi per la selezione di progetti:

- 1° Avviso -Anno 2007-: 6 Progetti – 36 Milioni di euro (14 M€ Dipartimento – 22 M€ EELL+ Regioni)
- 2° Avviso -Anno 2008-: 6 Progetti – 36 Milioni di euro (13 M€ Dipartimento – 23 M€ EELL + Regioni)
- 3° Avviso -Anno 2009-: 6 Progetti – 27 Milioni di euro (11 M€ Dipartimento – 16 M€ EELL + Regioni)

Si è voluto così proporre in ambito nazionale una modalità di lavoro largamente consolidata a livello europeo, basata sulla aggregazione e la cooperazione tra gli enti e finalizzata alla creazione di Reti territoriali di conoscenza in grado di produrre risultati tangibili e duraturi nel tempo.

L'obiettivo del Programma Elisa è chiaro: da esperienze locali devono nascere modelli di valenza nazionale, frutto della concertazione tra Governo Centrale, Regioni ed Enti Territoriali tutti rivolti alla definizione di nuovi prodotti e servizi su cui sviluppare la concentrazione della domanda pubblica.

Con il Programma ELISA il settore pubblico funziona da volano per la creazione di servizi digitali alla cui progettazione e produzione partecipano attivamente i Territori nella loro specifica funzione di integratori tra amministrazioni locali, imprese, centri di ricerca e cittadini.

Gli ambiti affrontati vanno dalla gestione integrata della logistica e della InfoMobilità nel trasporto pubblico e privato alla misurazione della qualità dei servizi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni Locali, dall'integrazione e potenziamento dei sistemi informativi del lavoro, alla gestione digitale integrata dei servizi degli Enti Locali in materia fiscale e catastale.

Grazie al Programma ELISA sono state coinvolte centinaia di Amministrazioni diffuse su tutto il territorio nazionale, favorendo il dialogo sud-nord, in una logica di piattaforma europea per lo scambio dei saperi all'interno di una stessa iniziativa. Ciò ha generato un indiscutibile risultato largamente apprezzato: la creazione di una rete di fiducia a livello operativo tra le amministrazioni e una community di professionalità per aumentare le opportunità di collaborazione e di accesso a nuovi finanziamenti.

### 2.1 I Progetti finanziati con il Programma ELISA

A Maggio 2014 i 18 progetti finanziati presentano diversi stati di attuazione: 12 hanno concluso le attività, mentre 6 sono ancora in corso di realizzazione. Si fornisce di seguito una descrizione sintetica e la rappresentazione geografica dei territori interessati. Per ulteriori informazioni o approfondimenti: [www.programmaelisa.it](http://www.programmaelisa.it)

### 2.1.1 I progetti di InfoMobilità

#### WI-MOVE – (progetto concluso)

- Ente Capofila: Comune di Roma Capitale
- Valore: 7,0 M€uro di cui 2,6 ELISA

WI-MOVE ha creato servizi di InfoMobilità a vantaggio dei trasporti, del turismo e della logistica delle merci, disponibili all'interno delle aree urbane attraverso reti wireless ad accesso gratuito. Utilizzando un pc portatile o uno smartphone, gli utenti possono pianificare il viaggio, scegliere il mezzo di trasporto più conveniente ed essere informati in tempo reale sulle condizioni del traffico e sui servizi turistici. Per far ciò il progetto ha sviluppato un modello innovativo per le città di Roma, Firenze, Cagliari, Parma e Genova. Il paradigma WI-MOVE ha realizzato una copertura wi-fi short-range in una vasta area del territorio urbano tramite l'installazione di access-point ad accesso gratuito, anche federando e utilizzando infrastrutture di rete già esistenti ed in uso a fini di rete aziendale: questa infrastruttura di base costituisce il substrato per l'implementazione di servizi innovativi a valore aggiunto pensati sia per l'utente finale (il cittadino e il turista), sia per le aziende impegnate nell'erogazione e nella gestione di servizi di trasporto.



#### S.I.MO.NE. – (progetto concluso)

- Ente Capofila: Comune di Torino
- Valore: 7,7 M€uro di cui 2,8 ELISA

S.I.MO.NE. ha consentito la realizzazione di un sistema per gestire con più efficacia la viabilità (limitazioni alla circolazione, controllo accessi, tariffazione, dinamica ecc.), per informare i cittadini su eventi, provvedimenti significativi per la circolazione e sui percorsi ottimali. La qualità e la tempestività delle informazioni per gli utenti potranno essere accresciute intensificando l'acquisizione dei dati provenienti dai veicoli in movimento (Floating Car DATA), grazie a sistemi innovativi che riducono le infrastrutture sul territorio, nonché consentendo lo scambio dati tra le flotte del trasporto pubblico- privato ed i centri di gestione della mobilità locali.



### GIM – (progetto in corso)

- Ente Capofila: Provincia di Milano
- Valore: 11,7 M€uro di cui 2,8 ELISA

GIM promuove la realizzazione di sottosistemi per la centralizzazione delle informazioni relative alla mobilità pubblico-privata e l'integrazione delle informazioni relative al traffico privato (congestionamento, perturbazioni di circolazione) e di quelle relative al Trasporto Pubblico Locale (TPL). Attraverso gli strumenti realizzati verrà ottimizzata la gestione semaforica delle intersezioni attraverso sistemi di controllo traffico, nonché la gestione del flusso di mezzi pesanti all'ingresso dei centri urbani, inclusi i bus a noleggio nei centri a maggior vocazione turistica. Grazie a GIM è possibile effettuare un monitoraggio puntuale delle flotte del trasporto pubblico attraverso il dimensionamento, l'implementazione e l'installazione dei sistemi AVM (AutomaticVehicleMonitoring) in grado di verificare in tempo reale la posizione effettiva dei vettori in movimento.



### LOG-IN-MED – (progetto in corso)

- Ente Capofila: Provincia di Catania
- Valore: 4,2 M€uro di cui 1,7 ELISA

LOG-IN-MED si prefigge di sviluppare un innovativo sistema a supporto della Logistica Integrata nel Mediterraneo, basato su tecnologie ITS (IntelligentTransport System) e capace di garantire una migliore accessibilità alle piattaforme ed un migliore uso delle autostrade del mare, relazionando il sistema della produzione a quello della distribuzione attraverso corridoi della mobilità certi e protetti. Mira inoltre a rafforzare la competitività del Paese attraverso la riduzione della sua duplice perifericità, sia interna, tra regioni e aree del territorio nazionale, sia esterna, tra il Paese nel suo complesso e il resto dell'Europa. Tramite LOG-IN-MED verrà realizzato un sistema di acquisizione, elaborazione e diffusione delle informazioni riguardanti l'offerta di trasporto migliore per ogni tipologia di merce in considerazione dei tempi di consegna e delle specifiche di trattamento.



### CONCERTO – (progetto concluso)

- Ente Capofila: Comune di Perugia
- Valore: 6,5 M€uro di cui 2,4 ELISA

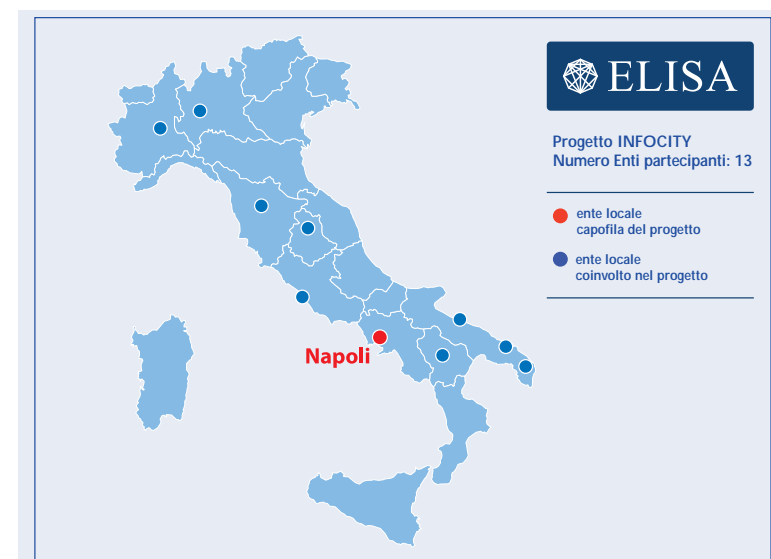
CONCERTO è nato con l'obiettivo di ottimizzare gli spostamenti all'interno del territorio cittadino/provinciale favorendo l'utilizzo di veicoli con elevato standard di eco-sostenibilità. CONCERTO vuole dare un impulso ad una nuova politica dei trasporti attraverso la realizzazione di un sistema condiviso per il controllo e la gestione della mobilità in zone e aree protette, dal valore storico, culturale, naturalistico, sfruttando il concetto di "accreditamento" aperto a tutti ma secondo regole chiare e condivise paperless, contactless, modulare ed interoperabile e basato su parametri relativi a carichi, motorizzazioni, efficienza e sicurezza sia in ambito distribuzione e raccolta urbana delle merci (city logistics) sia in relazione a servizi di trasporto passeggeri relativamente al settore del turismo (bus).



### INFOCITY – (progetto in corso)

- Ente Capofila: Provincia di Napoli
- Valore: 6,7 M€uro di cui 2,1 ELISA

INFOCITY sviluppa un sistema di InfoMobilità multimodale aperto, indipendente, integrato e interoperabile in grado di fornire informazioni statiche e dinamiche prima e durante lo spostamento (pre-trip e on-trip), relativamente all'offerta complessiva di trasporto ed alle condizioni del traffico in tempo reale, geo-refenziate e personalizzate sulla base delle reali esigenze dell'utente finale. Con il progetto è stato realizzato un sistema di monitoraggio del traffico che permette di misurarne e valutarne lo stato ed il trend integrando i dati acquisiti con quelli provenienti da servizi terzi di rilevamento mettendo a sistema le diverse infrastrutture e servizi esistenti dei differenti operatori di trasporto che operano in un determinato contesto territoriale.

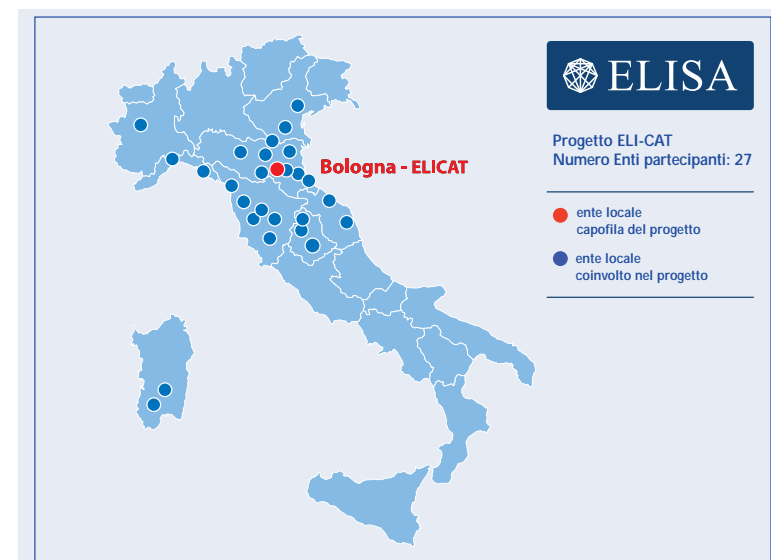


## 2.1.2 I progetti sul Catasto e la Fiscalità

### ELI-CAT – (progetto concluso)

- Ente Capofila: Comune di Bologna
- Valore: 7,7 M€uro di cui 2,8 ELISA

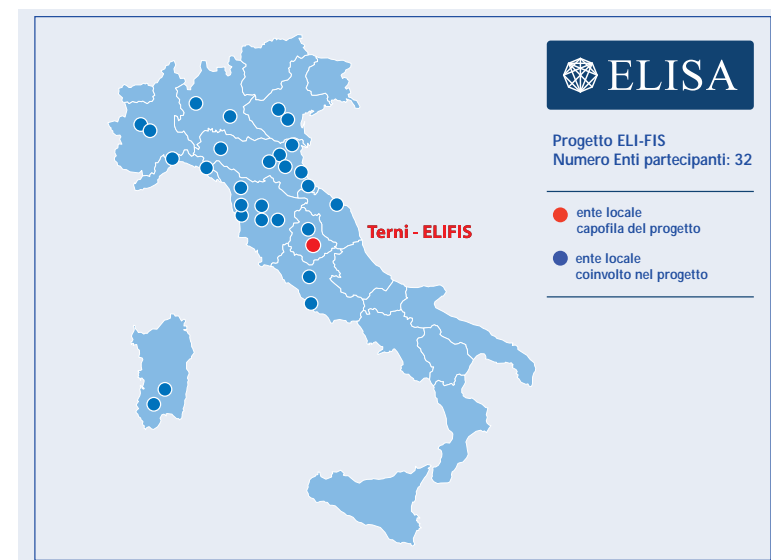
ELI-CAT nell'ottica di una riorganizzazione del modello fiscale e catastale locale, ha realizzato una serie di servizi locali mirati all'integrazione dei processi (e delle relative banche dati) inerenti alla gestione del catasto, alla gestione edilizia/urbanistica ed al governo delle entrate anche nell'ottica di perseguire obiettivi di perequazione fiscale e in definitiva al controllo del territorio. Il progetto mira all'attivazione presso ogni centro servizi di tutti quegli strumenti utili o necessari per l'acquisizione ed integrazione, la consultazione, la bonifica/aggiornamento, la certificazione, il controllo e il monitoraggio dei dati di natura catastale e fiscale di competenza, attraverso canali che garantiscano contemporaneamente l'interoperabilità, la sicurezza e la privacy dei dati personali.



### ELI-FIS – (progetto concluso)

- Ente Capofila: Comune di Terni
- Valore: 7M€uro di cui 2,8 ELISA

ELI-FIS ha creato un vero e proprio “Cruscotto per il federalismo fiscale” finalizzato sia all'accertamento dei tributi, sia al governo dei tributi locali e delle altre entrate, sia, più in generale, alla conoscenza della “pressione fiscale” su cittadini e imprese del territorio analizzato. Attraverso il progetto è stata realizzata una vera e propria soluzione di “data warehousing”, orientata a definire una “piattaforma di analisi” a beneficio degli utenti operativi e di direzione degli enti, che consenta di offrire al manager o funzionario locale uno spettro di soluzioni chiave di monitoraggio e controllo delle entrate, a supporto delle attività di natura amministrativa e decisionale di sua competenza.



### FED-FIS – (progetto concluso)

- Ente Capofila: Comune di Roma
- Valore: 6,75 M€uro di cui 2,8 ELISA

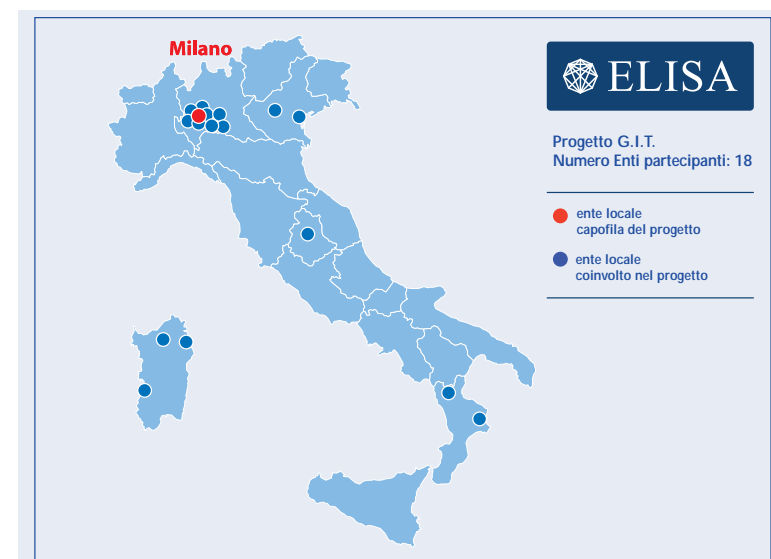
FED-FIS insiste sui temi di integrazione dei processi e dei servizi comunali con le basi dati cartografiche e il sistema dei pagamenti, al fine di garantirne un aggiornamento in continuo integrando e migliorando processi già attivi, con l'intento di garantire maggiore efficacia alle azioni di pianificazione e di controllo del territorio. Con il progetto è stata realizzata la Piattaforma Integrata e Multicanale dei Pagamenti PAGO che permette il pagamento di tasse e tributi locali, oltre a canoni, contravvenzioni e contributi vari per servizi comunali ed il Sistema Integrato per la Gestione della Riscossione RISCO che consente la gestione centralizzata, con un unico applicativo condiviso all'interno, dell'intero processo di carico, riscossione, provvedimenti, azioni e rendicontazione dei crediti del Comune, sia in relazione alle entrate di natura tributaria che extra-tributaria.



### G.I.T. – (progetto concluso)

- Ente Capofila: Comune di Milano
- Valore: 5,9 M€uro di cui 2,4 ELISA

G.I.T. scaturisce da un percorso di trasformazione della P.A. che vede l'Ente locale come punto di raccolta e verifica di informazioni puntuali sul territorio. Garantire una base informativa coerente e costantemente aggiornata- in materia catastale e fiscale – a disposizione della PA rappresenta l'obiettivo principale del progetto. In particolare, il progetto G.I.T. ha predisposto modelli di gestione delle informazioni e di organizzazione delle amministrazioni comunali aderenti per condividere la funzione catastale e di governo della fiscalità, attraverso l'utilizzo di flussi informativi delle Agenzie Territorio e Entrate, previsti dalle normative e dalle circolari monitorando e gestendo lo sviluppo territoriale come valorizzazione del patrimonio ed attuando forme concrete di semplificazione e trasparenza amministrativa per cittadini e per imprese.



### SCACCO – (progetto in corso)

- Ente Capofila: Comune di Salerno
- Valore: 3 M€uro di cui 1,5 ELISA

SCACCO ha l'obiettivo di migliorare il flusso dei dati e delle informazioni in materia di catasto e fiscalità tra gli Enti della Pubblica Amministrazione, snellire le procedure, ridurre i tempi di attesa e semplificare la vita di cittadini e imprese. Il Progetto si inquadra nell'ambito della gestione digitale integrata dei servizi locali in materia fiscale e catastale mediante modelli di cooperazione applicativa attraverso la realizzazione di un sistema di interscambio con l'Agenzia del territorio che sia integrabile con i Sistemi Informativi Comunali degli Enti aggregati. Il progetto garantirà, agli Enti Locali, una maggiore efficienza ed efficacia nelle attività di quantificazione, pagamento, riscossione e gestione dei tributi locali, assicurando una migliore attività di governo, pianificazione e controllo del territorio per prevenire l'abusivismo e l'evasione fiscale.



## 2.1.3 I progetti sulla misurazione della Qualità dei Servizi

### IQuEL – (progetto concluso)

- Ente Capofila: Comune di Parma
- Valore: 3,3 M€uro di cui 1,5 ELISA

IQuEL ha fornito un sistema di rilevazione dei dati di efficienza delle amministrazioni locali in relazione ai livelli di servizio offerti al cittadino al fine di perseguire il monitoraggio ed il miglioramento continuo degli stessi attraverso l'individuazione di un set di indicatori condivisi di accesso e Performance, di customer satisfaction e CRM. Gli strumenti di misurazione realizzati hanno consentito ad ogni Ente di valutare il proprio grado di efficacia ed efficienza nella risposta alle domande del cittadino, verificando con costanza il livello di soddisfazione registrato, garantendo conseguentemente un progressivo miglioramento dei servizi erogati, attraverso l'adozione di best-practice.





### L.A.B.O.R. – (progetto concluso)

- Ente Capofila: Provincia di Torino
- Valore: 3,4 M€uro di cui 1,6 ELISA

L.A.B.O.R. ha digitalizzato i servizi legati al mondo del lavoro e dell'occupazione. Le applicazioni informatiche di L.A.B.O.R. semplificano gli adempimenti amministrativi, forniscono servizi internet più sicuri, fruibili ed efficienti, che consentono di modificare o aggiornare direttamente le informazioni personali (stato occupazionale, curriculum vitae, dati anagrafici, ecc). I servizi sviluppati, inoltre, aiutano a contrastare il lavoro nero e a promuovere la sicurezza nei luoghi e nei cantieri di lavoro, migliorano l'incontro tra domanda e offerta di occupazione e forniscono agli Enti Locali indicazioni e suggerimenti sulle politiche attive del lavoro.



### SDM – (progetto concluso)

- Ente Capofila: Provincia di Lecce
- Valore: 4 M€uro di cui 1,7 ELISA

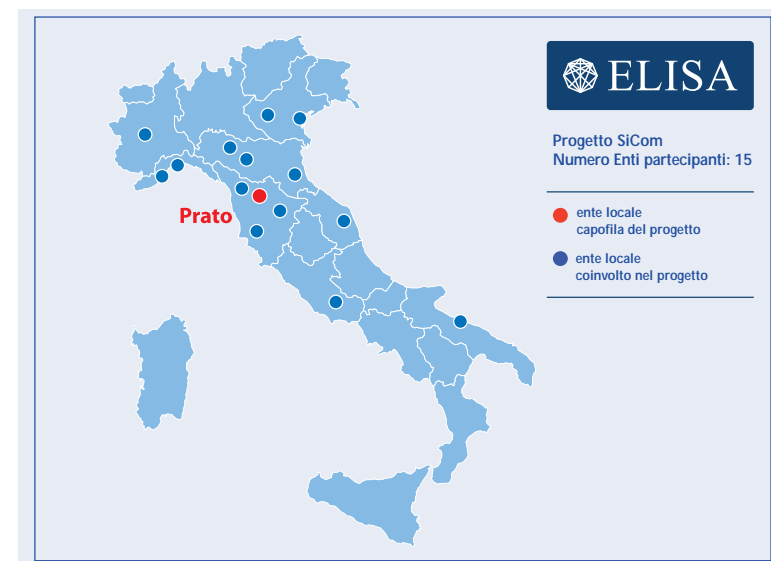
SDM Il progetto Suoni della Memoria intende favorire il recupero, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio immateriale di tradizioni musicali ed orali di cinque regioni italiane (Basilicata, Puglia, Lazio, Umbria, Campania), attraverso la sua digitalizzazione e archiviazione, e successivamente la sua traduzione nei linguaggi contemporanei al fine di renderlo accessibile al grande pubblico con particolare attenzione ai giovani e agli anziani. Il progetto ha voluto dare una prima risposta organica ad esigenze fortemente avvertite nelle cinque regioni coinvolte: salvaguardia del vasto patrimonio immateriale esistente, promozione turistica ed economica del territorio attraverso, realizzazione di attività di formazione e alfabetizzazione informatica rivolte ai giovani ed agli anziani al fine di ridurre il divario digitale.



### SiCom – (progetto in corso)

- Ente Capofila: Comune di Prato
- Valore: 3,1 M€uro di cui 1,5 ELISA

SiCom “Sicurezza in comune” è un progetto pilota teso a sperimentare nuove tecnologie e sistemi in materia di sicurezza urbana per i Comuni. Il progetto si propone di acquisire in tempo reale le informazioni da postazioni fisse presso i comandi delle polizie municipali, relative a veicoli e documenti rubati o smarriti e stato dei permessi di soggiorno; raccogliere denunce e aggiornare direttamente le banche dati centrali gestite dal CED Interforze, con rilascio di copia della denuncia al cittadino e inoltro automatico della pratica in tempo reale, tramite strumenti telematici e PEC, alla competente Autorità Giudiziaria; segnalare, monitorare e creare appositi report verso le strutture designate dal Ministero dell’Interno.



### ELI-ComUni – (progetto in corso)

- Ente Capofila: Provincia di Pescara
- Valore: 3 M€uro di cui 1,5 ELISA

ELI-ComUni prevede la realizzazione di un pacchetto di servizi volti a migliorare l’integrazione tra le applicazioni di anagrafe comunale distribuite sul territorio, nell’ottica di fornire servizi di migliore qualità ed efficienza per il cittadino e per soggetti terzi interessati (ed aventi diritto) alle informazioni anagrafiche. Nell’ottica di fornire servizi di migliore qualità ed efficienza per il cittadino, il progetto intende: rafforzare i collegamenti funzionali tra le PA coinvolte per creare ed usare un canale di comunicazione diretto con le imprese interessate alle informazioni anagrafiche (se preventivamente autorizzate dal singolo cittadino), supportare un processo di diffusione della conoscenza che amplifichi la strategia di progetto e contribuisca a coprire eventuali lacune normative.



### ELI4U – (progetto concluso)

- Ente Capofila: Comune di Cesena
- Valore: 3,6 M€uro di cui 1,5 ELISA

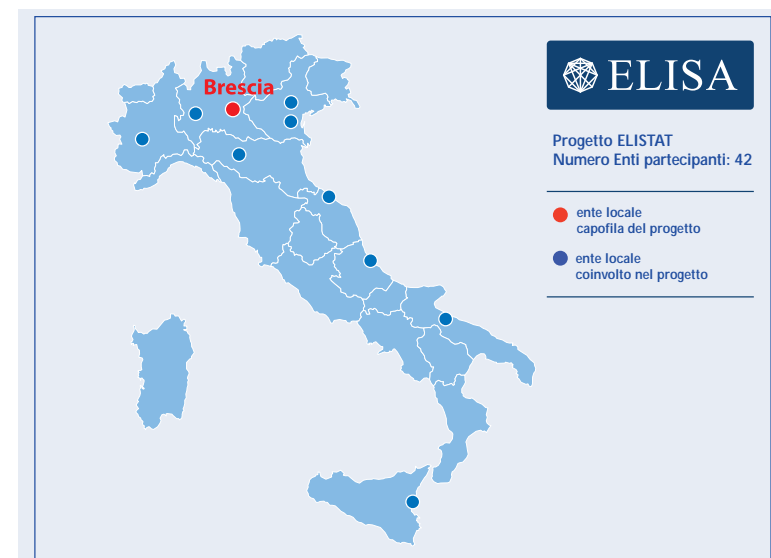
ELI4U ha capitalizzato ed ampliato il percorso virtuoso avviato dalla Pubblica Amministrazione, sotto l'impulso normativo, nella direzione di fornire alle Amministrazioni Locali strumenti, metodologie ed elementi organizzativi e tecnologici per ottimizzare l'erogazione dei propri Servizi in maniera continuativa e stabile nel tempo. Partendo da questi presupposti è stato attivato un fronte progettuale, sempre più caratterizzato dal tema della centralità della relazione con il cittadino, che punti a mettere a sistema l'insieme di informazioni diffuse e di accessi presenti a vari livelli, creando una linea di front-office (contatto) con piena responsabilità su tutte le fasi di gestione del ciclo di relazione con il cittadino: ascolto del cittadino; decodifica della richiesta ed individuazione del bisogno; conoscenza analitica del Servizio/prodotto (requisiti e fasi di lavorazione); erogazione del Servizio/dell'informazione; valutazione della soddisfazione del cittadino.



### ELISTAT – (progetto concluso)

- Ente Capofila: Provincia di Brescia
- Valore: 4,4 M€uro di cui 2 ELISA

ELISTAT ha progettato, sviluppato e messo in rete un sistema integrato di indicatori statistici relativo a tutte le funzioni e i servizi di competenza delle Province, con una particolare attenzione ai servizi rivolti ai piccoli Comuni, per una misurazione costante e pubblica delle loro prestazioni, dei relativi costi e benefici indotti su tutto il territorio nazionale. Ha definito e realizzato strumenti per la valutazione delle performance dei processi (sia interni all'Ente sia rivolti verso l'utenza) e della customer satisfaction dei cittadini riguardo ai servizi erogati anche grazie all'adozione del sistema "emoticons Mettiamoci la Faccia". L'attuazione del monitoraggio delle funzioni, dei processi e dei servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione locale muove dalla volontà di fornire una serie di informazioni funzionali ai livelli decisionali per direzionare correttamente le proprie azioni migliorando sempre più le prestazioni dell'Ente, incrementando la qualità dei servizi, riducendo la spesa e favorendo le aree "a valore aggiunto" interne all'Ente.



### 3. OBIETTIVI DEL LABORATORIO EGOVERNMENT

Il Laboratorio eGovernment si inserisce in questo contesto, con l'obiettivo di valorizzare gli sforzi sino ad ora fatti dalle singole Amministrazioni Locali per innovare e migliorare le proprie strutture e i propri servizi e per dare continuità e sostenibilità alle azioni di rinnovamento della Pubblica Amministrazione italiana. Più nello specifico, l'iniziativa si propone di:

1. supportare gli Enti Locali nell'adozione di modelli organizzativi per una **gestione sostenibile delle iniziative di innovazione**, ossia in grado di generare le risorse necessarie per mantenersi nel tempo;

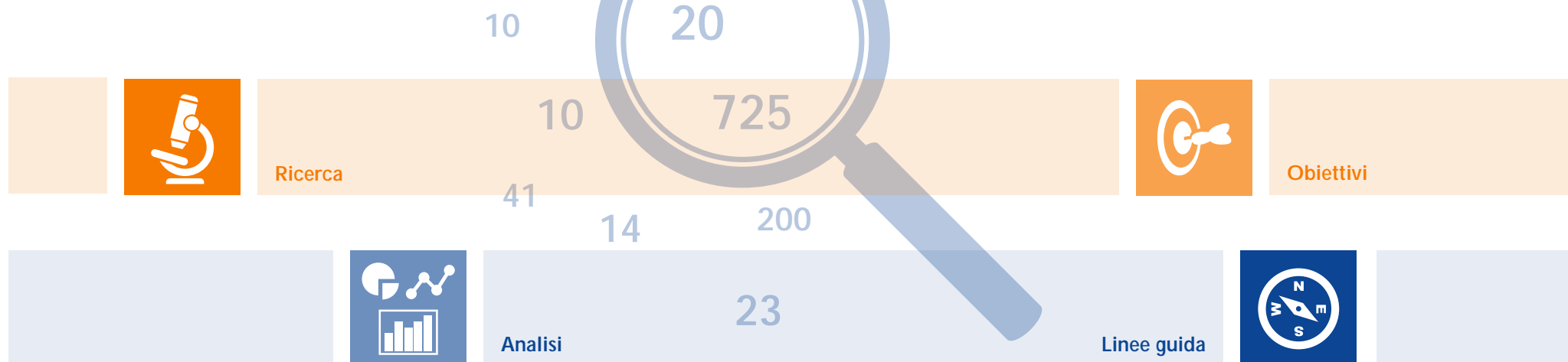
2. supportare e coordinare la **diffusione delle migliori pratiche** su tutto il territorio italiano, promuovendo la scelta di soluzioni organizzative e tecnologiche, attraverso il meccanismo del riuso;

3. supportare il **consolidamento e la strutturazione dei sistemi a rete** (community di innovazione) che si stanno formando intorno alle migliori pratiche, non solo per favorire il perseguimento dei primi due obiettivi, ma anche per abilitare il trasferimento di conoscenza e di competenze (**capacity building**) tra Pubbliche

Amministrazioni Locali e facilitare la **strutturazione di un processo di gestione dell'innovazione** capace di tener conto dei reali bisogni dell'utenza e dei potenziali vincoli al cambiamento degli Enti Locali.

Concretamente il Laboratorio eGovernment si è focalizzato su tre diversi fronti:

- lo sviluppo e l'applicazione di un *framework* di quantificazione degli impatti dei progetti di innovazione;
- l'analisi e l'astrazione di modelli di gestione di progetti di innovazione;
- la sensibilizzazione degli attori chiave attraverso la diffusione delle risultanze e quindi delle buone pratiche.



## 4. IMPOSTAZIONE DELLA RICERCA

### 4.1 Framework

Azioni governative quali il Programma ELISA hanno favorito la nascita e lo sviluppo di molteplici soluzioni innovative attorno alle quali si sono aggregati numerosi Enti che hanno contribuito alla loro progettazione e realizzazione attraverso modelli organizzativi più o meno strutturati. Dal momento che la maggior parte delle iniziative sta volgendo alla conclusione, è oggi possibile ricavare un quadro complessivo delle progettualità avviate da cui far emergere e valorizzare gli sforzi sinora compiuti dai singoli Enti. Per far ciò è stato messo in campo un insieme di azioni integrate volte all'analisi, alla verifica e alla codifica dei progetti e delle iniziative di innovazione avviate dalla Pubblica Amministrazione Locale, a partire da quanto promosso dal Programma ELISA nel corso dei tre avvisi che lo hanno scandito e che sono illustrate nel proseguo del capitolo.

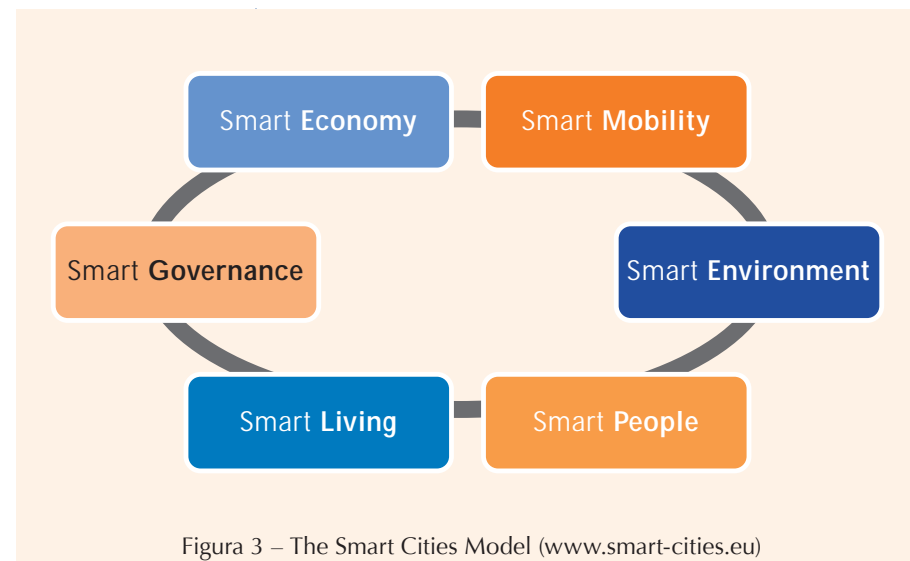
La prima parte dell'indagine si concentra nell'individuazione di quei benefici che consentono di disegnare l'impronta *smart* (Figura 3) dell'Amministrazione e della città indagata dove, con tale termine si intende "quel luogo e/o contesto territoriale ove l'utilizzo pianificato e sapiente delle risorse umane e naturali, opportunamente gestite e integrate mediante le numerose tecnologie ICT già disponibili, consente la

creazione di un ecosistema capace di utilizzare al meglio le risorse e di fornire servizi integrati e sempre più intelligenti"<sup>1</sup>.

Un fenomeno può caratterizzarsi come *smart*, ma per creare valore in modo duraturo per la società e il territorio, occorre sia anche sostenibile. Questo lo spunto per la seconda parte dell'indagine svolta, che si sostanzia nella rilevazione e nello studio di modelli organizzativi-gestionali, prendendo le mosse dall'analisi ed elaborazione dei risultati del questionario somministrato, nell'ottica di indagare la fattibilità e la **sostenibilità** di modelli per lo sviluppo e la gestione di iniziative di innovazione organizzativa e tecnologica che possano ridurre o eliminare gli oneri finanziari per la Pubblica Amministrazione.

Introduciamo quindi la dimensione della **sostenibilità come fattore determinante per la creazione di**

<sup>1</sup> Agenzia per l'Italia Digitale, (2012), Raccomandazioni alla pubblica amministrazione per la definizione e sviluppo di un modello tecnologico di riferimento per le smart city.



**valore** per la società e il territorio amministrati. La combinazione delle caratteristiche che rendono *smart* un progetto di innovazione, con le caratteristiche che ne definiscono la sostenibilità nel tempo, ci fornisce un'indicazione nella definizione di linee guida per la strutturazione di paradigmi di *governance* sostenibili nel lungo periodo, finalizzati alla gestione delle soluzioni e alla loro manutenzione correttiva ed evolutiva, anche attraverso il consolidamento, la gestione e l'ampliamento dei sistemi a rete già oggi attivi tra Enti Pubblici e, ove presenti, le aziende private (*community* di innovazione).

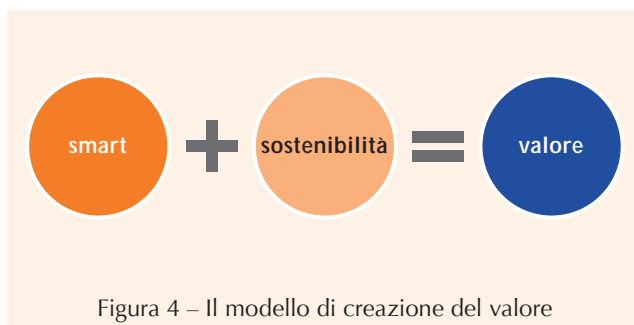


Figura 4 – Il modello di creazione del valore

L'azione di ricerca insiste quindi su due binari paralleli: da un lato quantifica gli impatti delle innovazioni promosse dagli Enti Locali a favore del territorio da essi amministrato. In questo senso, vengono qualificati e, laddove rilevante, quantificati, gli impatti:

- **diretti** per il sistema degli attori interni alle organizzazioni e per gli utenti dei servizi erogati dagli Enti;
- **indiretti**, per il sistema esteso degli *stakeholder*;
- **potenziali**, limitati dall'esistenza di fattori ostativi interni ed esterni alla realtà progettuale.

Parallelamente, la ricerca, partendo da un'analisi sul campo, si concentra sul rilievo e lo studio di modelli organizzativi-gestionali utili a supportare il governo e la sostenibilità dell'intero ciclo di vita di un progetto d'innovazione della Pubblica Amministrazione, dalla fase di attivazione dell'iniziativa alla fase di gestione "a regime".

## 4.2 Quantificazione degli impatti

La prima parte dell'indagine è diretta a rilevare gli impatti riconducibili alla realizzazione delle innovazioni

attuate con i progetti finanziati, secondo sei specifiche dimensioni di analisi (Figura 5):

- **economica** – individuazione dei benefici, diretti e indiretti, monetizzabili a favore degli utenti, cittadini e imprese, e a favore della Pubblica Amministrazione;
- **gestionale** – individuazione dei benefici, esterni (es. semplicità d'uso, flessibilità, accessibilità, sforzo di apprendimento, soddisfazione dell'utenza) a favore dell'utenza e interni (es. miglior monitoraggio delle attività, migliore pianificazione delle attività, aumento della produttività, aumento della qualità delle decisioni, miglior controllo dei costi delle attività, miglior allocazione delle risorse, miglior gestione dell'informazione) nei confronti della stessa Amministrazione;
- **sociale** – individuazione dei benefici, diretti e indiretti, a favore dei cittadini e del territorio, in termini di maggiore equità, opportunità, sostegno e coesione;
- **reputation & transparency** – individuazione degli impatti in termini di trasparenza e miglioramento della reputazione dell'Amministrazione nei confronti dei soggetti esterni all'Ente;
- **ambientale** – individuazione dei benefici riferiti alla qualità del territorio, al suo sfruttamento e alla riduzione dei fattori di inquinamento ambientale
- **commerciale** – riscontro di fattori indicanti la commerciabilità della soluzione, in termini di competizione, sforzi commerciali e crescita del business dei fornitori.

La rilevazione delle informazioni presso gli Enti Locali è stata effettuata tramite dei casi studio e la successiva somministrazione di un questionario *ad hoc* per ciascun progetto indagato, nonché analisi di dati storici, di documenti di progetto interni e di documenti ufficiali.

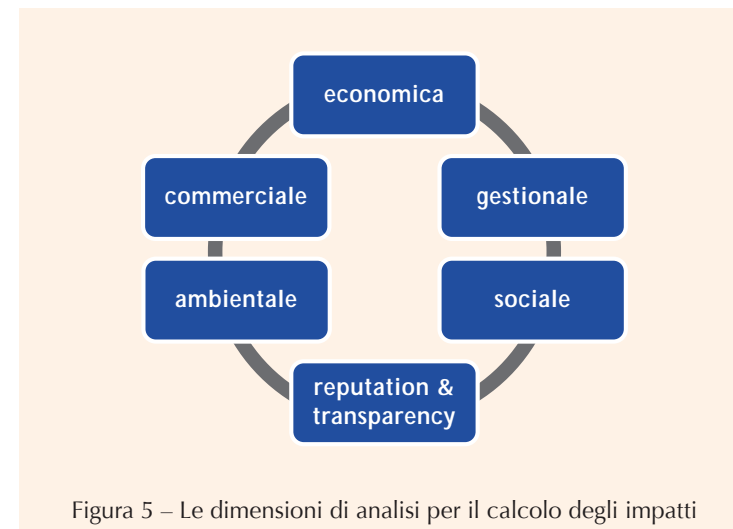


Figura 5 – Le dimensioni di analisi per il calcolo degli impatti

I casi studio hanno interessato, per le tre macro aree in cui è articolato il Programma ELISA, le seguenti Amministrazioni, i cui progetti hanno uno stato di avanzamento sugli obiettivi, superiore al 50%:

- macro-area *InfoMobilità*
  - Regione Emilia Romagna – GIM
  - Provincia di Milano – GIM
  - Comune di Firenze – GIM
  - Provincia di Firenze – WI-MOVE
  - Comune di Roma – WI-MOVE

- Comune di Torino – S.I.MO.NE.
- Comune di Perugia – CONCERTO

— macro-area *Qualità dei Servizi*

- Comune di Parma – IQuEL
- Comune di Cesena – ELI4U
- Comune di Padova – ELI4U
- Provincia di Brescia – ELISTAT
- Provincia di Torino – L.A.B.O.R.

— macro-area *Catasto e Fiscalità*

- Comune di Milano – G.I.T.
- Comunità Montana Valli del Verbano – G.I.T.
- Comune di Bologna – ELI-CAT; ELI-FIS
- Regione Toscana – ELI-CAT; ELI-FIS
- Comune di Roma – FED-FIS

### 4.3 Gestione dell'innovazione

Il rilievo e lo studio di modelli organizzativi gestionali, utili a supportare il governo e la sostenibilità dell'intero ciclo di vita di un progetto d'innovazione della Pubblica Amministrazione, parte dalla rilevazione dello stato dell'arte della gestione dei progetti di innovazione da parte delle Pubbliche Amministrazioni Locali.

Le dimensioni di analisi individuate (Figura 6), volte a sviluppare modelli di gestione sono:

- **organizzazione interna** – responsabilità, composizione del team di progetto e sua gestione e coordinamento;

- **gestione e coordinamento degli Enti** – strumenti di *governance*, modalità e livello di coinvolgimento degli enti, competenze progettuali e gestionali dei referenti degli altri enti, soddisfazione degli enti aderenti (come percepita dal capofila);
- **collaborazione con altre organizzazioni** – oggetto della collaborazione, differenza fra livello di collaborazione atteso e reale, resistenza alla collaborazione, livello di sussidiarietà amministrativa;
- **gestione finanziaria** – struttura del finanziamento progettuale; struttura ed entità dei costi di mantenimento a regime dei prodotti realizzati, vincoli amministrativi;
- **rapporti con il mercato** – modalità di affidamento delle diverse prestazioni e forniture, livello di soddisfazione dell'Ente rispetto al/i servizio/i;
- **soluzioni realizzate** – tecnologie adottate nello sviluppo della soluzione, modalità di acquisizione delle soluzioni, caratteristiche delle soluzioni;
- **normativa** – opportunità, vincoli e dinamicità della normativa di riferimento.

In questo caso la rilevazione dei dati è avvenuta tramite predisposizione e invio di una *survey*, (in quanto strumento accurato per la raccolta di informazioni numeriche su larga scala<sup>2</sup>).

<sup>2</sup> Forza, C. (2002), Survey Research in operations management: a process-based perspective. International Journal of Operations & Production Management, 22 (2), 152-194.

Nel capitolo 8 verranno esplicitati, per ciascuna macro area, i benefici rilevati dallo studio dei casi, nonché illustrata la metodologia utilizzata nel definire gli impatti per gli *stakeholder*, così come nel capitolo 9 verranno descritti i risultati della *survey* e definito un modello tipo di gestione dei progetti di innovazione.



Figura 6 – Le dimensioni di analisi per lo sviluppo di un modello di gestione dell'innovazione



## 5. IMPATTI GENERATI

### 5.1 Gestione integrata della logistica e della InfoMobilità nel trasporto pubblico locale, mobilità urbana ed extraurbana

La Ricerca è stata finalizzata a rilevare i principali benefici adducibili alla gestione integrata della logistica e dell'InfoMobilità nel trasporto pubblico locale e nella mobilità urbana ed extra urbana.

Più nello specifico, i progetti che ricadono nell'ambito dell'InfoMobilità, si propongono lo sviluppo di sistemi per il monitoraggio e la gestione di flotte, per il controllo del traffico e la regolazione dei cicli semaforici, per il rilievo dell'inquinamento atmosferico e per l'erogazione di servizi di InfoMobilità agli utenti della strada, siano cittadini o imprese dedicate al trasporto. Impatti economici

#### 5.1.1. Impatti economici

Benefici economici sono rilevabili sia a favore della pubblica amministrazione sia a favore di cittadini e imprese. Tali benefici s'intendono, se non diversamente specificato, riferiti all'arco temporale dell'anno 2012.

I principali benefici interni all'Amministrazione derivano dalla riduzione dei tempi necessari alla defini-

zione di sistemi e piani di gestione della mobilità, nel controllo della mobilità stessa e degli accessi (sistemi ZTL e varchi elettronici), nonché nella gestione di eventi critici quali incidenti, meteo, cantieri, manifestazioni e altri. Lo sviluppo di un sistema integrato per l'attuazione del controllo, della raccolta e della gestione dei dati di traffico consente una riduzione del 91% rispetto alla modalità di attuazione precedentemente in uso.

Più nello specifico, l'adozione di soluzioni ICT consente il rilevamento dei flussi di traffico a livello urbano ed extraurbano, la supervisione, il controllo e l'interscambio dei dati di traffico e la gestione dei flussi di mezzi pesanti e delle flotte di trasporto pubblico. In merito a quest'ultimo, particolarmente rilevante l'impatto dovuto alla digitalizzazione del procedimento amministrativo per la concessione dei permessi di ingresso a mezzi pesanti, compresi i bus turistici, nelle zone a traffico limitato (ZTL). Dall'indagine svolta emergono importanti risparmi di tempo nella trasmissione dei documenti di autorizzazione, nella gestione dell'istruttoria e riduzione di costi per materiali come carta, stampa e postalizzazione. Considerando che l'istruttoria di accesso di un mezzo ingombrante in precedenza impiegava 72 ore (con almeno 120 minuti di lavoro del personale) e la trasmissione cartacea (posta o fax) consisteva di almeno 3 documenti (richiesta, libretto

e autorizzazione), oggi l'istruttoria dura al massimo 5 minuti di personale e nessuna circolazione di carta; il risparmio teorico per l'Amministrazione è variabile tra i 20 ed i 30 € per transito di mezzo ingombrante da autorizzare. Per una città come Perugia, dove si stimano almeno 10.000 transiti l'anno, si ottengono circa 250.000 €/anno di risparmio.

Oltre ai risparmi in termini di tempo, alcune pubbliche amministrazioni interessate dai progetti realizzati nell'ambito dell'InfoMobilità, finanziati da tutti e tre gli avvisi del Programma ELISA, hanno sviluppato soluzioni in grado di individuare le zone del territorio caratterizzate da un elevato numero di infrazioni al Codice della Strada, come la Provincia di Milano, in particolare riguardo il superamento dei limiti di velocità. Ciò ha consentito l'installazione di 10 rilevatori di velocità che portano all'elevazione nel 2012 di 161.312 verbali di eccesso di velocità o guida pericolosa che hanno fruttano € 23.824.725. A fronte di un costo complessivo dell'intero progetto GIM di 11.724.696 a livello nazionale, i soli introiti ottenuti nella Provincia di Milano possono recuperare gli investimenti sostenuti in circa sei mesi (Figura 7).

La diffusione in tempo reale delle informazioni (raccolte tramite *Floating Car Data*, *Intelligent Transport System*, AVM, UTC) relative al servizio di Trasporto

### INFRAZIONI RILEVATE CON DISPOSITIVI FISSI - ANNO 2012

IMPIANTO	COMUNE	FASCIA ORARIA										TOTALE
		00.00-04.00	04.00-06.00	06.00-08.00	08.00-10.00	10.00-12.00	12.00-14.00	14.00-16.00	16.00-18.00	18.00-20.00	20.00-24.00	
SP 46 Rho-Monza (dir. Monza)	Bollate	673	166	166	2.303	3.094	2.576	2.257	1.890	1.517	1.908	17.107
SP 46 Rho-Monza (dir. Rho)	Novate Mil.se	685	252	769	1.144	2.027	1.857	1.721	1.279	1.195	1.621	12.540
SP 40 Binasco-Melegnano (dir. Binasco)	Carpiano	1.693	714	797	883	722	827	584	373	322	1.733	8.648
SP 40 Binasco-Melegnano (dir. Melegnano)	Carpiano	2.738	988	942	1.352	1.571	1.422	1.062	735	759	2.902	14.471
SP 203 Gaggiano-Binasco (dir. Binasco)	Noviglio	63	48	112	191	197	184	134	109	97	151	1.286
SP 35 Milano-Meda (dir. Milano)	Paderno Dugnano	10.780	3.821	2.353	2.415	3.939	5.831	3.186	2.209	1.924	13.551	50.009
SP 35 Milano-Meda (dir. Meda)	Paderno Dugnano	5.396	1.948	3.456	4.654	5.475	3.322	1.312	425	121	5.924	32.033
SP 30 Binasco-Vermezzo (dir. Binasco)	Rosate	333	114	391	813	1.065	787	790	643	501	851	6.288
SP 30 Binasco-Vermezzo (dir. Vermezzo)	Rosate	427	79	239	709	983	820	762	646	608	1.036	6.309
SP ex S.S. 11 Padana Superiore tratto Ovest (dir. Settimo Milanese)	Settimo Mi.se	1.137	341	740	1.379	2.150	1.693	1.523	953	615	2.090	12.621
SP 30 Binasco-Vermezzo (dir. Vermezzo)	TOTALE	23.925	8.471	10.522	15.843	21.223	19.309	13.331	9.262	7.650	31.767	161.312

Ripartizione numero verbali per fascia oraria e località

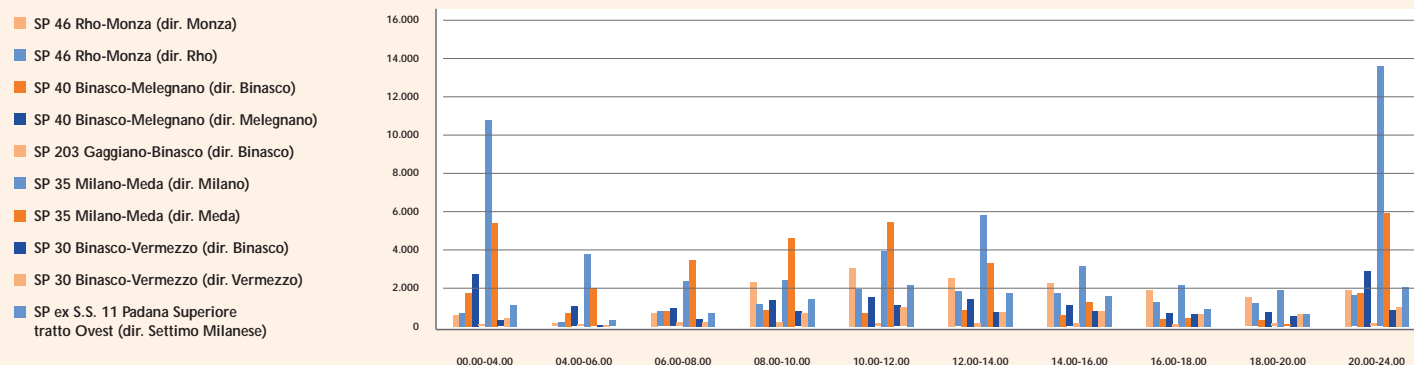


Figura 7 – Sanzioni amministrative elevate dalla Polizia Provinciale di Milano nell'anno 2012 tramite dispositivi fissi

Pubblico Locale tramite canali telematici e l'installazione di paline di fermata intelligenti in corrispondenza delle fermate dei mezzi del TPL, urbane ed extraurbane, come ad esempio effettuato dal Comune di Torino, consentono ai cittadini un risparmio medio del 10% del tempo per gli spostamenti in area

urbana con trasporto privato e dell'8% del tempo impiegato con i mezzi di trasporto pubblico. Sempre lato cittadini, benefici in termini di **riduzione dei tempi di percorrenza** sono riscontrabili anche lungo i principali archi stradali di competenza provinciale: i risparmi sono stimabili nell'ordine dei 5 minuti al

per l'emissione dei singoli abbonamenti da parte delle imprese di trasporto, che diventa di circa 30.000 ore, che, valorizzato, corrisponde a € 411.480; allo stesso modo, i cittadini hanno risparmiato circa 15 minuti

1 fonte: ISFORT, Aubimob 2011.

giorno per cittadino, dato da non sottovalutare se si tiene conto che nel 2011 gli italiani hanno dedicato alla mobilità in media 57,9 minuti al giorno<sup>1</sup>.

La ricerca evidenzia come la realizzazione di una **gestione integrata dei titoli di viaggio** consenta risparmi di circa 15 minuti a ciascun cittadino per l'emissione dei titoli di viaggio annuali o mensili. Questa soluzione, messa a punto dalla Regione Emilia Romagna nell'ambito del progetto GIM, tramite utilizzo di tessere elettroniche sulle quali è possibile caricare gli abbonamenti integrati, permette ai cittadini di non doversi dotare di tanti titoli di viaggio quante sono le imprese del TPL operanti sul territorio. Oltre 180.000 cittadini della Regione Emilia Romagna hanno usufruito e beneficiato di questa possibilità arrivando a un risparmio calcolato di circa 10 minuti

ciascuno, per un totale di 45.000 ore (corrispondenti a € 675.000). Tale tecnologia potrebbe essere attivata sulle Carte Regionali dei Servizi, comportando un'ulteriore riduzione dei costi legati all'integrazione dei sistemi tariffari a scala regionale ed un risparmio annuo per i viaggiatori di almeno € 180.000. Essendo gli utilizzatori dei sistemi di trasporto pubblico pari a circa 4.511.852 soggetti<sup>5</sup>, il risparmio a livello nazionale per i viaggiatori corrisponderebbe a circa € 21.431.300.

### 5.1.2 Impatti gestionali

Lo studio dei progetti oggetto di questa ricerca ha permesso di evidenziare importanti impatti gestionali derivanti dall'adozione di tecnologie per una gestione integrata della logistica e dell'InfoMobilità nel trasporto pubblico locale e nella mobilità urbana ed extra urbana.

La realizzazione di un sistema per il supporto decisionale nella gestione della mobilità delle persone consente di **misurare, valutare e adottare politiche diversificate di gestione e controllo** della mobilità e degli accessi (sistemi ZTL e varchi elettronici) e nel contempo di fornire ai cittadini un'informazione puntuale su tali misure. Più nello specifico, tra i tanti benefici gestionali, si ricordano: l'utilizzo delle **flotte di veicoli come acquisitori di dati** (*Floating Car Data*), che consente il rilevamento del traffico e la contestuale riduzione e/o sostituzione delle infrastrutture posizionate sul territorio; l'analisi dei flussi di traffico che fornisce supporto decisionale nell'individuazione

dell'attuazione di opere di miglioria su tratti stradali specifici; la **razionalizzazione del sistema semaforico** e il controllo da remoto dei semafori per apportare maggiore fluidità al traffico; i **sistemi di monitoraggio delle corsie riservate** e di videosorveglianza dei mezzi pubblici, che consentono una migliore pianificazione e attuazione del piano del trasporto pubblico. Le tecnologie ICT possono sviluppare strumenti di simulazione che consentano di progettare e valutare **l'impatto delle strategie di limitazione degli accessi** e di regolazione del traffico; inoltre, l'Amministrazione può ricevere indicazioni più accurate riguardo la manutenzione ordinaria della rete viaria provinciale, consentendo una programmazione degli interventi secondo il reale deterioramento della sede stradale.

Interessante rilevare come i progetti di InfoMobilità indagati, come ad esempio il progetto GIM, **agevolano la collaborazione tra gli Enti Locali** (Regioni, Province e Comuni capoluogo), le imprese di trasporto loro collegate e gli uffici decentrati degli Enti nazionali. Ciò è determinato dalla sempre più condivisa percezione che il perseguire da un lato una semplificazione delle competenze e dall'altro economizzare e razionalizzare le risorse (finanziarie, umane e strumentali) non può prescindere da una progressiva integrazione a livello inter e sovra-comunale dei diversi aspetti legati alla viabilità e ai trasporti. Ne è un ulteriore esempio lo sviluppo del progetto S.I.MO.NE. che ha coinvolto sia l'agenzia torinese per l'InfoMobilità (5T), sia l'azienda locale del trasporto pubblico (GTT – Gruppo Torinese Trasporti), sia gli attori che supervisionano la mobilità stradale (ANAS, CCISS, Polizia Stradale), nonché i

principali operatori di telefonia e navigazione satellitare: in questo caso l'agenzia ha definito uno standard condiviso di collaborazione applicativa per lo scambio dati cui i soggetti hanno progressivamente adeguato le proprie piattaforme.

Per i cittadini, i benefici derivanti dalle soluzioni dei progetti oggetto di indagine sono rilevabili principalmente nel poter usufruire **dell'offerta di spostamento in modo consapevole**, attraverso una informazione in tempo reale più puntuale e personalizzata (Provincia di Firenze – WiMove), che permetta una migliore pianificazione del viaggio, una riduzione dei tempi di viaggio e una maggiore prevedibilità dei tempi di spostamento.

**L'ottimizzazione dell'uso del tempo** si accentua laddove i progetti di InfoMobilità prevedono **l'accesso al WiFi** nelle strade e all'interno dei mezzi di trasporto pubblico urbano, dove nel 2012 a Firenze sono stati registrati 4.429.275 accessi alla rete per una durata media di mezz'ora a connessione. I cittadini possono così "aprire una finestra sul mondo" in qualsiasi momento e in qualsiasi luogo della città in cui si trovino.

### 5.1.3 Impatti sociali

I principali impatti sociali derivanti da una gestione integrata e intelligente della mobilità urbana ed extra urbana, producibili ad esempio anche con l'installazione di rilevatori di velocità, riguardano la **diminuzione di sinistri**. In particolare modo, si sono ridotti sia il numero di incidenti con feriti sia il numero di incidenti mortali.

Nella sola Provincia di Milano, risultano 53 decessi e 4.410 feriti in meno nel 2011 rispetto al 2009, che in percentuale significa una diminuzione rispettivamente del 29% e del 14,5% (Figura 8). Estendendo la sperimentazione al resto del territorio nazionale si potrebbe puntare alla riduzione fino a 1.200 decessi e 44.000 feriti nel 2013.

#### 5.1.4 Reputation & transparency

I progetti oggetto della ricerca consentono una maggiore semplificazione e trasparenza delle amministrazioni agli occhi di cittadini.

La **diffusione in tempo reale delle informazioni** relative alla rete stradale e la generazione delle alternative

mare sulla congestione del traffico migliora la considerazione dell'utenza verso l'Amministrazione<sup>2</sup>.

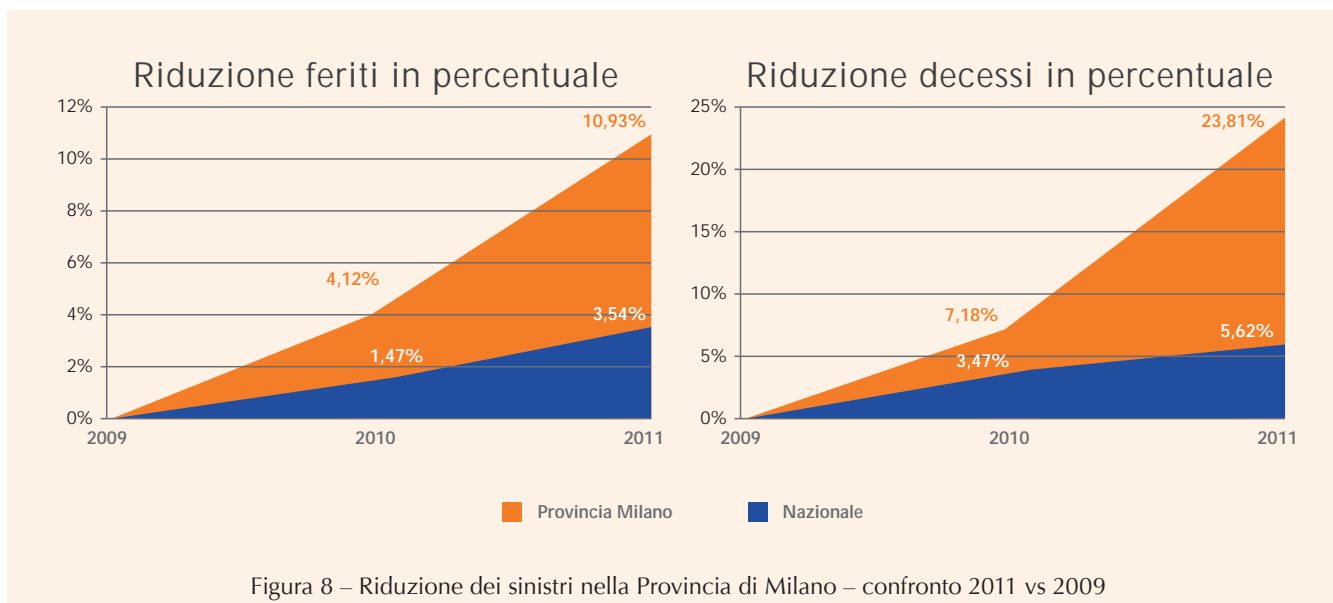
In particolare, questo ambito di progetti ha prodotto impatti anche nella sfera delle applicazioni cellulari, grazie alla pubblicazione di "Muoversi in Piemonte" che (oltre a consistere in una piattaforma web interattiva) è stata rilasciata anche per dispositivi cellulari, nonché ai servizi multicanale e offerti da Roma Capitale attraverso la propria rete WiFi disponibile sulle paline elettroniche installate nei punti strategici della città.

#### 5.1.5 Impatti ambientali

I sistemi ITS possono contribuire significativamente alla riduzione dell'inquinamento.

La fluidificazione del traffico privato e la riduzione dei fenomeni di *stop-and-go* comporta una riduzione degli inquinanti emessi in atmosfera, anche se gli enti partecipanti ai progetti indagati non hanno svolto verifiche puntuali in merito. Più nello specifico, la fluidificazione del traffico comporta una maggiore velocità media di percorrenza da parte dell'automobilista che, tendendo ad utilizzare le marce più alte, consuma meno carburante, mentre la riduzione dei fenomeni di *stop-and-go* aumenta la porzione di percorso in cui si procede con acceleratore parzializzato, tale condizione è estremamente più vantaggiosa in termini di sfruttamento del motore, quindi di consumi di carburante, quindi di emissioni, rispetto ad una serie di accelerazioni e di frenate.

<sup>2</sup> Fonte: Programma ELISA – Piano Esecutivo GIM.



Inoltre, lo sviluppo di un **sistema integrato di bigliettazione** comporta una rimodulazione delle tariffe applicate, in particolare scontando i viaggi di più lunga percorrenza. Essendo generalmente la popolazione più abbiente residente nelle aree di maggior pregio vicine ai centri città, l'agevolazione operata per coloro che vivono nelle zone meno densamente abitate può ingenerare una migliore redistribuzione economica.

di viaggio, se correttamente veicolate, restituiscono alle istituzioni sia una miglior visibilità dei servizi offerti ai cittadini, sia maggiori competenze nella programmazione degli interventi sulla rete viaria. La diffusione (in modalità multicanale: paline alle fermate dei mezzi pubblici, web, mobile) delle informazioni sul traffico ai cittadini può essere quindi intesa come "strumento non coercitivo di controllo del traffico": fornire percorsi alternativi e infor-

La ricerca rileva come le Amministrazioni interessate dai progetti di InfoMobilità hanno messo in atto azioni per avvicinare l'utente a modalità di trasporto sostenibili, semplificando l'accesso al trasporto alternativo.

Si evidenzia come, nella sola Città di Firenze, l'installazione di semafori intelligenti dotati di luminosità led a basso impatto ambientale abbia portato nel 2011 ad una riduzione di 361.000 kWh di corrente assorbita, pari a 60.000€ di risparmio economico e circa 500 t di CO<sub>2</sub> emessa.

#### 5.1.6 Impatti commerciali

La ricerca evidenzia come, dei progetti del Programma ELISA, siano proprio quelli afferenti al macro ambito InfoMobilità a sviluppare i maggiori impatti commerciali.

Il settore dell'InfoMobilità è un mercato caratterizzato dalla copresenza di elementi afferenti sia al B2B, sia al B2G, sia al G2C: attori principali sono i produttori di navigatori satellitari, le case automobilistiche e i maggiori player della telefonia mobile. In particolare, sono rilevabili sperimentazioni sull'utilizzo dei *Floating Car Data* per il sistema di monitoraggio e previsione del traffico, come, ad esempio, la sperimentazione sull'utilizzo delle stime dei tempi di percorrenza sugli archi TMC provenienti dai cellulari in conversazione con la tecnologia SSTS o ancora la sperimentazione sull'utilizzo dei dati grezzi provenienti dai veicoli in movimento per stimare le velocità medie e i tempi di percorrenza<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Fonte – 5T – Il TOC regionale: verso nuovi modelli di business per i servizi di pubblica utilità.

### 5.2 Sistemi di misurazione, basati su tecnologie ICT, per la valutazione della qualità dei servizi erogati dagli Enti Locali

La ricerca mira a rilevare i principali benefici adducibili allo sviluppo di sistemi di misurazione per la valutazione della qualità dei servizi erogati dagli Enti Locali. Tali benefici s'intendono, se non diversamente specificato, riferiti all'arco temporale dell'anno 2012.

Principalmente, i progetti che ricadono nell'ambito della Qualità dei Servizi promulgati nel primo e nel terzo avviso del Programma ELISA mirano a massimizzare il livello di servizio erogato all'utenza e a migliorare l'efficienza interno.

#### 5.2.1 Impatti economici

Benefici economici sono rilevabili sia a favore della Pubblica Amministrazione sia a favore di cittadini e imprese.

I principali benefici interni all'Amministrazione derivano dai risparmi in termini di tempo. Laddove i servizi ai cittadini sono gestiti in ottica di **multicanalità** e con il supporto del software CRM (*Customer Relationship Management*, uno dei prodotti dei progetti indagati), come ad esempio nel Comune di Parma, gli uffici dei singoli settori non ricevono più pubblico se non su appuntamento, circa 130 richieste al giorno, liberando risorse prima dedicate alla gestione della relazione col pubblico che diventano quindi disponibili per lo svolgimento di attività interne, come la

gestione dei procedimenti, riducendo gli accessi agli uffici del 90%.

Anche l'introduzione di un **gestore documentale** consente di risparmiare tempo nella gestione delle pratiche che, essendo digitalizzate, non richiedono più di essere stampate e fatte passare fisicamente tra uffici. La riduzione dei tempi dedicati alla produzione ed elaborazione di documentazione cartacea, sommata alla riduzione dei tempi di ricerca del documento nell'archivio corrente *online*, ammonta a 39.437 ore, rispetto alla ricerca di documentazione archiviata in formato cartaceo.

La **digitalizzazione dei procedimenti**, presupposto necessario all'introduzione di un gestore documentale, apporta risparmi anche in termini di costi per un complessivo risparmio annuo di 981.057€, sia relativi alle materie prime utilizzate, come, ad esempio, carta, stampa, fax e postalizzazione, sia relativi agli spazi per la conservazione fisica dei fascicoli.

Per gli utenti esterni il risparmio in termini di tempo è altrettanto tangibile. Grazie alla possibilità offerta ai cittadini dai progetti del Programma ELISA di **accedere alle informazioni** (atti, documentazione istruttoria, ecc.) e ai processi telematici di loro interesse comodamente da casa (Città di Padova, ELI4U), *online* collegandosi al sito Internet dell'Amministrazione Locale, oppure telefonando al *Contact Center*, si riducono le spese vive dovute agli spostamenti da e verso l'ente locale e i **tempi necessari per l'espletamento della pratica** (consegna documentazione, integrazioni, ritiro autorizzazioni, ecc.) con un risparmio prudenziale di almeno un'ora



che, estesa a tutte le 270.000 richieste di contatto registrate nel 2012 nel Comune di Parma, portano a stimare un recupero di circa 4.050.000€.

L'indagine ha portato, lato benefici per le imprese, alla realizzazione di un **sistema di valutazione delle imprese** (progetto ELI STAT), che raccoglie in modo strutturato dati dall'Anagrafe Regionale delle Aziende e da altre banche dati gestite dai vari enti controllori, definendo un *"rating amministrativo"* che consiste nella fotografia della qualità amministrativa dell'impresa. Tali informazioni sono messe a disposizione delle aziende, consentendo loro di ridurre gli sforzi necessari agli adempimenti previsti per le verifiche periodiche, sapendo già dove risiedono le criticità secondo l'Amministrazione. Una prima applicazione del *rating amministrativo* è stata effettuata su 44 procedimenti in ambito prettamente agricolo, oggi impatta invece su 7.559 imprese.

Quei progetti che hanno sviluppato prodotti soprattutto per **agevolare il mercato del lavoro** (progetto L.A.B.O.R.) consentono alle imprese risparmi di tempo nella ricerca di figure professionali consone ai profili loro necessari, avendo come obiettivo la facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta. Nella sola Provincia di Torino nel 2012 – dove lo sportello fisico del Centro Provinciale per l'Impiego (CPI) è stato interamente digitalizzato, divenendo a tutti gli effetti uno sportello virtuale per l'impiego – sono state effettuate 24.944 iscrizioni al portale e sono state emesse 16.000 certificazioni *online*, che hanno comportato per ciascun richiedente una riduzione di tre ore rispetto alla procedura tradizionale: essendo il valore del tempo fissato in 15€/ora, l'utilizzo del portale ha comportato un risparmio di circa 1.842.480€

ai soggetti disoccupati o inoccupati. Tale soluzione ha comportato anche un recupero di efficienza all'interno dell'Amministrazione provinciale pari a 286.608€.

### 5.2.2 Impatti gestionali

Lo studio dei progetti oggetto di questa ricerca ha permesso di evidenziare come l'implementazione di sistemi in grado di fornire metodologie e strumenti utili alla massimizzazione del valore generato dal rapporto con il cittadino, come gli strumenti di pianificazione, il CRM, le banche dati della conoscenza e la misurazione delle performance, consentano agli enti di valutare importanti elementi quali il grado di raggiungimento degli obiettivi pianificati (di carattere sia strategico sia operativo); l'efficacia nella risposta alle domande della cittadinanza; l'efficienza nella gestione delle risorse a disposizione.

Lato Amministrazione, attraverso il ricorso a strumenti ICT, è possibile costruire e gestire **processi di pianificazione e programmazione annuali e pluriennali** (Comune di Cesena, ELI4U). Integrando le informazioni e i flussi dati di RPP (obiettivi strategici riferiti al triennio), PEG (obiettivi gestionali, di durata annuale, assegnati ai dirigenti) e PDO (piano degli obiettivi assegnati al personale non dirigente) si realizzano strumenti di supporto alle decisioni che, raccogliendo dati sull'operatività quotidiana dell'organizzazione, attivano sistemi di monitoraggio sulle performance effettive dell'Ente. Le performance organizzative ed individuali vengono così presidiate al meglio, anche in coerenza col D.Lgs. 150/2009.

L'introduzione di un **gestore documentale**, se dal punto di vista economico produce risparmi in termini di tempi e di costi sia per l'Amministrazione sia per l'utenza, dal punto di vista gestionale favorisce una migliore e più profonda conoscenza dei processi interni all'Ente e non ultimo, consente una più efficiente programmazione delle attività dei singoli uffici.

La ricerca ha permesso inoltre di verificare lo sviluppo di strumenti indispensabili nella **valutazione ex-ante della redditività di investimenti** in nuove tecnologie, soprattutto in una situazione di risorse scarse a causa dei tagli alla spesa pubblica locale, quale è la situazione economica odierna.

Lato cittadini, gli impatti principali sono ascrivibili alla **semplificazione dell'accesso al servizio e alle informazioni**. Infatti, l'utente che ricerca una prestazione non è più costretto ad informarsi e ad individuare il corretto ufficio e la giusta procedura da seguire o modulistica da compilare. Grazie alla logica della **multicanalità**, può, tramite il canale di preferenza (telefono, web, sportello polifunzionale fisico), rivolgersi ad un unico riferimento (numero di telefono, sportello, portale web dell'Ente) e in pochi minuti vedere accolta la propria istanza, rendendo il servizio davvero accessibile a tutti. Le richieste, grazie al *software di CzRM*<sup>4</sup> (uno dei prodotti progettuali dell'ambito qualità dei servizi, Comune di Parma, progetto IQuEL) vengono tutte tracciate, riducendo a zero il numero di quelle che non vengono prese in considerazione. A tutti i cittadini richiedenti viene data risposta. Inoltre, grazie al gestore documen-

<sup>4</sup> Citizen Relationship Management.

tale, in ogni momento l'utente è in grado di conoscere lo stato di avanzamento della sua pratica.

### 5.2.3 Impatti sociali

Tra l'insieme dei servizi facilmente fruibili per cittadini e imprese tramite canale telematico (uno dei due principali obiettivi dell'ambito qualità dei servizi del programma ELISA), ve ne sono alcuni dai forti impatti sociali e che riguardano i prodotti rilasciati dalle linee di progetto che più si sono dedicate al **miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro**, sia in termini di programmazione degli interventi da parte delle Provincie sia in termini di agevolazione dell'incontro tra domanda e offerta.

Grazie a progetti come L.A.B.O.R. e ELISTAT, è possibile studiare e monitorare le dinamiche del mercato del lavoro in modo preciso e puntuale, grazie al fatto che circa l'80% delle imprese a livello regionale sono state inserite nella banca dati geo-referenziata del portale.

Questo patrimonio informativo permette la realizzazione di alcuni strumenti in grado di fornire dati sui *target* verso cui indirizzare politiche di intervento, favorendo i soggetti più disagiati e bisognosi, e permettendo di utilizzare indicatori per la valutazione dei risultati delle politiche attive del lavoro. I **Centri per l'Impiego** sono stati profondamente rivisitati, trasformandoli da sportelli fisici a sportelli *online*, accedendo ai quali, gli utenti (230.000 a livello regionale – progetto L.A.B.O.R., Provincia di Torino) possono costantemente aggiornare il loro *curriculum vitae* e conoscere le imprese del territorio in cerca di profili professionali simili a quello del lavoratore stesso.

Le provincie, raccogliendo tutti i dati dell'incontro online tra impresa e lavoratore, hanno così a disposizione gli elementi necessari per monitorare con cadenza regolare i cambiamenti che intervengono sul mercato, sulle carriere e sulle aziende in modo da intervenire con politiche attive mirate ed efficaci sui soggetti in difficoltà e che necessitano assistenza, favorirne la riqualificazione professionale e il reinserimento all'interno del mercato stesso.

Infine, è stato possibile rilevare, grazie all'indagine svolta, la presenza di cosiddetti "servizi preferenziali" erogati soprattutto alla popolazione anziana e più debole (che il CRM permette di individuare grazie all'integrazione della banca dati dell'anagrafe), in termini di **semplificazione e miglioramento della qualità della vita**. La Pubblica Amministrazione funge in questo caso da tramite tra l'utente e il soggetto terzo che quest'ultimo vuole contattare (prefetture, azienda di trasporti, ecc.).

### 5.2.4 Reputation & transparency

I progetti oggetto della ricerca consentono una maggiore semplificazione e trasparenza delle Amministrazioni agli occhi di cittadini e imprese.

Infatti, tutte le istanze e le richieste di informazioni vengono prese in carico e tracciate, non è più possibile che un cittadino non venga "ascoltato". In ogni momento i cittadini possono verificare lo **stato di avanzamento della propria istanza** e richiedere l'**accesso agli atti**, che diventa immediato, essendo gli atti stessi digitalizzati. I cittadini hanno la possibilità di esprimere una

valutazione della qualità dei servizi erogati (Progetto ELI STAT, Provincia di Brescia), in quanto alcuni degli enti intervistati hanno messo a punto **sistemi di rilevazione della soddisfazione dell'utenza** che utilizzano il sistema "*emoticons* – mettiamoci la faccia" per la rilevazione della qualità percepita. Le soluzioni permettono di offrire al cittadino e alle imprese un canale preferenziale di colloquio con l'Ente finalizzato al raggiungimento di un grado di soddisfazione, per i servizi forniti, pari a quello che la stessa utenza si attende: dei primi 2.305 rispondenti, il 61,26% si è ritenuta soddisfatta dei servizi erogati.

In ultimo, ma non di certo per importanza, l'indagine ha rilevato la predisposizione e la **pubblicazione online del piano delle performance** degli enti (progetto ELI4U, Comune di Cesena), garantendo ai cittadini un controllo sulle attività pianificate e svolte dalle Amministrazioni.

### 5.2.5 Impatti ambientali

Le soluzioni prodotte consentono agli utenti la possibilità di segnalare malfunzionamenti nel territorio comunale, riguardanti il dissesto stradale, la segnaletica e l'illuminazione. La possibilità per l'Ente di pianificare gli interventi di riparazione anche in base ai **casi di dissesto urbano segnalati** permette di risolvere in modo mirato le problematiche che incidono maggiormente sul traffico e sui pericoli per i pedoni (Comune di Parma, progetto IQuEL). Il numero di segnalazioni che non hanno comportato un accesso diretto presso gli uffici comunali corrisponde a 243.000.



### 5.2.6 Impatti commerciali

La ricerca evidenzia significativi impatti commerciali riconducibili ai progetti dell'ambito Qualità dei Servizi.

Sono diversi gli enti – comuni e province – che hanno preso la decisione di adottare gli strumenti a supporto della costruzione e controllo dei processi di pianificazione e programmazione annuale e pluriennale, oppure un gestore documentale. Per quanto riguarda ELI4U, la soluzione progettata è stata adottata da una decina di Enti, con una spesa media sostenuta da ciascuno di € 75.000. Il software del piano delle performance di ELI STAT è invece stato richiesto da 9 Enti Locali che hanno sostenuto ciascuno 6.000 € di costi di acquisizione e circa 7.000 € di personale interno.

P@Doc, il gestore documentale, soluzione progettata dal Comune di Padova, è invece stato chiesto in riuso da circa 42 enti. Dall'inizio del 2013 già altre cinque amministrazioni locali hanno chiesto in riuso la soluzione. La ricerca ha evidenziato come questo progetto favorisca il coinvolgimento di fornitori del territorio di *software*. Attualmente, in media, per ogni Ente vengono coinvolti nella fase progettuale due o tre fornitori per un costo di circa 50.000€ – 60.000€ per ente, mentre, con soluzione a regime, il costo sostenuto dagli enti a favore dei fornitori è pari a 10.000€ – 15.000€. Essendo stato il risparmio annuo ottenuto dal Comune di Padova pari ad almeno € 996.545, il tempo necessario per ripagare l'installazione del sistema documentale è prudenzialmente stimabile in circa un anno dal suo funzionamento a regime.

### 5.3 Gestione digitale integrata dei servizi degli Enti Locali in materia fiscale e catastale mediante modelli di cooperazione applicativa a livello locale, regionale e nazionale

La ricerca mira a rilevare i principali benefici adducibili ad una gestione integrata di piattaforme e di reti digitali di servizi locali in ambito fiscale e catastale mediante modelli di cooperazione applicativa, gestione finalizzata al perseguimento di obiettivi di legalità (contrasto al fenomeno dell'evasione fiscale) e perequazione fiscale (ripartizione più equa delle imposte).

#### 5.3.1 Impatti economici

Benefici economici sono rilevabili sia a favore della Pubblica Amministrazione sia a favore di cittadini, imprese e professionisti; tali benefici s'intendono, se non diversamente specificato, riferiti all'arco temporale dell'anno 2012.

L'integrazione dei flussi informativi provenienti dalle banche dati interne dell'Amministrazione Locale e dei flussi provenienti dalle banche dati di amministrazioni centrali quali Agenzia del Territorio e Agenzia delle Entrate consente di disporre di informazioni in grado di rendere più efficace l'azione di accertamento, come avviene ad esempio presso il Comune di Bologna, con i progetti ELI-CAT e ELI-FIS. È riscontrabile in media una triplicazione nel **numero di controlli** attivati dall'introduzione della soluzione ideata, nonché nel **numero di accertamenti** effettuati a seguito dei controlli. Ciò consente, con piattaforma a regime, un aumento del volu-

me di gettito fiscale recuperato pari in media a quindici volte il valore degli accertamenti effettuati prima della messa a regime dei sistemi. A fronte di un contributo complessivo di € 7.040.288, i progetti ELI-CAT e ELI-FIS hanno generato innanzitutto benefici quantificabili in un aumento delle posizioni accertate ed iscritte al ruolo per la riscossione, dovuto all'integrazione tra i dati catastali e tributari-fiscali forniti dalla nuova Agenzia unica del Territorio e delle Entrate e le informazioni proprie, dove, l'attività di verifica ha prodotto un recupero di € 14.852.474. Ciò ha permesso in circa sei mesi di ripagare interamente l'investimento effettuato dal Comune di Bologna.

Un maggior gettito delle entrate in bilancio si può garantire anche dalla rimodulazione degli importi delle imposte derivanti dalle azioni di revisione catastale e conseguente **rivalutazione degli immobili** (Comune di Milano, progetto G.I.T.). Le soluzioni progettuali del Programma ELISA permetterebbero ai Comuni di normalizzare il rapporto tra valore catastale e valore immobiliare (differenziale valore di mercato-catastale). A titolo informativo, oggi i valori di mercato del patrimonio immobiliare italiano sono pari a circa il triplo del valore catastale (2,96)<sup>5</sup>.

Più in generale, le attività inerenti gli accertamenti catastali e tributari vengono molto semplificate, permettendo una riduzione nei tempi di svolgimento nell'ordine di almeno l'80%.

<sup>5</sup> Fonte: Agenzia del Territorio.

Oltre all'attività di accertamento, importanti impatti derivano dalla riduzione dei costi legata delle attività di **rendicontazione e riconciliazione** effettuate dall'Amministrazione Locale (Roma Capitale, piattaforme PAGO e RISCO, progetto FED-FIS). Più in particolare: riduzione del tempo di svolgimento legato alle attività di riconciliazione dei pagamenti e di regolarizzazione delle entrate in bilancio (passando da una tempistica media di un paio di giornate a soli 20 minuti a singola attività) dovute alla dematerializzazione del procedimento di riscossione, che induce riduzioni nell'utilizzo di risorse materiali (carta, toner, ecc.) e nel tempo necessario all'inserimento dei dati e alle relative elaborazioni, liberando così risorse destinabili ad attività di più alto valore aggiunto. Per le Amministrazioni dotate di un portale dei pagamenti accessibile ai cittadini, si riscontra inoltre una più efficiente gestione contabile dei pagamenti che vi transitano, per i quali è sempre possibile la corretta attribuzione contabile. A titolo di esempio, si può fare riferimento ai volumi dei pagamenti transitati da Roma Capitale, dove tra il 2010 ed il 2012 il 10% di un milione e mezzo delle operazioni è avvenuta tramite la piattaforma comunale in cui la riconciliazione tra il credito dell'Amministrazione ed il transato è avvenuta automaticamente.

Lato utenza esterna, i principali benefici sono imputabili prevalentemente al maggior grado di **territorialità e capillarità dei servizi** in termini di punti di accesso agli stessi (grazie all'attivazione da parte dell'Amministrazione di convenzioni con soggetti intermediari quali Reti Amiche, banche, Poste); alla possibilità

multipla di scelta dello **strumento di pagamento**; alla maggiore certezza di attribuzione corretta del pagamento da parte dell'Amministrazione; e, inoltre, nel poter consultare in ogni momento la propria posizione debitoria (Comune di Bologna). Per gli Enti Locali che hanno attivato un portale multicanale dei pagamenti e che sono stati oggetto di analisi nell'ambito della ricerca si riscontra un trend di crescita medio nell'utilizzo dello stesso del 35% su base annua. Il cittadino o l'impresa, se prima doveva recarsi presso l'Ente per recepire la modulistica e riconsegnarla e recarsi poi presso gli uffici postali per effettuare i pagamenti, ora può comodamente svolgere entrambe le operazioni via web. Il risparmio medio per cittadino in termini di tempo è pari a circa un'ora e mezza quantificabile in termini monetari in 22,5€ a posizione catastale. A titolo di esempio, se tutte le contribuzioni IMU (69.134.657 posizioni, Agenzia del Territorio, 2011) fossero consultabili online, il risparmio complessivo del tempo necessario al calcolo dell'imposta ed al relativo versamento, a livello nazionale, sarebbe ipotizzabile in circa 1.555.500.000€.

Così come per cittadini e imprese, anche per il mondo dei professionisti e delle associazioni di categoria sono percepibili vantaggi derivanti dall'introduzione delle soluzioni prospettate nei progetti ELI-CAT, ELI-FIS, FED-

## Pagamenti effettuati tramite piattaforma PAGO

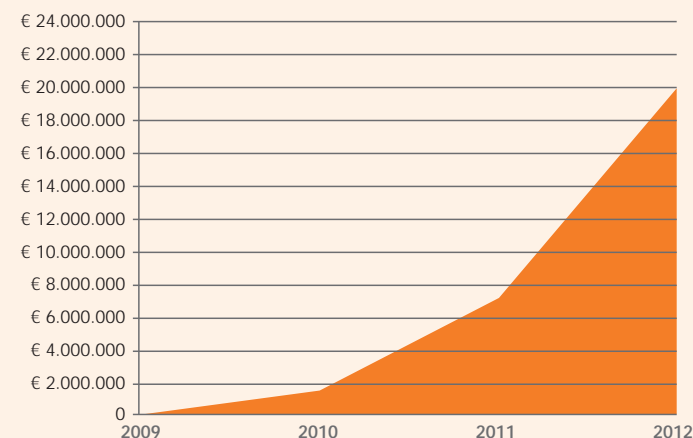


Figura 9 – Trend pagamenti transitati dalla piattaforma di Roma Capitale

FIS e G.I.T.. La possibilità di **consultazione di dati catastali** e anagrafici permette a geometri e notai ulteriori risparmi di tempo.

### 5.3.2 Impatti gestionali

Lo studio dei progetti oggetto di questa ricerca ha permesso di evidenziare i principali impatti di tipo gestionale interni alla Pubblica Amministrazione.

L'integrazione delle principali banche dati interne (catasto, tributi, anagrafe ed edilizia) ed esterne (AdT, AdA) e l'attivazione della collaborazione applicativa hanno prodotto un significativo miglioramento nella qualità e nello sforzo compiuto nel contrasto all'eva-

sione (Regione Toscana: ELI-CAT ELI-FIS<sup>6</sup>). Protocolli d'intesa e convenzioni con le Agenzie consentono di massimizzare l'utilizzo delle informazioni fornite dai nuovi strumenti e attuare verifiche e controlli puntuali grazie ad una maggiore conoscenza e presidio del territorio (ad esempio il 91% delle verifiche catastali effettuate dal Comune di Bologna, così come le duemila segnalazioni di reato "sintetiche" inviate dal Comune di Milano all'Agenzia del Territorio). La ricerca evidenzia come gli enti dotati di una gestione integrata dei servizi in ambito fiscale e catastale, per dare nuovo impulso alle attività messe in campo nella lotta all'evasione, hanno affidato ad un'unica direzione le funzioni di catasto e tributi al fine di massimizzare le sinergie. Il personale dedicato alla gestione delle piattaforme offre servizio prevalentemente all'utenza interna. Sono numerosi i settori dell'Amministrazione Locale che richiedono interrogazioni della piattaforma. Alcuni settori hanno accesso diretto alla consultazione, sono solitamente quei settori ad alta frequenza di utilizzo delle informazioni estraibili dalla piattaforma, come, ad esempio la Polizia Locale. Il tempo medio per una verifica manuale delle posizioni catastali può superare i dieci minuti, valore che può ridursi ad un paio di minuti. La maggioranza accede tramite personale della direzione deputata alla gestione della piattaforma. Alcuni esempi: Settore Ambiente, Attività Produttive, Urbanistica, Anagrafe, Servizi Scolastici, Servizi Sociali. Tra Milano e Roma Capitale le unità organizzative che regolarmente accedono alla propria piattaforma superano il 50% del totale e, per

ora solo nel capoluogo lombardo, amministrazioni esterne stanno proponendo convenzioni per ottenere un accesso diretto alla piattaforma per confronti incrociati.

Per gli Enti dotati di una piattaforma dei pagamenti, impatti gestionali sono ulteriormente imputabili ad una revisione e semplificazione delle procedure compiuta anche attraverso la standardizzazione dei dati necessari ad effettuare i pagamenti e ad attribuire il pagamento stesso. La certezza nell'attribuzione del pagamento solleva l'Amministrazione dalla criticità **della corretta attribuzione del pagamento** sia in termini di identificazione del soggetto, sia di oggetto del pagamento stesso, con una riduzione da due ore a soli venti minuti a corrispondenza.

### 5.3.3 Impatti sociali

Azioni quali la **rivalutazione del catasto esistente**, avvicinando i valori catastali degli immobili ai valori commerciali degli stessi, apportano benefici come l'adeguamento della tassazione, impattando in questo senso sia sul cittadino sia sull'amministrazione: ad esempio, nel Comune di Milano sono state effettuate 60 segnalazioni per casa di lusso per un controvalore di circa 1.500.000€.

Una corretta valutazione delle aree comunali consente l'individuazione delle zone del territorio comunale a più basso reddito, sul quale intensificare l'offerta di servizi ai cittadini, come, ad esempio, l'aumento del passaggio di mezzi pubblici o di offerta di servizi sociali.

Interfaciando i dati dell'anagrafe dei soggetti con i dati relativi alle planimetrie e le informazioni contenute nei DOCFA, le liste elaborate dalle piattaforme definite nei diversi ambiti progettuali contribuiscono a verificare la corretta erogazione delle agibilità abitative, consentendo di determinare la fattibilità o meno dei ricongiungimenti familiari da parte dei cittadini extra comunitari, impedendo all'origine, oppure contrastando, fenomeni di affollamento abitativo in alloggi non idonei per metratura.

La **ricerca di false fasce ISEE** e delle richieste di **sussidi non coerenti con il reddito** permette inoltre di distribuire a chi ne ha effettivamente diritto i sussidi e le riduzioni dovute alle reali situazioni di disagio economico.

I progetti della linea catasto e fiscalità del Programma ELISA consentono inoltre di disporre di strumenti di supporto decisionale per valutare l'impatto economico e sociale di manovre di finanza locale legate alla variazione delle aliquote e alle detrazioni applicate. A titolo di esempio, la ricerca condotta ha evidenziato come le piattaforme siano state utilizzate per la **generazione e simulazione** dell'IMU e della TARSU, che nel Comune di Bologna corrispondono rispettivamente a 190.000 e 230.000 posizioni.

### 5.3.4 Reputation & transparency

I progetti oggetto della ricerca consentono una maggiore semplificazione e trasparenza degli adempimenti a carico del cittadino, delle imprese e delle associazioni di categoria. I cittadini e le imprese possono

<sup>6</sup> Progetto TOSCA.

verificare la propria posizione debitoria nei confronti dell'Amministrazione, nonché avere una stima quantificata dell'effettivo buon esito dei pagamenti effettuati, nel momento stesso in cui il pagamento viene effettuato. L'Amministrazione inizia un dialogo con i professionisti, come geometri e notai, che possono verificare e acquisire della documentazione direttamente online.

Le Amministrazioni di alcuni di questi progetti, come il Comune di Milano, grazie all'utilizzo delle informazioni prodotte dalla piattaforma, partecipano a tavoli contro la criminalità organizzata e forniscono un valido supporto informativo agli organi centrali preposti alla lotta contro questo tipo di crimini.

Diventando esperti nelle attività di accertamento dell'evasione, gli enti che partecipano ai progetti del Programma ELISA veicolano queste capacità alle amministrazioni a loro volta interessate, fornendo personale e tempo per il passaggio della conoscenza (progetto TOSCA).

### 5.3.5 Impatti ambientali

La ricerca non ha evidenziato significativi impatti sull'ambiente prodotti dai progetti dell'ambito Catasto e Fiscalità.

### 5.3.6 Impatti commerciali

Le soluzioni prodotte e le relative piattaforme sono a disposizione di altri Enti che ne facciano richiesta in modalità di riuso. Occorre sottolineare che la mag-

giore parte dei progetti ha visto la partecipazione di importanti attori del mercato nella progettazione della piattaforma, nonché nella manutenzione. In alcuni casi, il fornitore ha trasferito le proprie conoscenze ad altre aziende del territorio, piantando i semi per la nascita di attività locali legate agli sviluppi della piattaforma. In altri casi, piccole realtà del territorio hanno sviluppato un mercato sulle evoluzioni delle soluzioni, creando, ad esempio, sistemi per il supporto alle decisioni. Il costo per l'adesione al riuso del Progetto G.I.T. è di circa 60-70 centesimi per abitante del comune aderente.

## 5.4 Metodologia di analisi

La cornice teorica adottata per il calcolo degli impatti economici ottenuti a fronte della realizzazione dei progetti afferenti al Programma ELISA fa riferimento a due differenti approcci metodologici: da un lato, la valutazione dei risparmi ottenuti dagli Enti che hanno implementato i progetti, dall'altro i benefici che ricadono sugli "utenti finali" dei servizi attivati. In questo secondo approccio, per "utente" o "utente finale" si intende

sempre un cittadino, un professionista o un'impresa, a meno che non sia diversamente specificato.

### 5.4.1 Processo interno: ROI Tool

L'approccio metodologico, sviluppato nell'ambito della Ricerca dell'Osservatorio eGovernment 2011 della School of Management del Politecnico di Milano, deve riuscire a valutare gli impatti in termini di efficienza ed efficacia sul processo gestionale complessivo e si scompone in tre fasi, di seguito illustrate (Figura 10).

La prima fase prevede la mappatura del processo di erogazione AS IS oggetto di digitalizzazione, in ottica di scomposizione delle attività in micro-fasi, che possano semplificare la visione d'insieme e facilitare la comparazione tra soluzioni. Questa mappatura avviene attraverso l'identificazione puntuale dei singoli attori coinvolti, delle micro-attività svolte da ciascuno, delle risorse impiegate e del tempo di esecuzione.

Il passo successivo consiste nella individuazione di possibili scenari TO BE di digitalizzazione, abilitati dall'opportuno mix di diverse soluzioni tecnologiche;

in particolare viene individuato come e in che misura la tecnologia può supportare e semplificare le diverse micro-fasi del processo attuale, in modo da generare diversi scenari TO BE. È infatti possibile creare delle "fasi" di digitalizzazione, ossia particolari configurazioni in funzione di



Figura 10 – Approccio metodologico per il calcolo degli impatti

quali tecnologie vengono scelte e dove vengono collocate all'interno del processo; con questo approccio si indentificano i fabbisogni di tecnologia, le interrelazioni e le possibili sinergie attivabili fra di loro.

Infine, con l'obiettivo di qualificare i diversi scenari ottenuti, si procede con la quantificazione dei possibili benefici ottenibili e dei relativi costi di implementazione, al fine di effettuare, in sintesi, una valutazione complessiva degli scenari di investimento potenzialmente attuabili.

L'approccio metodologico prevede poi, una volta definiti gli scenari di sviluppo, una quantificazione analitica dei benefici e dei risparmi ottenibili grazie all'introduzione delle possibili tecnologie per potere valutare la convenienza delle diverse alternative, cioè se queste comportano dei ritorni concreti per la Pubblica Amministrazione.

Il modello di quantificazione dei benefici prende in considerazione due macro tipologie di risparmi collegabili a benefici generati da progetti di digitalizzazione: risparmi monetari concreti, legati al minore o assente utilizzo di risorse fisiche, che rappresentano costi vivi connessi all'erogazione del processo in riferimento al consumo di specifiche risorse che rappresentano costi evitabili; i principali *driver* di spese vive sono ad esempio legati all'utilizzo di carta, stampanti, canali di scambio di informazioni (come fax, posta ordinaria, posta raccomandata, consegna fisica), spazi necessari per la movimentazione e l'archiviazione; risparmi legati ad una maggiore efficienza del personale (tempo-uomo) nell'espletamento delle diverse attività che compongono il processo, vedendo quindi l'automatizzazione come occasione per liberare

risorse ad elevato valore aggiunto; i *driver* di tempo sono legati alla durata di completamento del processo (*lead time*) e nel tempo uomo associato allo svolgimento delle singole attività (*effort* in termini di *Full time equivalent*).

Il modello parte dall'analisi dei potenziali risparmi ottenibili poiché la digitalizzazione deve rappresentare innanzitutto una leva di risparmio monetario, soprattutto in un contesto di inevitabile attenzione ai tagli di spesa, che conduce a una crescente sensibilità a investimenti in grado di apportare risparmi.

#### 5.4.2 Semplificazione per utenti finali: Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA)

L'approccio metodologico, basato sull'esperienza maturata dal Dipartimento della funzione pubblica nelle attività di misurazione realizzate nell'ambito del "Taglia-oneri amministrativi" e pubblicato nell'Allegato A del DPCM del 25 gennaio 2013, deve fornire base conoscitiva per individuare gli adempimenti più onerosi per gli utenti finali. In base alle definizioni riconosciute a livello internazionale<sup>7</sup>, i costi amministrativi sono i costi sostenuti dalle imprese e

<sup>7</sup> Cfr. SCM Network, International Standard Cost Model Manual – measuring and reducing administrative burdens for businesses, ottobre 2005, p. 8. Le definizioni contenute nel manuale dello SCM sono state adottate, oltre che da numerosi paesi dell'Unione europea, inclusa l'Italia, anche dalle istituzioni europee (Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea, COM (2007) 23 definitivo, p. 5).

dai cittadini per adempiere a un onere (o "obbligo") informativo (OI), ossia all'obbligo giuridico di fornire informazioni sulla propria attività. Un OI si configura quindi ogni qualvolta una norma imponga a determinate categorie di cittadini o di imprese (o alla generalità degli stessi) di raccogliere, produrre, elaborare, trasmettere o conservare informazioni e documenti, anche nel caso di provvedimenti che generino benefici per i destinatari (come, ad esempio, nel caso di domande di sussidio).

Per generare un OI non è necessario che ai cittadini o alle imprese sia richiesta la trasmissione di informazioni ad autorità pubbliche. Talora, infatti, le norme impongono ai soggetti interessati di raccogliere informazioni da conservare per essere fornite su richiesta o verificate in caso di ispezione (come, ad esempio, nel caso della tenuta di registri).

Non rientrano viceversa nella definizione di OI né gli obblighi di natura fiscale, ossia quelli che consistono nel versamento di somme di denaro a titolo di imposte di varia natura, né gli obblighi relativi alla modifica di comportamenti, di attività, di processi produttivi o di prodotti (quali, ad esempio, l'adozione di misure di prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro). Per la predisposizione del bilancio degli oneri è necessario individuare, in ciascun nuovo provvedimento, le disposizioni che introducano o eliminino oneri informativi rispetto alla disciplina precedente. La successiva quantificazione deve essere realizzata considerando che i costi associati annualmente a un OI dipendono dal costo medio dello stesso e dal



PASSO	DESCRIZIONE
<b>FASE A. IDENTIFICAZIONE E ANALISI PRELIMINARE</b>	
1. Individuazione degli oneri	Identificare le disposizioni che determinano l'introduzione, eliminazione o modifica parziale di obblighi informativi
2. Verifica preliminare	Verificare l'effettiva esigenza e proporzionalità dei nuovi o maggiori oneri introdotti
<b>FASE B. STIMA DEL COSTO MEDIO</b>	
3. Ricostruzione della lista di attività	Stabilire le attività che i cittadini o le imprese devono svolgere per realizzare l'OI e ricondurle alle attività standard
4. Stima del costo delle attività	Associare un costo a ciascuna delle attività standard che compongono l'OI sulla base della relativa onerosità
5. Stima dei costi vivi	Valutare gli eventuali esborsi monetari per l'acquisto di beni e servizi necessari per adempiere l'OI
6. Calcolo del costo medio	Stimare il costo medio dell'OI sommando il costo totale delle attività e i costi vivi
<b>FASE C. STIMA DELLA NUMEROSITÀ ANNUA</b>	
7. Stima della popolazione	Stimare il numero di cittadini o imprese obbligati a realizzare l'OI
8. Stima della frequenza	Stimare il numero di volte che ciascun cittadino o ciascuna impresa obbligata è chiamata a realizzare l'OI ogni anno
9. Calcolo del numero di adempimenti	Calcolare il numero annuo di adempimenti moltiplicando popolazione e frequenza
<b>FASE D. CALCOLO FINALE</b>	
10. Calcolo finale	Calcolare i costi totali moltiplicando il costo medio dell'OI per il numero di adempimenti

Tabella 2 – Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA)

numero di volte in cui questo è realizzato nell'anno, e in particolare:

$$\text{Costi amministrativi annuali} = \text{Costo medio Obbligo informativo (OI)} \times \text{Numero annuo adempimenti}$$

Nei paragrafi che seguono sono illustrati i passi operativi da realizzare per individuare e per stimare gli oneri introdotti ed eliminati. Tali passi, sinteticamente descritti nel seguente prospetto, sono suddivisi in quattro fasi:

- identificazione e analisi preliminare;
- stima del costo medio;
- stima della numerosità annua;
- calcolo finale.

## 6. GESTIONE DELL'INNOVAZIONE

Come anticipato nel Capitolo 4, il rilievo e lo studio di modelli organizzativi gestionali, utili a supportare il governo e la sostenibilità dell'intero ciclo di vita di un progetto d'innovazione della Pubblica Amministrazione, parte dalla rilevazione dello stato dell'arte della gestione dei progetti di innovazione da parte delle Pubbliche Amministrazioni Locali. Lo studio dei dati raccolti, oltre a offrire una fotografia di quanto fatto ad oggi dagli Enti (Comuni e Provincie), ha consentito la definizione di **10 regole d'oro** per la gestione di progetti di innovazione con caratteristiche simili a quelle del programma ELISA e ha altresì permesso di evidenziare i tratti caratteristici, definiti **eccellenze**, dei progetti oggetto di analisi per tutte le fasi che contraddistinguono un progetto di innovazione.

Nell'ambito di ricerca del binario gestione dell'innovazione sono state svolte pertanto tre differenti indagini, ciascuna con un distinto obiettivo di ricerca: una prima indagine, volta a definire le 10 regole d'oro per riguardare con successo gli obiettivi progettuali, una seconda per individuare il "modello tipo" di gestione di progetti aventi le medesime caratteristiche di quelli attinenti il Programma ELISA e una terza per descrivere lo stato dell'arte della gestione dei progetti del Programma ELISA a cinque anni dalla promulgazione del primo avviso.

La rilevazione dei dati è avvenuta tramite predisposizione e invio di una *survey*, veicolata tramite *web* ai referenti ufficiali dei progetti di tutti gli Enti partecipanti al Programma ELISA. Il questionario è stato inviato a tutti gli enti che hanno partecipato ai progetti dei tre avvisi del Programma ELISA in data 11 gennaio 2013, cui sono seguiti tre solleciti nei giorni 16 gennaio, 24 gennaio e 27 febbraio; hanno risposto 87 amministrazioni, di cui 55 completando interamente il questionario.

### 6.1 Le 10 regole d'oro

Lo studio e l'elaborazione dei risultati della *survey*, tramite l'utilizzo di tecniche statistiche come la regressione lineare e l'analisi degli elementi differenziali, ha permesso di formulare **10 regole d'oro** per l'avvio di esperienze progettuali di semplificazione e digitalizzazione della Pubblica Amministrazione Locale.

Prendendo in considerazione i valori ottenuti dalla regressione lineare si evince che il raggiungimento degli obiettivi preposti dagli Enti che hanno partecipato ai Programmi ELISA è condizionato positivamente da tre elementi:

- dalla **soddisfazione degli Enti** che hanno partecipato allo sviluppo del progetto;

- dal **rapporto di collaborazione** che si è instaurato con l'impresa fornitrice principale;
- dalla possibilità di **sfruttamento commerciale dei prodotti** realizzati da parte delle imprese.

In particolare, dall'analisi statistica risulta che il **raggiungimento degli obiettivi** di progetto è strettamente **connesso al rapporto instaurato con le imprese**.

Infatti la percentuale di realizzazione aumenta dell'11% all'aumentare della soddisfazione per la qualità del risultato nelle attività svolte dall'impresa principale, così come aumenta del 4% all'aumentare della soddisfazione nel rapporto di collaborazione con gli Enti convenzionati, nonché s'incrementa dell'11% all'aumentare delle occasioni di sviluppo di nuovi prodotti o servizi destinati alla futura commercializzazione.

È pertanto possibile fornire un primo insieme di regole per orientare future imprese progettuali nell'ambito della semplificazione e digitalizzazione della Pubblica Amministrazione Locale:

1. è necessario incrementare la capacità istituzionale degli Enti;
2. le imprese debbono collaborare con gli Enti nella realizzazione del progetto;
3. le imprese debbono riuscire a sviluppare sul mercato i prodotti realizzati.



Prendendo in considerazione le macro aree di riferimento dei progetti, InfoMobilità, Qualità dei Servizi e Catasto e Fiscalità, si rilevano innanzitutto differenze relative al **raggiungimento complessivo degli obiettivi** posti inizialmente: per quanto riguarda la **Qualità dei Servizi e l'InfoMobilità** il 90% degli Enti sostiene di aver **raggiunto almeno l'80% degli obiettivi** posti inizialmente, tale percentuale scende al **77% per i progetti afferenti Catasto e Fiscalità**.

È importante evidenziare che, mentre nelle prime due aree le dimensioni degli Enti così come le direzioni coinvolte risultano simili tra loro, altrettanto non si può affermare per i progetti di Catasto e Fiscalità in cui il partenariato risulta composto da Enti dissimili. Scostamenti riguardano anche i **tempi di conclusione del progetto**, a causa di ritardi che sono intercorsi nella varie fasi in cui si è articolata la realizzazione delle soluzioni preventivate. A fronte di tali analisi, si possono aggiungere ulteriori messaggi significativi:

4. la partecipazione al progetto dovrebbe avvenire con Enti fra loro omogenei;
5. i ritardi nella realizzazione del progetto insorgono nello sviluppo e l'implementazione dell'idea progettuale.

Per quanto concerne il finanziamento dei progetti del Programma ELISA, emergono difformità tra le tre macro aree, in particolare **il finanziamento regionale** prevale su quello nazionale per **i progetti di InfoMobilità** (rispettivamente del 31% contro il 22%), mentre, al contrario, per **Catasto e Fiscalità i fondi nazionali**

sono maggiori di quelli regionali (rispettivamente del 38% contro il 17%). I finanziamenti sulla **Qualità dei Servizi** sono prettamente provenienti **dall'Amministrazione Pubblica Centrale**. Essendo l'ambito dell'InfoMobilità collegato con le politiche di pianificazione territoriale e gestione del trasporto pubblico di competenza delle regioni, mentre l'organizzazione degli uffici pubblici è di competenza ministeriale, è coerente affermare che:

6. il finanziamento dei progetti dovrebbe provenire dalle Regioni per inventi che hanno un impatto diretto sul territorio, dallo Stato per inventi che riguardano la qualità dei servizi erogati.

Rispetto agli aspetti puntuali normativi e tecnologici che hanno prodotto impatti rilevanti nella gestione del progetto, risultano scostamenti riguardanti le **licenze software adottate**: in particolare, nell'ambito dell'InfoMobilità, caratterizzata da particolare complessità tecnica dei progetti, prevale il ricorso a **soluzioni ad hoc adottate dagli Enti**, mentre le **soluzioni acquisite a riuso** sono la parte preponderante nei progetti di **Catasto e Fiscalità**. Tutti i rispondenti, invece, sottolineano indistintamente criticità riguardo alla normativa regionale di riferimento che è mutata più volte durante la realizzazione del Programma ELISA. Si possono trarre quindi le seguenti indicazioni:

7. le soluzioni sviluppate debbono essere specifiche e personalizzate per il territorio;
8. prima di implementare le soluzioni previste è necessario semplificare la normativa regionale

Infine, vista la particolarità dei progetti di InfoMobilità, che talvolta già beneficiano di finanziamenti europei derivanti da programmi di cooperazione comunitaria, questi sono più inclini a condividere le capacità progettuali con Enti Locali sia nel panorama nazionale sia in quello comunitario. Più in generale, facendo riferimento ai risultati dell'indagine, è possibile affermare che:

9. progetti che riguardano l'efficienza o la qualità degli Enti non si evolvono in una community;
10. Enti che partecipano a progetti in linea con la Programmazione Comunitaria, al termine dell'esperienza si coalizzano per partecipare a bandi europei.

## 6.2 Il "modello tipo" di gestione dell'innovazione

La seconda indagine è stata condotta al fine di far emergere le eccellenze nella gestione dei progetti del Programma ELISA e la definizione di un modello tipo di gestione di progetti aventi caratteristiche riconducibili a quelli del Programma ELISA.

La ricerca degli studi sui fattori critici di successo nei progetti ha consentito di individuare in particolare un modello, il "Project Excellence Model"<sup>1</sup>, che definisce le **dimensioni determinanti per il buon esito di un progetto e i fattori critici da mettere in atto** per ciascuna dimensione, affinché gli obiettivi progettuali preposti

<sup>1</sup> E. Westerveld, The Project Excellence Model, International Journal of Project Management (2003).

venivano raggiunti compiutamente. L'attività ha comportato la redazione e la spedizione agli Enti di una *survey*, adattando le dimensioni del PEM (*Project Excellence Model*) alla realtà dei progetti del Programma ELISA, per poi verificare ed evidenziare la presenza di eccellenze afferenti alle macro aree InfoMobilità, Qualità dei Servizi e Catasto e Fiscalità.

Partendo dal presupposto<sup>2</sup> che sia impossibile generare una lista universale di criteri di successo adatti a ogni tipologia di progetto, il PEM e, in certa misura, anche il *Project Life Cycle*<sup>3</sup>, suggeriscono la possibilità di definire un insieme di criteri che indichino un chiaro e distinto elenco di obiettivi o interessi (definite "dimensioni") che coprano tutte le fasi progettuali, dall'ideazione all'implementazione. Il *Project Excellence Model* circoscrive questi set di obiettivi in sei dimensioni, di cui cinque, riadattate, utilizzate nell'indagine svolta dal Laboratorio eGovernment (Tabella 3).

Le dimensioni di analisi individuate dalla ricerca del Laboratorio, definite *dimensioni del modello tipo*, volte a sviluppare modelli di gestione dell'innovazione e riconducibili alle dimensioni del modello PEM (Tabella 4).

2 Morris PWG, Hough GH. The anatomy of major projects. London: John Wiley and Sons;1987;  
Pinto JK, Slevin DP. Critical success factors across the project life cycle. *Project Management Journal*, 19(3);1988; Munns AK, Bjeirmi BF. The role of project management in achieving project success. *International Journal of Project Management* 1996;14(2):81-7.

3 Variations in Critical Success Factors Over the Stages in the Project Life Cycle, *Journal of Management* March 1988 14: 5-18.

Dimensioni modello PEM	Descrizione
Budget Programmazione Qualità (BSQ)	Raggiungimento degli obiettivi di progetto
Committente (ABTC)	Grado di soddisfazione dell'Ente finanziato
Enti convenzionati (ABPP)	Grado di soddisfazione nel rapporto di collaborazione instaurato tra i diversi Enti partecipanti al progetto
Partner contrattualizzati (ABCP)	Grado di soddisfazione per il supporto e il contributo di soggetti privati partecipanti al progetto
Stakeholder (ABS)	Grado di soddisfazione per il supporto di altri Soggetti Pubblici, eventuali criticità riferibili ai Soggetti Finanziatori e proseguimento della collaborazione nella gestione delle soluzioni sviluppate in ambito progettuale

Tabella 3 – Le 5 dimensioni del PEM utilizzate

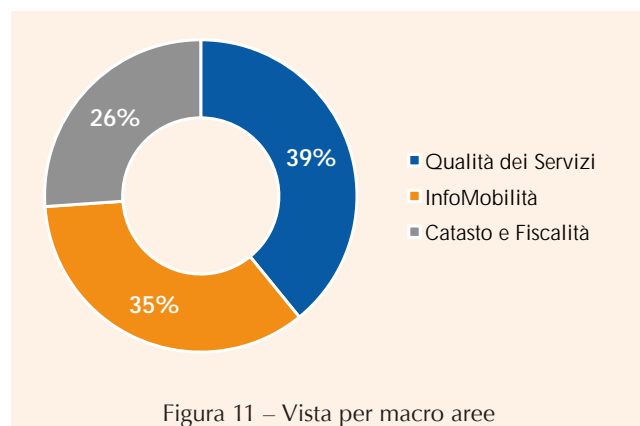
Dimensioni Modello Tipo	Descrizione
Organizzazione interna	Responsabilità, composizione del team di progetto e sua gestione e coordinamento
Gestione e coordinamento degli Enti	Strumenti di governance, modalità e livello di coinvolgimento degli enti, competenze progettuali e gestionali dei referenti degli altri enti, soddisfazione degli enti aderenti (come percepita dal capofila)
Collaborazione con altre organizzazioni	Oggetto della collaborazione, differenza fra livello di collaborazione atteso e reale, resistenza alla collaborazione, livello di sussidiarietà amministrativa
Gestione finanziaria	Struttura del finanziamento progettuale; struttura ed entità dei costi di mantenimento a regime dei prodotti realizzati, vincoli amministrativi
Rapporti con il mercato	Modalità di affidamento delle diverse prestazioni e forniture, livello di soddisfazione dell'Ente rispetto al/i servizio/i
Soluzioni realizzate	Tecnologie adottate nello sviluppo della soluzione, modalità di acquisizione delle soluzioni, caratteristiche delle soluzioni
Normativa	Opportunità, vincoli e dinamicità della normativa di riferimento

Tabella 4 – Le dimensioni del Modello Tipo

La formalizzazione del legame tra le dimensioni del modello tipo e le dimensioni del PEM ha permesso di isolare le **eccellenze afferenti a ciascuna dimensione del progetto di innovazione**.

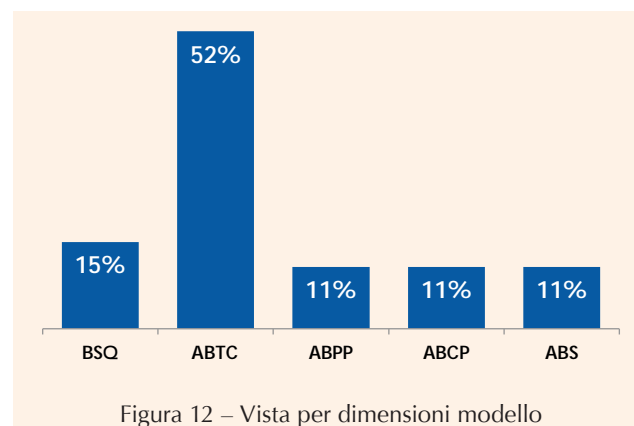
Se la prima indagine statistica ha consentito di individuare le variabili che potrebbero accrescere le possibilità di successo di un progetto, l'utilizzo del modello PEM per "leggere" i risultati dei questionari compilati dagli enti selezionati, consente di isolare le eccellenze afferenti a tutte le dimensioni progettuali, caratterizzando questi progetti, nonché di individuare, sui 55 rispondenti al questionario, **un gruppo di 30 Enti** che si caratterizzano per aver **raggiunto con successo l'obiettivo progettuale preposto**. A seguire, quanto emerso dall'elaborazione del modello tipo.

Per quanto attiene le tre macro aree in cui è possibile suddividere i progetti del Programma ELISA, **Qualità dei Servizi** risulta essere la **macro area con più ec-**



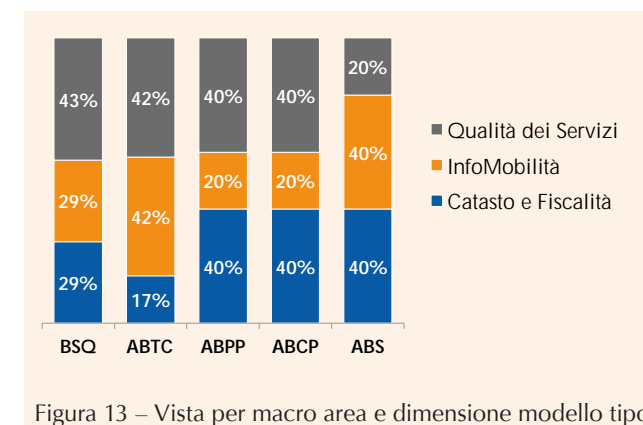
**cellenze** (39%), seguita a stretto giro da InfoMobilità (36%), mentre Catasto e Fiscalità ne possiede il restante 26%.

Delle 5 dimensioni del modello PEM riadattato, la dimensione nella quale gli Enti rispondenti hanno espresso maggiori eccellenze è la **Gestione e coordinamento degli Enti (52%)**, segue, distaccata, la dimensione dell'Organizzazione interna, gestione finanziaria e normativa (15%), le restanti 3 dimensioni si equivalgono, detenendo ciascuna l'11% delle eccellenze.



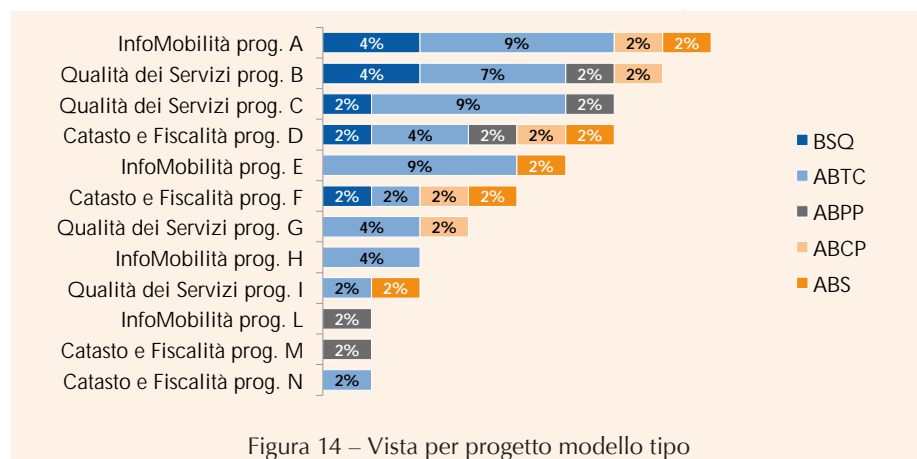
Andando a verificare il "peso" di ogni macro area su ciascuna dimensione del modello, emerge una differenza apprezzabile nel presidio delle eccellenze per quanto attiene **la dimensione dell'Organizzazione interna, gestione finanziaria e normativa (BSQ)**, presidiata principalmente dai progetti afferenti la Qualità dei Servizi, mentre, relativamente alle altre dimensioni,

si evidenzia una carenza di Catasto e Fiscalità nella Gestione e coordinamento degli Enti. InfoMobilità, rispetto alle altre due macro aree, risulta più carente nelle dimensioni di Collaborazione con altre organizzazioni (ABPP) e in Rapporti con il mercato e soluzioni realizzate (ABCP).

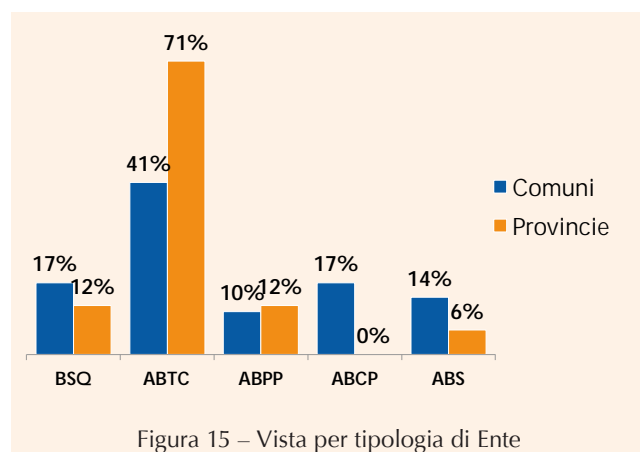


Il **progetto con più eccellenze** riscontrate ne detiene il **17%** (la media si attesta all'8%), copre 4 delle 5 dimensioni del modello PEM utilizzate e attiene alla macro area dell'InfoMobilità. **I primi due progetti** sui 30 selezionati, da soli detengono **un terzo** di tutte le eccellenze, nessun progetto presidia tutte 5 le dimensioni.

Il 53% degli enti individuati sono Comuni, il restante 47% Province. Il modello permette di evidenziare le differenze tra le due tipologie di Ente. **I Comuni veicolano il 63% delle eccellenze**, distribuite tra tutte 5 le dimensioni, con una preponderanza di enti con eccellenze insistenti sulla dimensione di Collabora-



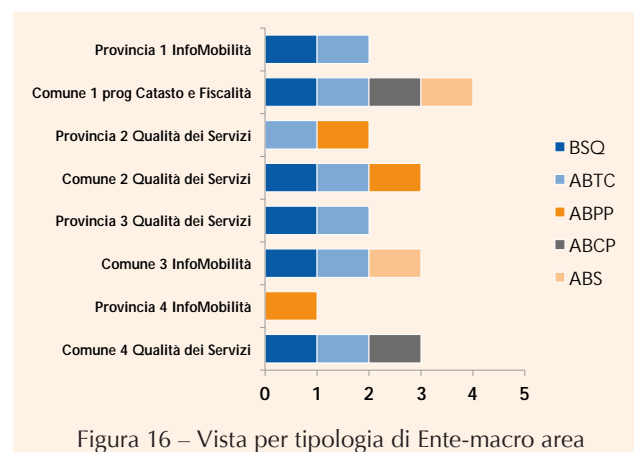
zione e coordinamento degli Enti (41% ABTC). Il 37% delle eccellenze veicolate dalle Province insiste invece solamente su 4 dimensioni, non viene presidiata la dimensione dei Rapporti con il mercato (ABCP), inoltre il 71% delle Amministrazioni Provinciali insiste sulla dimensione Collaborazione e coordinamento degli Enti (71% ABTC).



I primi quattro Comuni su 16 raccolgono il 45% di tutte le eccellenze per questa tipologia di Ente. L'ente con più eccellenze (14%) ha attivato un progetto di Catasto e Fiscalità, seguito da due Comuni con progetti di Qualità dei Servizi e da un Ente con progetto su InfoMobilità. Per quanto attiene le Province, le eccellenze risultano maggiormente distribuite, le prime quattro Amministrazioni Provinciali su 14 veicolano il 40%

delle eccellenze, si tratta di due progetti di InfoMobilità e due progetti di Qualità dei Servizi.

Passando a un'analisi di merito sui contenuti delle eccellenze, emergono alcune rilevanze significative per ciascuna delle dimensioni del modello tipo, alcune valide per tutte le tre macro aree, alcune



attribuibili alle singole. Si dà nel testo riscontro alle caratteristiche riscontrate per tutte le tre macro aree. Per quanto attiene la **dimensione dell'Organizzazione interna**, i progetti più eccellenti del Programma ELISA, oltre ad aver raggiunto compiutamente (100%) l'obiettivo progettuale, si caratterizzano tutti per aver avuto modifiche o evoluzioni in corso di progetto. L'onerosità amministrativa dei processi di affidamento viene da tutti indicata come l'attività maggiormente critica nella fase di implementazione della soluzione, mentre i principali ritardi attengono la fase di rilascio/implementazione delle soluzioni.

Per quanto attiene la **dimensione della Gestione finanziaria**, tutti i rispondenti selezionati come "migliori pratiche" asseriscono di non aver riscontrato criticità nei rapporti con i soggetti finanziatori, mentre, relativamente alle principali modalità di affidamento delle diverse prestazioni e forniture previste, risulta preponderante l'affidamento frammentato e specifico in relazione alle singole componenti/fasi del progetto.

Per la **dimensione Gestione e Coordinamento degli Enti**, in merito al giudizio sui soggetti privati e pubblici che hanno supportato l'Ente nella gestione del progetto, su entrambi i soggetti, il giudizio espresso da tutti i rispondenti selezionati esprime una più che buona soddisfazione (in un range da 1 a 4, dove 1 è "non siamo stati supportati" e 4 è "determinante" gli Enti infatti rispondono 3).

Passando alla **dimensione Collaborazione con altri**

**Enti**, Il rapporto di collaborazione con gli altri Enti convenzionati nel progetto viene considerato estremamente soddisfacente, mentre relativamente agli Enti non convenzionati, i rispondenti indicano come molto soddisfacente il rapporto con altri Comuni (media 4 su un range da 1 a 5).

La **dimensione Soluzioni realizzate** evidenzia come tutti gli Enti selezionati si ritengano estremamente soddisfatti nel complesso delle attività svolte dall'impresa principale con cui hanno collaborato.

### 6.3 Aspetti critici dei progetti del Programma ELISA

Se la ricerca condotta ha voluto proporre ed evidenziare da un lato i principali impatti positivi delle soluzioni progettuali realizzate in seno al Programma ELISA e dall'altro le migliori pratiche di gestione di questi progetti di innovazione, risulta comunque doveroso **dare riscontro di alcuni aspetti critici rilevati nel corso delle indagini svolte**.

Partendo innanzitutto da una delle caratteristiche fondamentali dei progetti del Programma ELISA, vale a dire la replicabilità su territorio nazionale dei progetti finanziati, si riscontra una difficoltà per i progetti afferenti la macro area InfoMobilità. La ricerca ha permesso di verificare come la maggioranza dei progetti di InfoMobilità si sia innestata su attività progettuali e finanziamenti pregressi, ciò soprattutto a causa della complessità gestionale e tecnologica di questa tipo-

gia di progetti, la necessità di tempi di realizzazione più lunghi di quelli previsti per gli altri macro ambiti e un impegno finanziario notevole. Sono progetti in cui le peculiari caratteristiche territoriali condizionano in modo determinante la gestione e le soluzioni generate in ambito progettuale, **rendendo estremamente difficile una replicabilità tout court di quanto fatto in realtà differenti**.

I progetti volti a massimizzare il livello di servizio erogato all'utenza e a sviluppare sistemi di misurazione per la valutazione della qualità dei servizi erogati dagli Enti Locali richiederebbero la collaborazione partecipata da parte dei principali *stakeholder*, quindi dei cittadini stessi. La ricerca evidenzia come molte delle Amministrazioni Locali investigate abbiano coinvolto gli utenti nella fase di definizione delle soluzioni tramite utilizzo di tecniche di *eParticipation* come il *Co-Design* o l'utilizzo di questionari di *customer satisfaction*. Tranne alcune eccezioni (es. Provincia di Brescia – progetto ELI STAT, Comune di Firenze – progetto ELI4U), una volta concluso il progetto però, **gli Enti non valorizzano adeguatamente questo importante canale di dialogo diretto creatosi con gli utenti**, che potrebbe consentire loro di svolgere attività di miglioramento continuo delle soluzioni realizzate e avrebbe ricadute positive relativamente alla partecipazione consapevole “alla cosa pubblica” da parte dei cittadini.

Emerge infine dalla ricerca come i progetti finalizzati al perseguimento di obiettivi di legalità (contrasto al fenomeno dell'evasione fiscale) e perequazione fisco-

le (ripartizione più equa delle imposte) **non riescano compiutamente ad esprimere le proprie potenzialità, soprattutto a causa di difficoltà nei rapporti con le principali Agenzie Nazionali dislocate sul territorio** (i risultati della survey in merito sono compiutamente descritti nel paragrafo successivo). In questo caso, la stesura di protocolli di intesa indicanti responsabilità e compiti di ciascuno nella fase di pianificazione progettuale avrebbe potuto agevolare la collaborazione e portare a massimizzare le azioni di contrasto all'evasione, con importanti ricadute per entrambi i soggetti, Enti Locali e Agenzie Nazionali.

### 6.4 L'analisi dei dati

Il questionario veicolato agli Enti si suddivide in 6 sezioni, riconducibili alle **dimensioni del modello tipo**:

1. **Direzione del progetto** – coordinamento del progetto, partecipazione delle imprese
2. **Obiettivi del progetto** – raggiungimento degli obiettivi, modifiche ed evoluzioni rispetto agli obiettivi iniziali
3. **Governance del progetto** – criticità nella fase di implementazione, giudizio sulle collaborazioni di altri soggetti, la gestione del progetto, il ruolo e il contributo dei soggetti privati e di altri Enti Pubblici (criticità e fattori di successo), ritardi nelle fasi progettuali
4. **Aspetti economico-finanziari** – le fonti di finanziamento, il rapporto con i soggetti finanziatori, piani di sviluppo futuro del progetto, il modello di ripartizione dei costi, l'affidamento di prestazioni



e forniture, il ruolo delle imprese e nuove opportunità

5. **Aspetti tecnologici e normativi** – modalità di acquisizione, licenze rilasciate e licenze degli applicativi installati, adozione di soluzioni di *Cloud Computing*, la normativa (adozione, modifiche, criticità e opportunità)
6. **Conclusioni** – competenze (a disposizione e acquisite), giudizi espressi su progetti autonomi e progetti multi ente, i fattori che incidono sui costi di riuso, la collaborazione tra enti al termine dell'esperienza progettuale, il network di relazioni nell'ambito del Programma ELISA

A seguire, la descrizione dello stato dell'arte della gestione dei progetti da parte degli Enti partecipanti al Programma ELISA, mentre il testo completo del questionario viene presentato nell'allegato A del presente Report.

### La direzione del progetto

La prima sezione della *survey* mira a rilevare le modalità di coordinamento dei progetti e il coinvolgimento di imprese private.

La maggior parte dei progetti del programma ELISA (41%) risultano coordinati dai Sistemi Informativi, mentre, i referenti dei progetti sono in più della metà dei casi (55%) dirigenti di I o di II fascia, e circa un quarto dei progetti (23,5%) ha come referente un Funzionario D3.

Il numero medio di imprese private coinvolte dalle amministrazioni, considerando tutti i progetti del programma ELISA, è tendenzialmente basso: lo sviluppo di *software* è l'attività per la quale gli enti sono maggiormente supportati dai fornitori, seguono l'installazione dell'*hardware* e la progettazione dei sistemi informativi.

In realtà, se dal generale si passa ad analizzare le risposte confrontando le tre macro aree dei progetti del Programma ELISA, InfoMobilità, Qualità dei servizi e Catasto e Fiscalità, si nota come nel primo e l'ultimo ambito **il numero di imprese coinvolte** sia il doppio di quante abbiano partecipato ai progetti riferiti alla Qualità dei Servizi

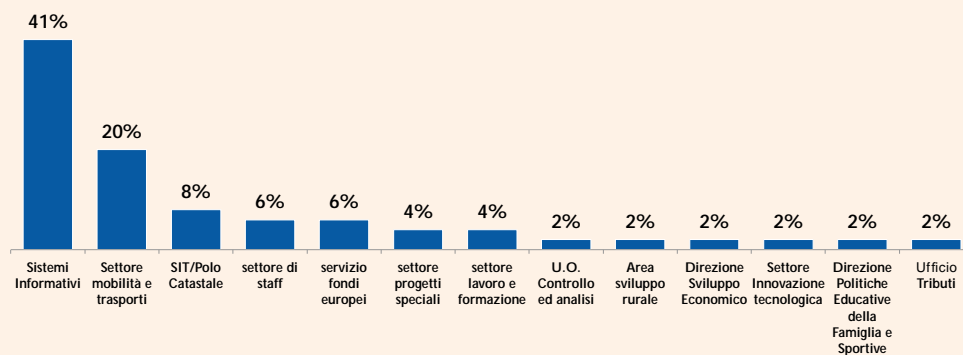


Figura 17 – Gli uffici (o unità organizzativa) che hanno coordinato lo sviluppo del progetto

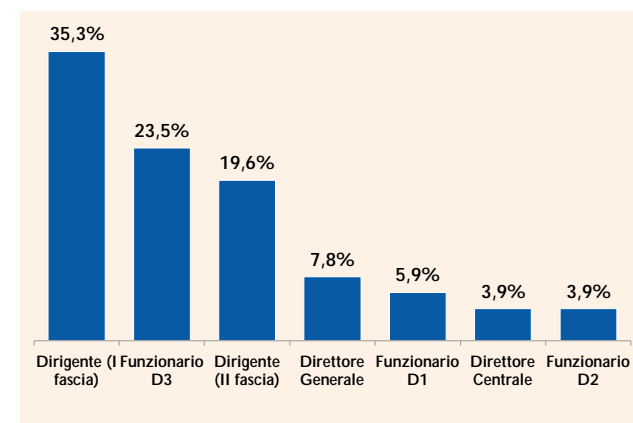


Figura 18 – La funzione del referente del progetto all'interno dell'Ente

### Gli obiettivi

Interrogate le Amministrazioni sul livello di raggiungimento degli obiettivi progettuali, emerge un quadro positivo: **il 51% degli enti afferma di aver raggiunto compiutamente gli obiettivi prefissati (100%)**, il 31% di averne raggiunto almeno l'80%, mentre il restante 18% rileva il raggiungimento di almeno il 40% di quanto ipotizzato in sede di progettazione.

Differenze significative si riscontrano andando a focalizzare l'attenzione su ciascuna macro area, infatti per quanto riguarda i progetti afferenti la Qualità dei Servizi, hanno raggiunto il 92% degli obiettivi e l'InfoMobilità l'88%. Tale percentuale scende al 77% per i progetti afferenti Catasto e Fiscalità.

A coloro che hanno risposto di non aver raggiunto totalmente gli obiettivi preposti è stato quindi doman-

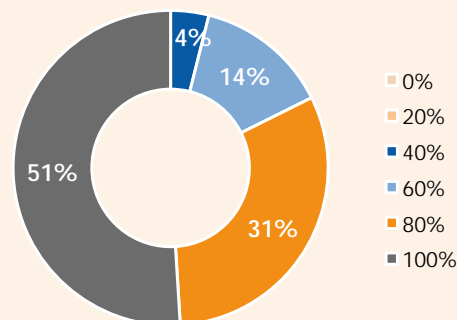


Figura 19 – Percentuale di raggiungimento degli obiettivi prefissati in fase di pianificazione

dato quali siano quelli non raggiunti con successo e le eventuali motivazioni. Tra le principali: la carenza di personale dedicato, la necessità di tempi più lunghi di quelli ipotizzati per la realizzazione delle soluzioni progettuali, il mutamento delle condizioni politiche e la mancanza di partecipazione da parte di tutti gli attori in campo.

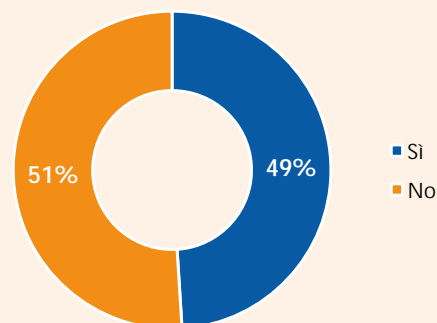


Figura 20 – Percentuali di progetti che hanno visto modifiche/evoluzioni degli obiettivi iniziali durante le fasi di sviluppo del progetto

Rispetto agli obiettivi iniziali, il 49% dei rispondenti rileva l'accorrere di **modifiche o evoluzioni durante lo sviluppo del progetto**, principalmente in termini di ridefinizione dei tempi di realizzazione, estensione territoriale del progetto, difficoltà impreviste nell'integrazione delle banche dati.

### La governance del progetto

Alla domanda su quali **attività** si siano rivelate maggiormente **critiche e onerose nelle fasi di implementazione della soluzione**, circa un terzo degli Enti risponde la scarsa disponibilità di personale da dedicare al progetto (33,3%), seguita a stretto giro dall'onerosità amministrativa dei processi di affidamento (31,4%) e dalla difficoltà nell'interagire con altri Enti Pubblici di livello istituzionale superiore (29,4%).

Il questionario passa a questo punto ad indagare **la qualità del rapporto di collaborazione con gli altri Enti convenzionati nel progetto e la qualità del supporto ricevuto da eventuali soggetti privati**. Il 53% delle amministra-

zioni considera la collaborazione degli altri Enti molto o estremamente soddisfacente, solo il 4% non ne è per nulla soddisfatto. Passando alla valutazione del supporto ricevuto dai privati, circa il 37% dei rispondenti ritiene abbastanza importante l'apporto da loro fornito, solamente per il 23,5% delle amministrazioni il contributo dei privati è stato percepito come determinante. Per nessuno dei rispondenti il supporto risulta inutile.

Oltre a valutare l'importanza del supporto di privati nell'attuazione del progetto, viene chiesta alle Amministrazioni **una valutazione anche del supporto rice-**



Figura 21 – Le attività più critiche e onerose nelle fasi di implementazione delle soluzioni



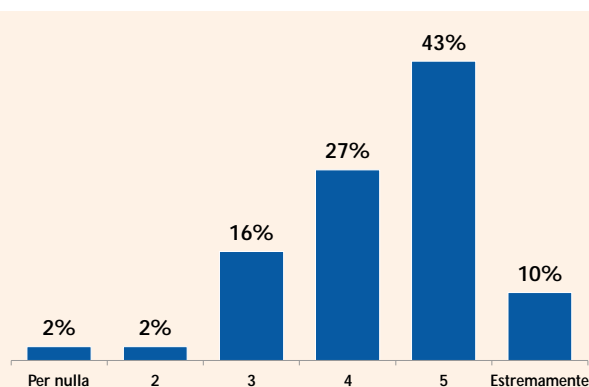


Figura 22 – Livello di soddisfazione nel rapporto di collaborazione con gli altri Enti coinvolti nel progetto

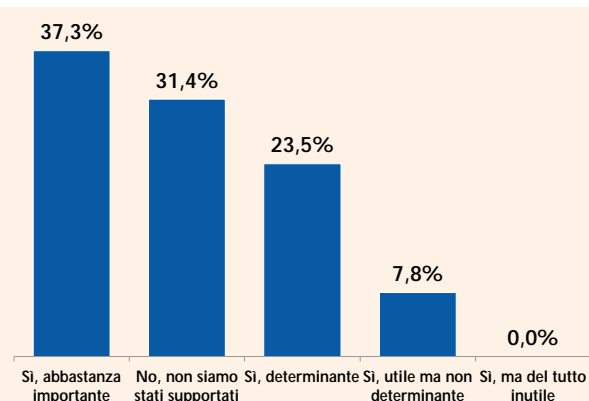


Figura 23 – Livello di soddisfazione del supporto da parte di soggetti privati

**vuto da altri Enti Pubblici, come Province e Regioni.** Emerge che il 31,4% dei rispondenti non ha ricevuto supporto, che il 29,4% ritiene il contributo dei soggetti pubblici non convenzionati abbastanza utile, mentre il 2% lo percepisce come del tutto inutile.

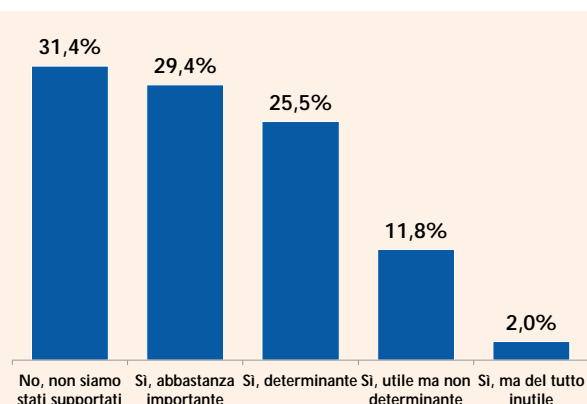


Figura 24 – Livello di soddisfazione del supporto da parte di altri Enti Pubblici (Province, Regioni, ecc)

**E il rapporto con gli Enti non convenzionati?** Così come la collaborazione con altri Comuni, con Province e Regioni risulta valutata positivamente, la percezione cambia nei confronti delle Agenzie e degli Uffici territoriali, il cui contributo viene percepito come per nulla o poco soddisfacente.

Terminato l'approfondimento sul grado di soddisfazione percepito dalle Amministrazioni relativamente al supporto alla realizzazione dei progetti da parte di Enti Pubblici, convenzionati o meno, e di soggetti privati, il questionario passa a fotografare le **fasi di attuazione progettuale sulle quali ci sono stati maggiori**

**ritardi.** Più della metà dei rispondenti (53,2%) indica la fase di realizzazione/sviluppo, il 34% il momento di rilascio/implementazione delle soluzioni, seguita dalla ricerca dei fornitori e dalla valutazione delle offerte (27,7%). In particolare, nella fase di implementazione, i ritardi differiscono in modo sostanziale a seconda della macro area in cui si colloca il progetto attivato dall'Amministrazione rispondente: per quanto concerne il Catasto e Fiscalità, il termine del progetto è differito

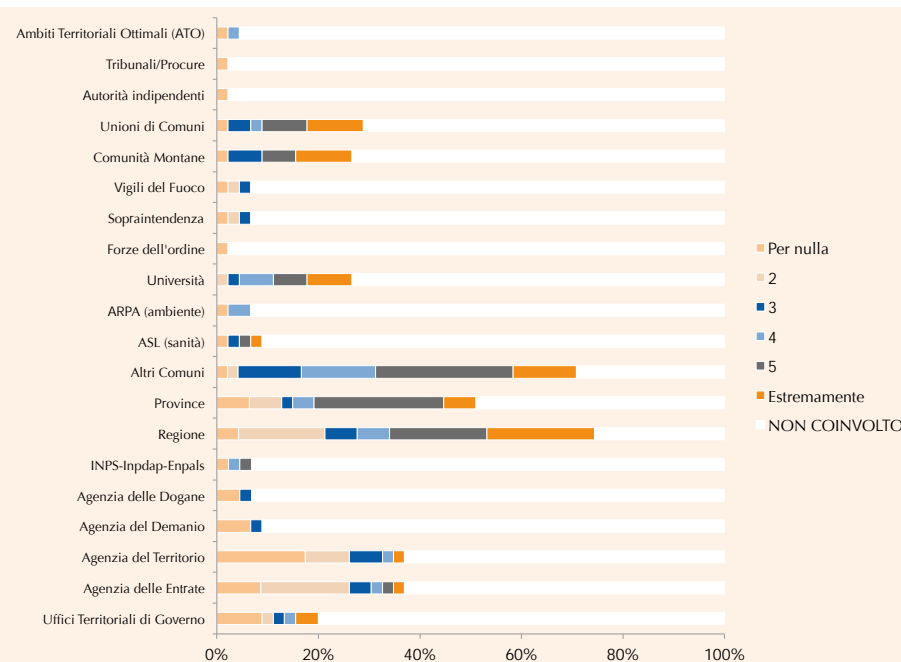


Figura 25 – Livello di soddisfazione nel rapporto di collaborazione con Enti non convenzionati

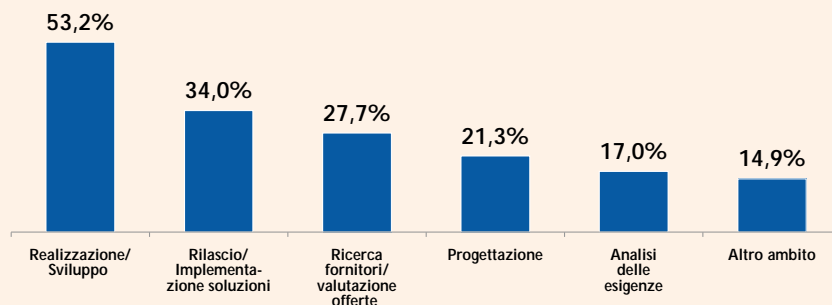


Figura 26 – Le fasi progettuali in cui si sono verificati eventuali ritardi

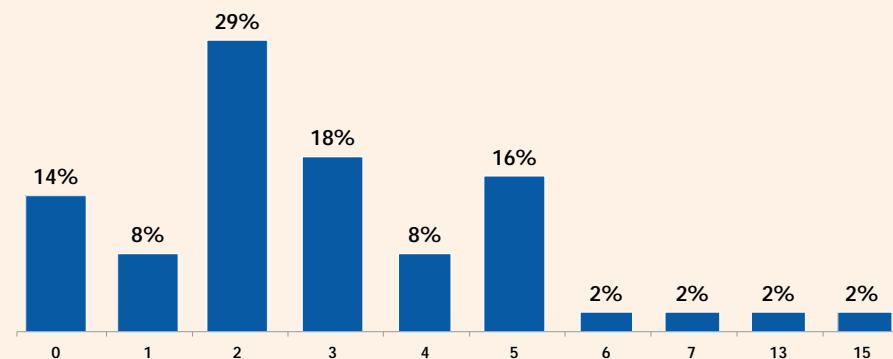


Figura 27 – Il numero di unità organizzative dell'Ente coinvolte nello sviluppo del progetto

nel 58% dei casi, nella Qualità dei Servizi del 35%, nell'InfoMobilità del 11%.

In merito alla collaborazione tra i partecipanti, viene chiesto alle amministrazioni rispondenti di identificare **i fattori di successo ritenuti fondamentali**. Le risposte definiscono basilari il coordinamento, la consapevolezza dell'obiettivo e l'adozione di una strategia comune, nonché il confronto e il supporto da parte di Regioni e Provincie. Chiedendo invece loro **in cosa potrebbero essere migliorati i rapporti di collaborazione** intrapresi, vengono principalmente indicati: la condivisione delle strutture ICT, una comunicazione più frequente e continuativa e una maggiore chiarezza nella identificazione dell'obiettivo durante la fase di definizione progettuale.

La sezione sulla *governance* si chiude con uno sguardo sulle unità organizzative dell'Ente coinvolte nello sviluppo del progetto. Il 51% delle amministrazioni vede

coinvolte non più di due unità organizzative, il 18% dei rispondenti indica tre unità organizzative, mentre il 16% risponde di aver visto coinvolti nello sviluppo progettuale cinque unità.

#### Aspetti economico-finanziari

La sezione si apre con una fotografia delle **forme di finanziamento utilizzate per il progetto**, per poi indagare il rapporto con i soggetti fornitori, le eventuali criticità riscontrate, l'influenza del piano di stabilità nella gestione finanziaria del progetto, i modelli di ripartizione dei costi, le modalità di affidamento delle forniture/prestazioni e la soddisfazione percepita del rapporto con le imprese fornitrici.

Circa il 40% dei rispondenti afferma di avere una forma di co-finanziamento diretto dell'Ente, il 30,7% un finanziamento pubblico derivante da fondi nazionali,

un finanziamento pubblico su fondi regionali viene dichiarato dal 19,37% delle Amministrazioni, solamente il 6,08% asserisce di aver utilizzato un co-finanziamento da attività già programmate.

Osservando il diverso comportamento degli Enti a seconda della macro area progettuale, si può notare come il finanziamento regionale prevalga su quello nazionale per i progetti di InfoMobilità (rispettivamente del 31% contro il 22%), mentre, per Catasto e Fiscalità i fondi nazionali sono maggiori di quelli regionali (rispettivamente del 38% contro il 17%). I finanziamenti sulla Qualità dei Servizi sono prettamente provenienti dalla Pubblica Amministrazione Centrale.

**I rapporti con i finanziatori** non sono stati vissuti dai rispondenti come critici nel 76,5% dei casi; per il restante dei rispondenti, le criticità riscontrate riguardano i ritardi nell'erogazione del finanziamento e nella

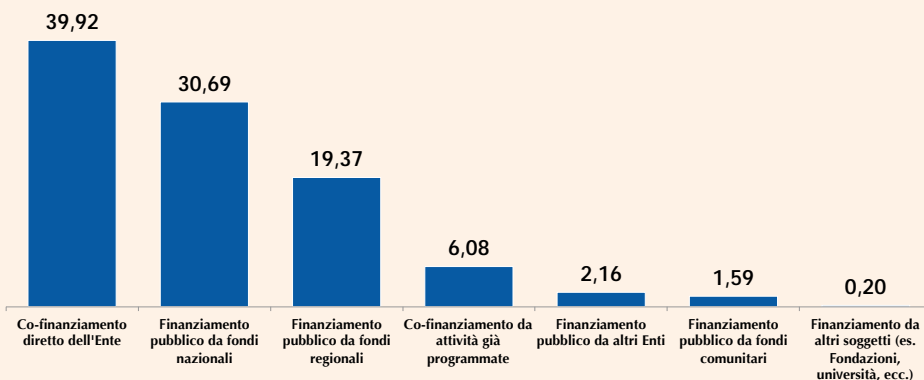


Figura 28 – La percentuale indicativa delle fonti di finanziamento dell'Ente limitatamente ai progetti del Programma ELISA

sua formalizzazione, le modalità di rendicontazione e quelle del trasferimento dei fondi dall'Ente capofila agli altri partecipanti. Secondo la maggioranza dei rispondenti il patto di stabilità non ha influito nella gestione finanziaria del progetto, mentre il restante

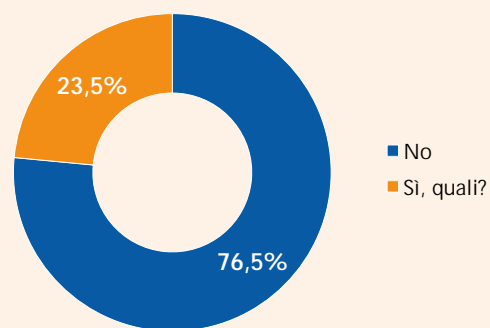


Figura 29 – Eventuali criticità nei rapporti con i soggetti finanziatori

maggioranza afferma di voler proseguire nell'integrazione di banche dati, nello sviluppo delle evoluzioni emerse durante l'attivazione del progetto, ma più in generale afferma di voler dare seguito alla disseminazione delle buone pratiche sul territorio.

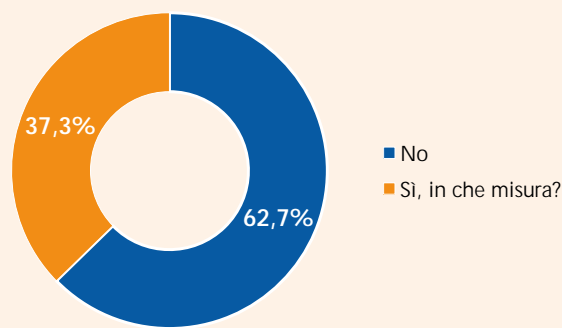


Figura 30 – Eventuale influenza del Patto di Stabilità nella gestione finanziaria del progetto

37,3% ritiene che il Patto di Stabilità abbia avuto un ruolo nei ritardi dei pagamenti verso i fornitori e nell'avere le spese vincolate alle sole attività approvate nel PEG.

La grande maggioranza degli Enti dice di avere un **piano di sviluppo successivo al termine del progetto**. Quando viene loro chiesto di descrivere brevemente cosa prevede il piano, la

Il questionario continua ad approfondire gli aspetti economico-finanziari andando a verificare i **modelli di ripartizione dei costi di manutenzione** e sviluppo della soluzione suddiviso tra gli Enti. Se il 57% dei rispondenti afferma di non averne, il 20% descrive un mix tra modello **pay per use**, quota fissa e ripartizione in base al numero degli abitanti. Mentre in merito alle **principali modalità di affidamento** delle diverse prestazioni e forniture previste, circa la metà delle Amministrazioni (47,1%) dice di aver fatto un affidamento complessivo tramite gara, il 31,4% ha invece preferito attuare forme di affidamento specifiche in relazione alle singole componenti o fasi del progetto. **Gli accordi di servizio** differiscono notevolmente se ci si focalizza sulle macro aree di InfoMobilità, Qualità dei servizi e Catasto e Fiscalità: rappresentano il 40% delle forme contrattuali nella Qualità dei Servizi, sono inferiori ad un quinto per i servizi di InfoMobilità e sono quasi assenti (meno del 5%) nel Catasto e Fiscalità.

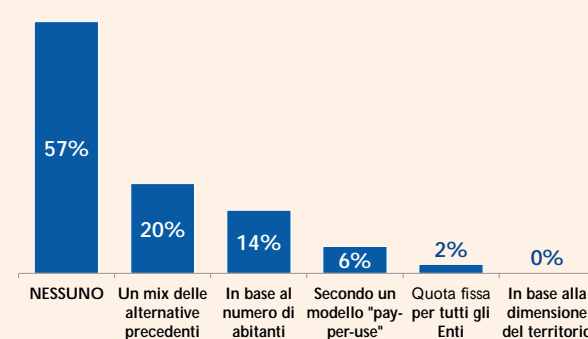
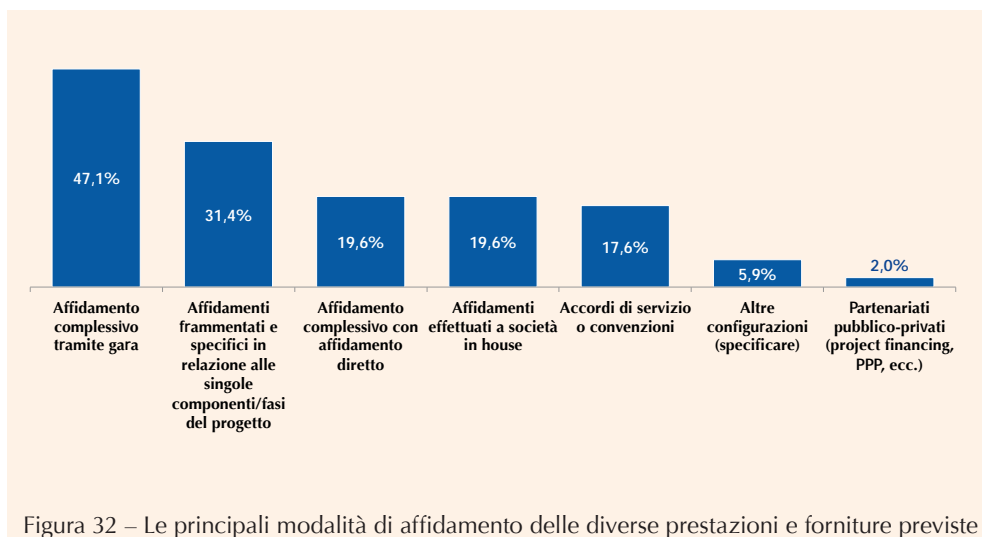


Figura 31 – Il modello di ripartizione dei costi di manutenzione e sviluppo della soluzione suddiviso tra gli Enti



Il 31,4% dei rispondenti ha sviluppato **forme di Gestione Associata della funzione ICT** con altri Enti e, per quelli che hanno anche avviato una gestione associata della funzione acquisti o che hanno istituito

Le Amministrazioni intervistate si ritengono mediamente soddisfatte o molto soddisfatte delle **attività svolte dall'impresa fornitrice principale con la quale hanno collaborato**. Più nello specifico, il 43% si ritiene molto o estremamente soddisfatto dell'attività dimostrata, molto o estremamente soddisfatti dalla disponibilità il 67% degli Enti, mentre la convenienza economica ha soddisfatto molto o estremamente il 43% delle Amministrazioni. Infine la qualità del risultato viene considerata molto o estremamente soddisfacente dal 57% dei rispondenti.

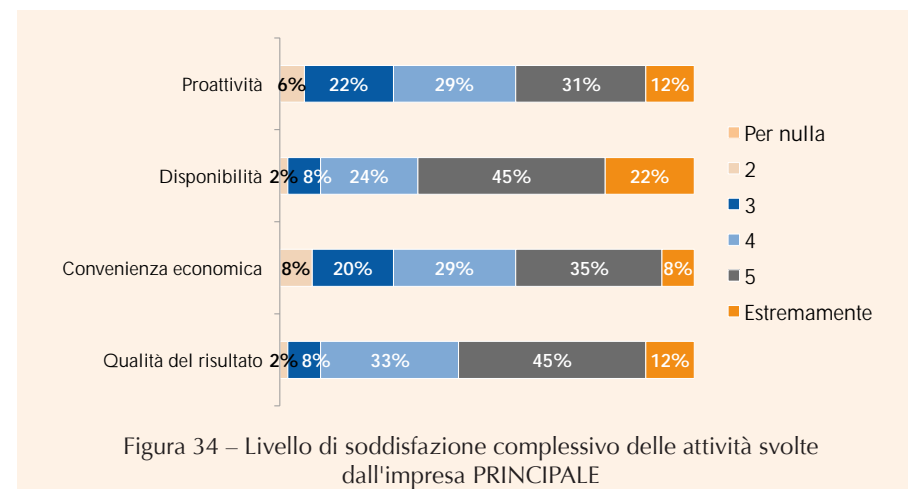
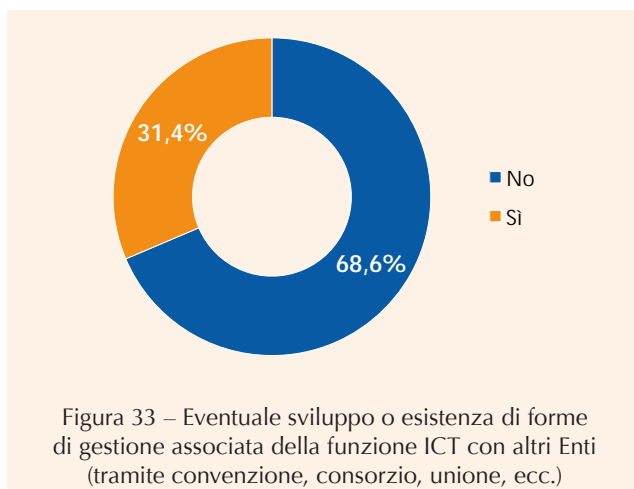
La domanda è stata posta chiedendo poi di esprimere un giudizio sulla seconda impresa

temporaneamente una stazione appaltante, i benefici riscontrati riguardano soprattutto la riduzione dei costi dovuta ad economie di scala e benefici organizzativi impattanti soprattutto sulla gestione delle gare. Le maggiori criticità rilevate attengono all'allungamento dei tempi decisionali e alle difficoltà di coordinamento nel progetto.

collaboratrice. La soddisfazione cala leggermente rispetto al primo *partner*, soprattutto relativamente alla proattività e alla convenienza economica.

Se si pone la stessa domanda, rapportata alla terza impresa fornitrice, la soddisfazione aumenta per tutte e 4 le dimensioni.

La sezione si conclude **indagando gli impatti commerciali dei progetti del Programma ELISA**, chiedendo alle Amministrazioni se si sono sviluppate **nuove opportunità commerciali per le imprese partecipanti al progetto**. Circa il 65% dei rispondenti afferma che la collaborazione intercorsa rappresenta un'occasione per lo sviluppo di nuovi prodotti o servizi destinati alla futura commercializzazione. Interessante il dato indicante che il 42% delle Amministrazioni ha visto effettivamente avviare un partenariato con gli Enti Pubblici aderenti.



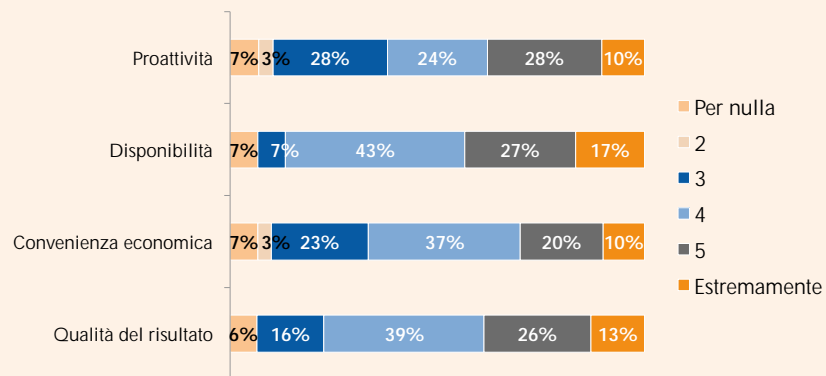


Figura 35 – Livello di soddisfazione complessivo delle attività svolte dalla SECONDA impresa

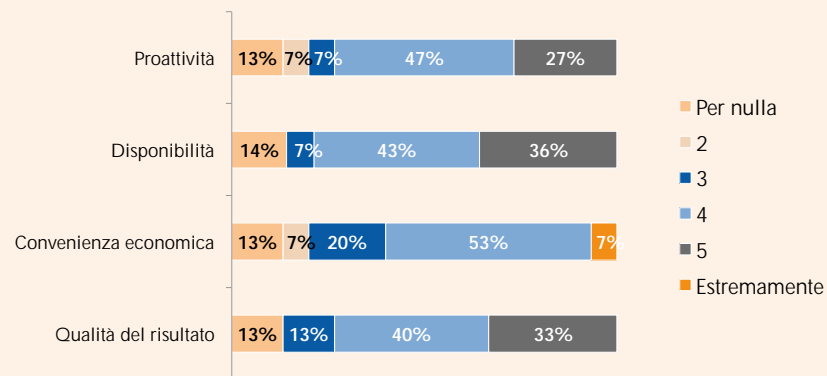


Figura 36 – Livello di soddisfazione complessivo delle attività svolte dalla TERZA impresa

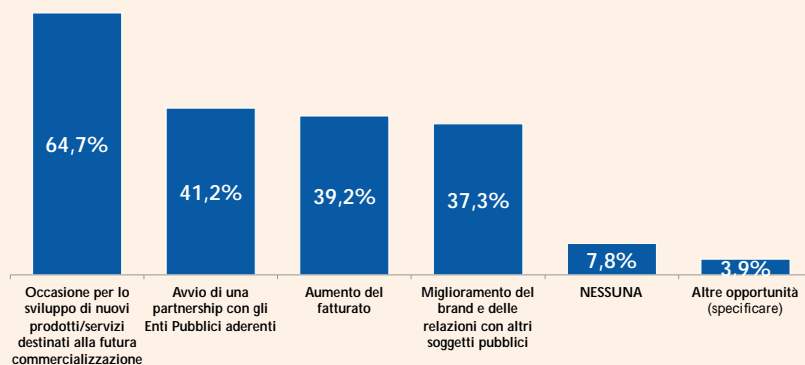


Figura 37 – Eventuale sviluppo di nuove opportunità per le imprese legate alla partecipazione al progetto

### Aspetti tecnologici e normativi

La penultima parte del questionario si concentra sugli aspetti tecnologici ponendo domande sulle modalità di acquisizione delle tecnologie, sulle licenze

acquistate e rilasciate e sull'adozione del *Cloud Computing*. Passa poi a indagare la normativa: quali norme sono state considerate durante le fasi di progettazione e implementazione e se sono state apportate delle modifiche. Chiede infine di descrivere le opportunità e le criticità afferenti le normative.

Le **modalità di acquisizione delle tecnologie** differisce molto a seconda del macro ambito progettuale. Considerando tutti i rispondenti, il 57% afferma di aver fatto sviluppi *ad hoc* su tecnologie *open source*. Nel macro ambito InfoMobilità prevale il ricorso a so-

luzioni ad hoc adottate dagli Enti, mentre le soluzioni acquisite a riuso sono la parte preponderante nei progetti di Catasto e Fiscalità.

Il 57% degli Enti dice di aver avuto una concessione

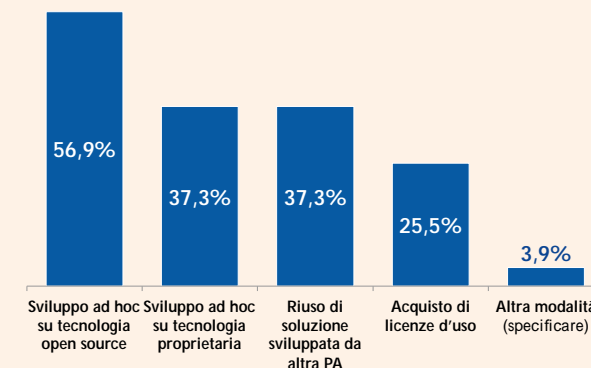


Figura 38 – Le modalità di acquisizione delle tecnologie utilizzate

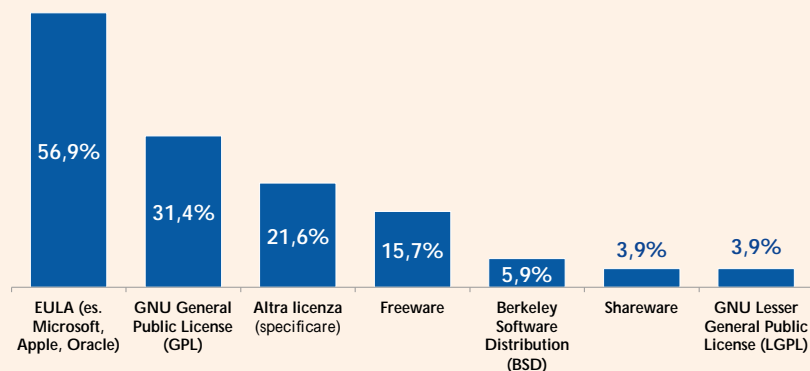


Figura 39 – Le licenze con cui sono stati acquisiti gli applicativi installati

di licenza EULA, il 31,4% ha preferito una licenza per *software* libero (GNU), il 16% in *freeware*.

Le percentuali cambiano chiedendo **quali tipologie di licenze vengono invece rilasciate** al termine del progetto. Il 36% risponde licenze EULA, diminuiscono le licenze GNU.

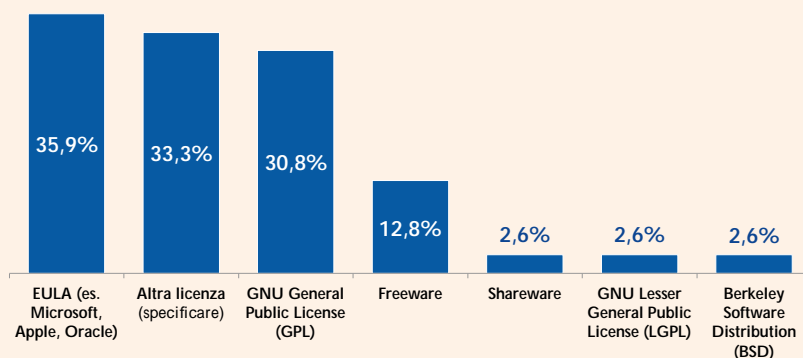


Figura 40 – Le tipologie di licenze rilasciate al termine del progetto

La vista sugli aspetti tecnologici termina con l'informazione circa l'**adozione di soluzioni di Cloud Computing**. La maggioranza degli Enti afferma di non volerlo adottare, solamente il 13,7% degli intervistati l'ha già adottato.

In merito agli aspetti normativi, viene chiesto agli Enti di indicare quali siano state le

**normative considerate durante la fase di progettazione e implementazione del progetto.** Quasi la totalità dei rispondenti (94,1%) afferma norme nazionali, mentre le Amministrazioni che rispondono di aver avuto modifiche alle normative (55% dei rispondenti) si è rifatta a quelle regionali, che hanno quindi subito il maggior numero di modifiche.

Le **principali criticità riscontrate nel corpus normativo** ai fini della piena realizzazione del progetto attengono le difficoltà di dialogo con gli Enti Regionali e le Agenzie dello Stato, l'impossibilità di accedere in cooperazione applicativa ai dati delle agenzie fiscali e infine l'assenza di un modello di *governance* sul tema della

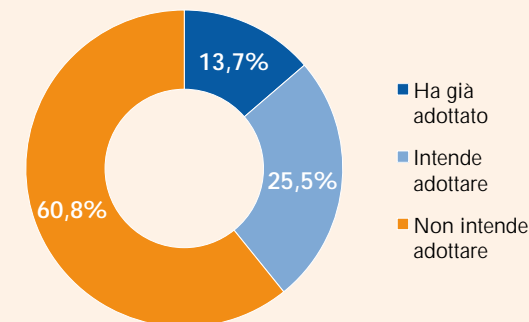


Figura 41 – Eventuale adozione da parte dell'Ente nei prossimi 12 mesi di soluzione/servizi di tipo Cloud Computing

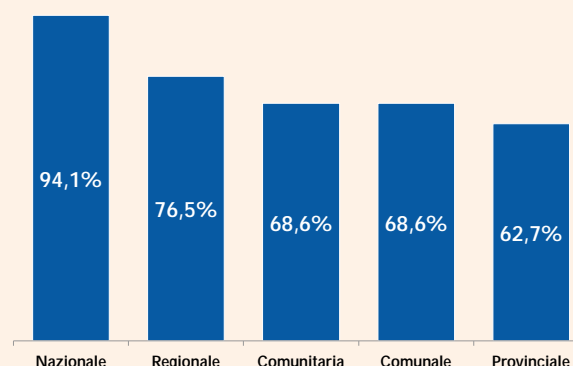


Figura 42 – Le normative considerate durante le fasi di progettazione ed implementazione del progetto

mobilità che tenga in dovuta considerazione i ruoli e gli obblighi dei diversi attori e l'indisponibilità dei dati gestiti dalle aziende concessionarie/appaltatrici di pubblici servizi. Mentre le opportunità generate dalle normative riguardano la cooperazione applicativa, l'apertura a *standard* europei, la nascita di incubatori di *strat up* e *co-working*, infine la collaborazione inter-istituzionale.



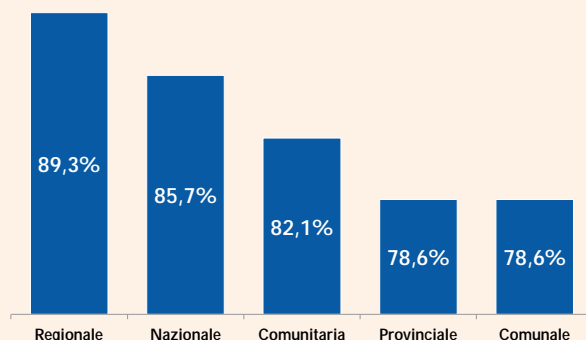


Figura 43 – Le eventuali modifiche alle normative apportate durante lo sviluppo del progetto

## Conclusioni

L'ultima sezione del questionario intende indagare le competenze sviluppate dalle Amministrazioni grazie alla partecipazione ai progetti del Pro-

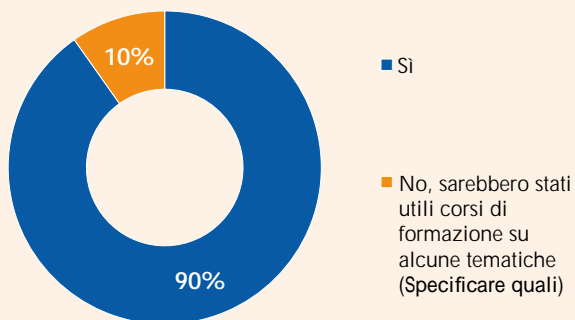


Figura 44 – Il livello di adeguatezza delle competenze a disposizione dell'Ente per gestire il progetto

gramma ELISA, i vantaggi di partecipare a progetti multi-ente, i costi di riuso e il proseguimento dell'esperienza progettuale attraverso soluzioni come le community.

La grande maggioranza dei rispondenti (90,2%) ritiene che le proprie competenze siano state adeguate a gestire il progetto. Il 9,8% dei rimanenti ritiene invece che avrebbe necessitato soprattutto di maggiori competenze di *project management* e di normative sulla privacy.

Inoltre il 66,7% degli intervistati ritiene le proprie competenze a livello gestionale accresciute grazie all'esperienza progettuale, soprattutto in termini di *know how* nella gestione di progetti complessi, nella capacità di interazione e collaborazione con soggetti diversi, pubblici e privati nonché l'accrescimento di conoscenza nelle tematiche fiscali e catastali; emerge anche lo sviluppo di una maggiore consapevolezza dei processi interni all'Ente. Il 71% delle Amministrazioni afferma però che l'accrescimento delle competenze, soprattutto in materia di gestione di progetti complessi, non ha influito sulla scelta di partecipare a nuovi bandi di pari o superiore complessità come i progetti europei.

In ogni caso, chiedendo di esprimere un giudizio sui progetti multi ente rispetto allo sviluppo di un progetto autonomo, i rispondenti ritengono più proficua la partecipazione a progetti a cui collaborano più attori, soprattutto per i vantaggi in termini di economie di scala, di condivisione dei problemi e degli

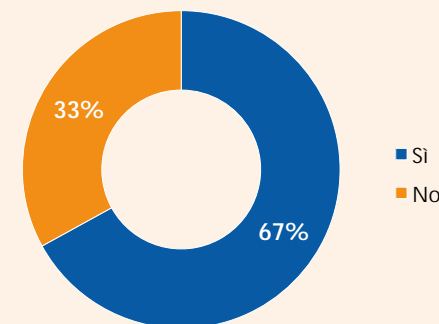


Figura 45 – Il miglioramento delle competenze a livello gestionale durante lo sviluppo del progetto

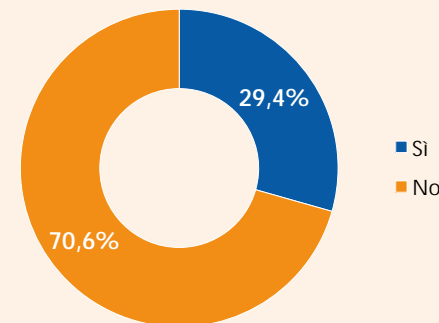


Figura 46 – Il miglioramento delle competenze nella gestione di progetti e la relazione con la partecipazione a bandi di pari o superiore complessità

sforzi per risolverli, di ottimizzazione di competenze ed esperienze, di pluralità di pensiero e orizzonte di applicabilità della soluzione più esteso.

Un breve sguardo sui fattori che incidono maggiormente sui costi di riuso delle soluzioni progettuali: il

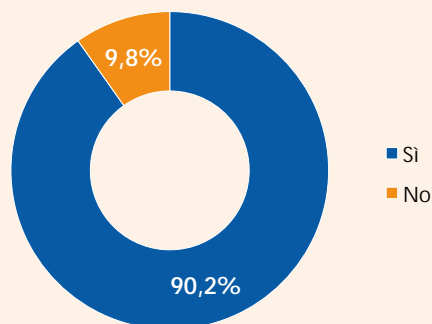


Figura 47 – Il giudizio sulla partecipazione a progetti multi ente rispetto a progetti autonomi

questionario evidenzia come i fattori maggiormente incidenti, secondo le amministrazioni, sono il numero di integrazioni con i sistemi informativi di altri Enti (64% molto rilevante) e il numero di integrazioni con altri applicativi interni (62%). Non vengono considerati come particolarmente impattanti il numero di utenti esterni e il numero di utenti interni.

Le ultime due domande poste nel questionario si occupano del tema della **community**, con l'obiettivo di verificare se le collaborazioni nate grazie ai progetti messi in campo dal Programma ELISA hanno in qualche modo favorito la **nascita di community**.

Le risposte differiscono sensibilmente a seconda del macro ambito in cui si colloca il progetto.

Mentre i progetti di Catasto e Fiscalità, così come quelli di InfoMobilità, portano a coinvolgere buona parte degli Enti partecipanti anche in fasi successive

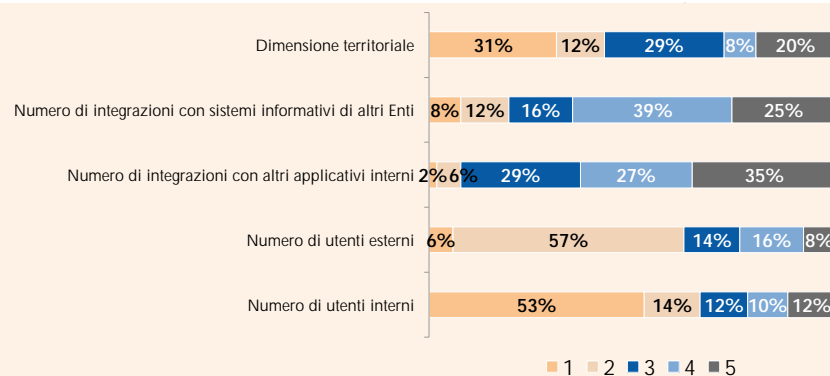


Figura 48 – I fattori che incidono sui costi di riuso delle soluzioni sviluppate

alla loro conclusione formale, altrettanto non è stato evidenziato per gli Enti afferenti alla Qualità dei Servizi.

In generale, il 61% degli Enti risponde positivamente, ma solo con una parte dei partecipanti, mentre il 14%

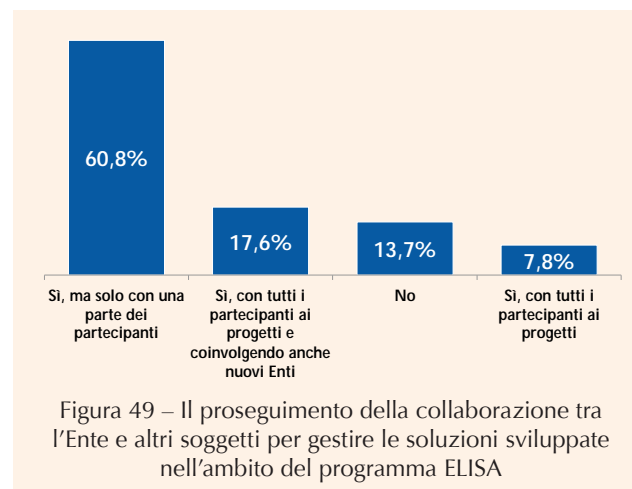


Figura 49 – Il proseguimento della collaborazione tra l'Ente e altri soggetti per gestire le soluzioni sviluppate nell'ambito del programma ELISA

afferma di non aver proseguito la collaborazione.

Ma quando viene chiesto se la **rete di relazioni costruito nell'ambito del Programma ELISA** potrebbe essere o è già stato occasione per la formalizzazione di nuove iniziative progettuali da sviluppare congiuntamente, allora gli Enti, nel 90,2% dei casi, rispondono affermativamente.

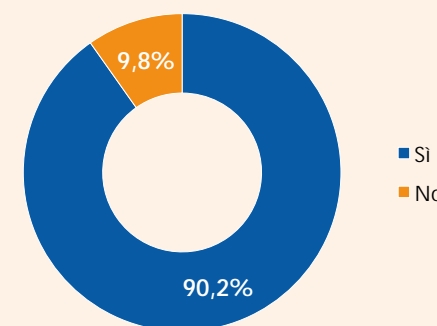


Figura 50 – Il network di relazioni costruito nell'ambito del programma ELISA come occasione per la formalizzazione di nuove iniziative progettuali

## 6.5 Le metodologie utilizzate

### 6.5.1 Casi studio

La scelta della metodologia dei casi studio è stata dettata dalla novità e dalla complessità del tema

oggetto di analisi. Il confine sfumato tra contesto e fenomeno – analizzabile da molteplici prospettive – e la difficoltà nell'individuare a priori le variabili utili alla descrizione del fenomeno stesso hanno portato alla scelta di **un'impostazione secondo un approccio olistico** (multipli casi di studio). Questa scelta comporta diversi vantaggi: lo studio del fenomeno nel suo contesto e nella sua configurazione naturale, una piena comprensione del caso (Why, What and How), la ricorsività dell'analisi in funzione delle evidenze rilevate<sup>4</sup>.

Sono stati coinvolti, in qualità di interlocutori, i referenti "formali" di progetto, il Project Manager interno e i collaboratori esterni.

### 6.5.2 Survey

*I risultati del questionario sono stati analizzati tramite metodologie statistiche, al fine di approfondire le peculiarità emerse dall'analisi descrittiva degli stessi.*

In particolare l'attenzione si è concentrata sulle due analisi seguenti:

- classificazione dei progetti in tre macro-aree: InfoMobilità, Catasto e Fiscalità e Qualità dei Servizi e analisi delle eventuali differenze tra le aree in termini organizzativi, di governance, di raggiungimento

degli obiettivi, economico-finanziari e tecnologico-normativi.

- analisi dell'esistenza di eventuali esiti positivi risultanti dalla collaborazione con Enti e imprese e dalla possibilità di sviluppi futuri del progetto.

#### Analisi delle differenze nelle macro aree:

##### InfoMobilità, Qualità dei servizi e Catasto e Fiscalità

In questa analisi è stato ritenuto opportuno **utilizzare la metodologia ANOVA** (Analysis of Variance). Questo strumento infatti permette di verificare l'eventuale presenza di differenze nelle caratteristiche dei progetti che possano essere ricondotte alla macro-area di appartenenza: catasto e fiscalità, qualità dei servizi e InfoMobilità.

Prima dell'implementazione dell'analisi ANOVA sono state utilizzate delle analisi descrittive che hanno permesso di verificare le condizioni essenziali per la significatività dei risultati di tale test.

Assunta l'indipendenza di ciascun campione e la normalità nella distribuzione della relativa popolazione è stata **testata l'omogeneità della varianza dei campioni analizzati attraverso il test di Levene**.

Questo si basa sull'analisi della varianza degli scarti dei valori campionari dalla media e può essere applicato anche quando, come in questo caso, i gruppi hanno diverse numerosità campionarie. Il test è stato condotto ad un livello di significatività di 0,05.

Nei casi in cui la varianza sia risultata omogenea tra i campioni si è proseguito con l'utilizzo della metodologia ANOVA. Nei casi invece in cui tale varianza

non sia risultata omogenea l'analisi è stata svolta utilizzando il test di Kruskal-Wallis.

#### Test ANOVA

L'ipotesi di partenza, o ipotesi nulla, dell'ANOVA afferma che la variabilità interna ai gruppi non è dissimile dalla varianza tra i gruppi. In termini statistici si conferma questa ipotesi quando il rapporto tra le varianze, valore F, si avvicina al valore 1. L'ipotesi alternativa è al contrario che le varianze entro i gruppi e tra i gruppi differiscano significativamente e che quindi la caratteristica che diversifica i gruppi possa influire sulle differenze tra essi. In questi termini, il valore di F si allontana dal valore di 1, indicando che almeno uno dei gruppi è diverso dagli altri. Il livello di significatività utilizzato per il test è 0,05.

#### Test di Kruskal-Wallis

Nei casi in cui, date le varianze non omogenee tra i campioni, non sia stato possibile utilizzare l'analisi ANOVA è stato utilizzato il test di Kruskal-Wallis. Questo test risulta infatti adeguato per verificare l'omogeneità delle varianze di k gruppi di campioni che non seguono una distribuzione normale, applicando il test di Levene non parametrico. Anche in questo caso è stato utilizzato un livello di significatività di 0,05.

#### Analisi dell'esistenza di eventuali esiti positivi risultanti dalla collaborazione con enti di diversa natura

Per quanto concerne questo secondo aspetto, sono state effettuate delle analisi descrittive che hanno portato

<sup>4</sup> Yin, R. (1984). Case study research: Design and methods. Beverly Hills, CA: Sage Publishing; Yin, R. (1994). Case study research: Design and methods (2nd ed.). Beverly Hills, CA: Sage Publishing; Meredith, J. (1998), Building operations management theory through case and field research, Journal of Operations Management, Vol. 16.

### alla scelta dell'utilizzo di un modello di regressione multipla lineare.

L'analisi della regressione è una tecnica che esamina la **relazione tra una o più variabili e una variabile dipendente**. Con l'utilizzo di tale tecnica si ottiene una statistica per l'esame della significatività dei parametri e un valore di probabilità associato ad ognuno di questi parametri oltre ad un valore che esprime la proporzione di varianza della variabile dipendente complessivamente spiegata dalla variabili indipendenti.

Lo **scopo** è duplice: **esplicativo**, in quanto permette di comprendere gli effetti delle variabili indipendenti su quella dipendente e **predittivo**, in quanto rende possibile individuare una combinazione lineare di variabili esplicative per predire in modo ottimale il valore assunto dalla variabile dipendente.

Nel caso in esame è stata quindi utilizzata, oltre che per esaminare i fattori sottostanti eventuali risultati positivi, anche per **predire quale potrebbe essere un modello ottimale di gestione dei progetti**.

Per l'analisi, dopo le preliminari statistiche descrittive, è stata verificata la bontà della regressione attraverso il valore  $R^2$  corretto. È stata poi verificata la significatività di tale modello, risultato significativo con un P-value di 0,005.

Per individuare la presenza di eventuale multicollinearità tra le variabili è stato utilizzato l'insieme dei fattori di crescita della varianza (**variance inflation factors** – VIF).

Questo indica quanto una variabile esplicativa risulti spiegata dalle altre esplicative dell'equazione. È stato calcolato un VIF per ogni variabile indipendente, il cui valore ha confermato l'assenza di problemi di multicollinearità tra le variabili.

I valori di *output* considerati sono i coefficienti non

standardizzati e il livello di significatività che è stato fissato a 0.1.

### Analisi dei fattori critici di successo nella gestione dei progetti per la definizione del modello tipo

Al fine di **meglio comprendere i fattori critici di successo nei modelli di gestione dei progetti considerati**, sono state svolte alcune analisi, di tipo per lo più descrittivo, sulle risposte ottenute nella survey.

Ciascuna delle 5 dimensioni del modello PEM riadattato è stata analizzata utilizzando risposte o gruppi di risposte raccolti nella survey effettuata presso gli Enti. Le risposte prese in considerazione nell'analisi sono solamente quelle degli Enti che hanno risposto positivamente alla domanda: "Il *network* di relazioni costruito nell'ambito del Programma ELISA è già stato o ritenete potrà essere occasione per la formalizzazione di nuove

iniziative progettuali da sviluppare congiuntamente?". La domanda ha registrato un totale di 48 Enti che hanno risposto affermativamente (sui 55 iniziali).

Partendo dalla prima dimensione, **BSQ**, questa è stata analizzata utilizzando come indice di bontà la media ponderata delle risposte ottenute alle due domande seguenti:

- In quale percentuale ritenete di aver raggiunto gli obiettivi che vi siete inizialmente posti?
- Rispetto agli obiettivi iniziali, ci sono state delle modifiche/evoluzioni durante lo sviluppo del progetto (anche se queste non hanno comportato cambiamenti formali)?

Per ottenere l'indice sono state innanzitutto standardizzate le risposte alla survey attraverso la procedura di

Dimensioni modello tipo	Dimensioni modello PEM
Organizzazione interna	Budget Programmazione Qualità (BSQ)
Gestione e coordinamento degli Enti	Committente (ABTC)
Collaborazione con altre organizzazioni	Enti convenzionati (ABPP)
Gestione finanziaria	Budget Programmazione Qualità (BSQ)
Rapporti con il mercato	Partner contrattualizzati (ABCP)
Soluzioni realizzate	Partner contrattualizzati (ABCP)
Normativa	Budget Programmazione Qualità (BSQ)
Organizzazione interna; collaborazione con altre organizzazioni; rapporti con il mercato	Stakeholder (ABS)

Tabella 5 – Connessione "dimensioni modello tipo" – "modello PEM riadattato"

normalizzazione in fogli elettronici, e secondariamente sono state ottenute le medie ponderate dei due valori utilizzando una ponderazione del 50% per ogni risposta.

La seconda dimensione, **ABTC**, è stata invece spiegata attraverso la risposte a:

- In quale percentuale ritenete di aver raggiunto gli obiettivi che vi siete inizialmente posti?

Per quanto concerne la terza dimensione, **ABPP**, questa è misurata attraverso le risposte alla domanda:

- Il rapporto di collaborazione con gli altri Enti convenzionati nel progetto è stato complessivamente soddisfacente?

La **soddisfazione dei partner contrattualizzati (ABCP)**, essendo questi molteplici, è stata invece indagata attraverso l'indice ottenuto da una media ponderata delle risposte alle seguenti domande:

- Nella gestione del progetto, siete stati supportati da soggetti privati (società di consulenza, università, liberi professionisti, ecc.) e come giudicate il loro contributo all'ottenimento dei risultati di progetto?
- Quanto vi ritenete soddisfatti nel complesso delle attività svolte dall'impresa PRINCIPALE? – Qualità del risultato
- Quanto vi ritenete soddisfatti nel complesso delle attività svolte dall'impresa PRINCIPALE? – Convenienza economica
- Quanto vi ritenete soddisfatti nel complesso delle attività svolte dall'impresa PRINCIPALE? – Disponibilità
- Quanto vi ritenete soddisfatti nel complesso delle attività svolte dall'impresa PRINCIPALE? – Proattività

Come nel caso precedente, sono state normalizzate le risposte, poi è stata ottenuta una media ponderata delle quattro possibili opzioni della domanda: “Quanto vi ritenete soddisfatti nel complesso delle attività svolte dall'impresa PRINCIPALE?”, con ponderazione 25% per ogni risposta, ottenendo un valore unico.

Infine è stata ottenuta una media, per ciascun progetto, dei due valori risultanti, con una ponderazione anche in questo caso del 50% per ognuno, considerandoli quindi di pari importanza al fine della soddisfazione dei partner contrattualizzati.

Per quanto riguarda l'ultima dimensione considerata, **ABS**, l'indice è stato creato dalle risposte alle domande:

- Nella gestione del progetto, siete stati supportati da altri Enti Pubblici (Province, Regioni, ecc.) e come giudicate il loro contributo all'ottenimento dei risultati di progetto?
- Si sono verificate delle criticità nei rapporti con i soggetti finanziatori?
- Al termine dell'esperienza progettuale, prosegue la collaborazione tra il Vostro Ente ed altri soggetti (es. **community**) volta a gestire le soluzioni sviluppate nell'ambito del programma ELISA?

Anche in questo caso, dopo aver standardizzato le variabili, è stata ottenuta una media usando come ponderazione il 25% per la domanda prima e seconda e il 50% per la terza, attribuendo a quest'ultima quindi un'importanza maggiore.

**L'analisi degli indici ottenuti è stata effettuata per ciascuno degli Enti rispondenti, osservando i risultati ottenuti da ciascuno nelle cinque aree, isolando un gruppo di 30 enti consideranti le migliori pratiche.**

Sono state poi tratte conclusioni sia a livello complessivo, sia a livello disagregato, osservando gli Enti che rispondono meglio o peggio all'interno delle diverse macro-aree di appartenenza: InfoMobilità (12 rispondenti), Qualità dei Servizi (11 rispondenti) e Catasto e Fiscalità (7 rispondenti).

I risultati ottenuti hanno quindi permesso di formulare considerazioni sulle migliori pratiche nella gestione dei progetti sia a livello di singolo Ente sia di macro-area di riferimento.



## 7. OLTRE IL PROGRAMMA ELISA

L'eredità trasmessa dal Programma ELISA rappresenta un prezioso patrimonio di conoscenza, di idee e soluzioni perseguibili, di buone pratiche da diffondere a cui è indispensabile conferire una maggior valorizzazione, ancor più se considerata alla luce della attuale situazione economica, della sensibile diminuzione di risorse e della minore capacità di spesa della Pubblica Amministrazione Locale, che d'altro canto ha il dovere di continuare a garantire l'erogazione dei servizi a livelli sempre crescenti di qualità ed efficienza.

Le iniziative (finanziate dal Programma ELISA) oggetto di analisi della presente ricerca, infatti, presentano alcuni elementi peculiari di complessità, quali: entità, contenuto e pianificazione delle attività, numerosità ed eterogeneità degli attori partecipanti e *governance* multilivello dei progetti stessi. Ciò ha consentito alle Pubbliche Amministrazioni Locali di acquisire o approfondire nuove competenze sia nella fase di programmazione e gestione delle azioni sia, soprattutto, nella fase di attuazione; competenze, tecniche e procedurali, maturate sul campo, attraverso il ricorso al mercato e/o agli Istituti di Ricerca, nonché grazie al supporto operato dal Dipartimento e dall'assistenza tecnica di Invitalia che hanno accompagnato gli Enti Locali nell'intero ciclo di vita dei progetti. La possibilità di operare un confronto costante con altri

Enti attraverso strumenti di *governance* e di concertazione all'interno della rete progettuale costituitasi ha consentito l'individuazione e la valorizzazione delle migliori pratiche.

### 7.1 Prospettive future

Molte delle aggregazioni di Enti di ELISA, infatti, stanno costituendo spontaneamente delle **community di innovazione** (Box 1) che contribuiscono alla genesi di nuova conoscenza, nonché alla circolarità e alla diffusione delle informazioni, rafforzando le competenze tecniche delle singole Amministrazioni. Consentono, inoltre, agli Enti aderenti di accedere ed erogare servizi aggiuntivi, riducendo e distribuendo i rischi e i costi di gestione. Il confronto fra gli Enti è, di fatto, in grado di innescare nuove opportunità di collaborazione tra Amministrazioni, agevolando l'individuazione e l'accesso a differenti linee di finanziamento.

Il paradigma descritto rappresenta certamente un fattore critico positivo per una partecipazione di successo delle Amministrazioni italiane alla programmazione dei fondi europei 2014-2020, poiché coerente con le caratteristiche di adesione, di presentazione e di gestione dei progetti nazionali e transnazionali (Box 2).

Riguardo a modelli innovativi pubblico-privati non si sono rilevate, nell'ambito del Programma ELISA, opportunità riconducibili al paradigma del **New Public Management** (NPM), e quindi del *Public Private Partnership* (PPP<sup>1</sup>). Ad oggi in Italia vi sono alcune complessità, culturali e amministrative, che ne hanno limitato l'applicazione concreta negli ambiti oggetto della presente ricerca. L'utilizzo di tale strumento, attualmente, è rilevabile solo in progetti di natura infrastrutturale (es. nelle opere pubbliche). Questo nonostante consistenti benefici per la PA, favoriti dallo spostamento del baricentro dell'innovazione verso il mercato, fra i quali: lo sfruttamento di risorse economiche di privati interessati a co-investire nelle iniziative di innovazione, la riduzione del rischio e la possibilità di accedere a soluzioni di avanguardia, guidate dai processi di R&S delle imprese. Su questo tema si stanno affacciando nuove opportunità, con particolare riferimento agli accordi pre-commerciali<sup>2</sup> (Box 3).

<sup>1</sup> Per "partenariato pubblico-privato" s'intende un contratto sviluppato tra enti di diritto pubblico e privato per la fornitura di beni e/o servizi che assegna le responsabilità ed i rischi del progetto tra i vari partner (tradotto ed adattato da Adattato da: Tahir M. Nisar, (2007), "Value for money drivers in public private partnership schemes", International Journal of Public Sector Management, Vol. 20 Iss: 2 pp. 147 – 156).

<sup>2</sup> Comma 3-bis dell'art. 20 al Decreto-Legge n. 83 del 22 giugno 2012, così come annoverato dal comma 1 dell'art. 19 al Decreto-Legge n. 179 del 18 ottobre 2012, convertito con modificazioni dalla Legge n. 221 del 17 dicembre 2012.



Questi prevedono accordi fra le imprese e la PA per lo sviluppo di nuovi prodotti e/o servizi, concordando l'acquisto del prodotto e/o servizio solo una volta che questo abbia dimostrato la sua efficacia, conformemente alle specifiche ed alle esigenze.

Uno degli elementi di forza delle azioni svolte nell'ambito del Programma ELISA, benché sia avvenuto spesso in maniera destrutturata, ma che potrebbe avere un seguito formale, è la definizione di modalità di concertazione istituzionale nell'implementazione e nel consolidamento delle politiche<sup>3</sup> fra attori multilivello. In questo modo è possibile identificare linee di azione coordinate con tutti gli attori, quindi nate per successivi riusi, focalizzare gli investimenti, accedere ad adeguate competenze e anticipare vincoli alle possibili implementazioni e diffusioni.

Risulta fondamentale, date queste premesse, supportare le Amministrazioni Locali nell'adozione di modelli organizzativi per una **gestione sostenibile delle iniziative di innovazione**, promuovendo la nascita di collaborazioni tra Enti Locali, al fine di razionalizzare gli investimenti e la spesa corrente e migliorare gli standard qualitativi del servizio fornito, anche



Figura 51 – modello teorico della Governance

attraverso la nascita di modelli innovativi di partenariato pubblico-privato. In conclusione, il *framework* complessivamente proposto nell'ambito della ricerca potrebbe essere utile anche in fase di supporto decisionale *ex ante*, per valutare le alternative di investimento e indirizzarle in maniera coerente verso la creazione di valore. La coerenza fra il modello *ex ante* ed *ex post* può, inoltre, agevolare e qualificare le analisi delle ricadute.

#### BOX 1 – LE RETI TERRITORIALI DI CONOSCENZA

##### *Una community di innovazione come rete territoriale di conoscenza*

Le **reti territoriali di conoscenza**<sup>4</sup> si caratterizzano per alcuni vantaggi evidenti nel gestire l'innovazione rispetto a Enti che si trovano a realizzare e a mantenere da soli progetti di innovazione: sono punti di creazione e di diffusione di conoscenza tra i soggetti partecipanti, informazioni, migliori pratiche, suggerimenti o feedback, circolano liberamente tra i soggetti appartenenti alla comunità; il patrimonio di conoscenza sviluppato internamente alla rete consente agli Enti di attivare processi di miglioramento rispondenti alle caratteristiche e peculiarità di ciascun partecipante, coniugando la standardizzazione alle specificità proprie del soggetto innovatore; partecipare ad una rete territoriale di conoscenza aumenta il senso di responsabilità dei membri e la focalizzazione al raggiungimento di un obiettivo che è sì comune, ma anche proprio di ciascuno dei membri, realmente corrispondente alle necessità di innovazione degli Enti rappresentati nella comunità, aumentando altresì la volontà di mantenere vivo il valore creato attraverso la realizzazione dell'innovazione.

**Per mantenere e valorizzare il patrimonio di conoscenza e migliori pratiche** che il Programma ELISA ha portato in dote ad un numero rilevante di Enti Locali, il laboratorio eGovernment propone di **supportare la nascita ed il consolidamento di reti di Enti intorno alle migliori pratiche, attraverso lo sviluppo e la messa a regime di una**

<sup>3</sup> "Governo" non è più una definizione appropriata del modo in cui le popolazioni e i territori sono organizzati e amministrati. In un mondo in cui la partecipazione dei rappresentanti degli interessi economici e della società civile sta diventando la norma, il termine "governance" definisce meglio il processo attraverso cui collettivamente risolviamo i nostri problemi e rispondiamo ai bisogni della società, mentre governo indica piuttosto lo strumento che usiamo. (OCSE, 2011).

<sup>4</sup> Eran Vigoda-Gadot, (2004), "Collaborative public administration: Some lessons from the Israeli experience".

**community di innovazione** per promuovere l'adozione di modelli di gestione dell'innovazione sostenibili e autonomi nel lungo periodo e diffondere risultati e benefici di rilievo, trasferendo conoscenza tra Pubbliche Amministrazioni.

## BOX 2 – HORIZON 2020

### *“Horizon 2020 Italia”*

fonte: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2013), “HORIZON 2020 ITALIA”.

All'interno di HORIZON 2020 Italia (HIT 2020) saranno introdotti meccanismi incentivanti per la diffusione di buone pratiche che consentano di identificare i soggetti capaci di produrre risultati, in termini di R&I, che realmente eccedono lo stato dell'arte ed hanno ricadute industriali e commerciali nelle aree di competenza della Pubblica Amministrazione in senso lato. In questo quadro, saranno ‘sperimentalmente’ applicati e valutati percorsi innovativi anche dal punto di vista dei meccanismi procedurali e contrattuali, con particolare attenzione a quelli in grado di agevolare l'attivazione di partnership con una pluralità di operatori economici, siano essi interni o esterni ad un determinato territorio. [...] Infatti fra le direttrici individuare da HIT 2020 si riporta quanto segue: approfondire, a livello sperimentale, il tema della federazione della domanda di ricerca e innovazione da parte di più Amministrazioni Regionali o Locali, secondo una logica di riuso, ovvero per rafforzare le prospettive di mercato delle soluzioni tecnologiche e organizzative individuate, in particolare nelle aree dell'Obiettivo Convergenza.

## BOX 3 – GLI APPALTI PRE-COMMERCIALI

### *“Gli appalti pre-commerciali”*

fonte: <http://ec.europa.eu>

Nell'UE, come altrove nel mondo, il settore pubblico deve fare fronte a importanti sfide sociali. Si tratta, tra l'altro, di assicurare cure sanitarie di elevata qualità a prezzi accessibili per affrontare l'impatto dell'invecchiamento della popolazione, di lottare contro i cambiamenti climatici, di accrescere l'efficienza energetica, di migliorare l'accesso ad un insegnamento di elevata qualità e di gestire più efficacemente le minacce alla sicurezza. Per far fronte a tali sfide sono necessarie soluzioni nuove e migliori.

Alcuni dei miglioramenti necessari sono di tale complessità tecnologica che non esistono ancora sul mercato soluzioni stabili dal punto di vista commerciale ovvero le soluzioni esistenti presentano carenze che richiedono ulteriori attività di R&S. Elaborando strategie lungimiranti in materia di appalti, che includano appalti di R&S per sviluppare nuove soluzioni ai predetti problemi, il settore pubblico può avere un impatto significativo a medio e lungo termine sull'efficienza dei servizi pubblici e sulla capacità di innovazione e sulla competitività delle imprese europee.

Ciò rappresenta un'eccezione alla regola secondo la quale gli appalti pubblici, dato l'utilizzo dei soldi dei contribuenti, non comportano investimenti a rischio. Per questo gli appalti pubblici non sono in genere portati a stimolare l'innovazione secondo quello che sarebbe il loro potenziale.

Come realizzare la quadratura del cerchio? L'appalto precommerciale – o pre-commercial procurement (PCP) – è un approccio che consente ai committenti pubblici di:

- condividendo con i fornitori i rischi e i vantaggi di progettazione, prototipizzazione e sperimentazione di nuovi prodotti e servizi, senza comportare aiuti di Stato;
- creando le condizioni ottimali per un'ampia commercializzazione e diffusione dei risultati delle attività di R&S mediante normalizzazione e/o pubblicazione;
- mettendo in comune le risorse di più committenti;

Come primi acquirenti di ricerca e sviluppo (R&S), estremamente esigenti sul piano tecnologico, i committenti pubblici possono produrre un forte stimolo all'innovazione. Le autorità pubbliche dell'EU possono così erogare servizi pubblici in modo più rapido ed innovativo, nonché offrire alle imprese in Europa molteplici opportunità di conquistare un ruolo di leader sui nuovi mercati di tutto il mondo. Ridurre i tempi di conquista dei mercati sviluppando un forte mercato interno europeo per prodotti e servizi innovativi è essenziale all'Europa per riuscire a creare crescita ed occupazione in un mercato in così rapida evoluzione come quello delle TIC.

## 7.2 Mindset dell'innovatore

In un paradigma caratterizzato da dinamiche divergenti, nella direzione della competitività dei territori, da un lato, e dei processi di collaborazione, finanche associazionismo, dall'altro, diventa indispensabile innestare processi di cambiamento in un *humus*

culturale adeguato. Innovazione che può avvenire, come evidenziato dalla Ricerca condotta, solo se vi sono chiari presupposti di indirizzo amministrativo e una struttura organizzativa adeguata ad accompagnare i processi di cambiamento. Condizioni, in ogni caso, non sufficienti se non si prosegue nel solco dei modelli di collaborazione fra organizzazioni, così come sperimentato nel Programma ELISA, grazie ai quali la definizione e l'ottimizzazione di meccanismi di sviluppo, che mettano al centro l'utente, possano maturare e guadagnare in qualità (Allegato A – Una Finestra Sul Mondo).

#### BOX 4 – I PROGETTI DI INFOMOBILITÀ

##### I progetti di InfoMobilità

I 6 progetti di InfoMobilità realizzati nell'ambito del Programma ELISA hanno teso a realizzare una standardizzazione nazionale di servizi e modelli gestionali, legati all'InfoMobilità, per garantire l'interoperabilità tra i veicoli e i centri di gestione della mobilità presenti nelle diverse aree territoriali.

In quest'area di intervento, il programma ELISA ha consentito di attuare un approccio strategico innovativo, che vede i trasporti come un sistema totalmente integrato, in cui informazione, gestione e controllo operano in sinergia, al fine di ottimizzare la gestione delle infrastrutture e delle piattaforme logistiche, riorganizzando i flussi di traffico in modo da promuovere il riequilibrio fra i diversi modi di trasporto

e incentivando un maggiore utilizzo di trasporti più sostenibili. In questo senso hanno avuto un grande ruolo i Sistemi di Trasporto Intelligenti (ITS) quali strumenti che, più di altri, consentono di gestire in maniera "smart" la mobilità.

Quanto realizzato ha permesso di consolidare ed estendere le piattaforme telematiche cittadine esistenti e nel contempo sviluppare ulteriori innovative funzioni e applicazioni di sistemi ITS. Partendo proprio dalle piattaforme operative locali pre-esistenti, la realizzazione di sistemi per il supporto decisionale nella gestione della mobilità delle persone consente di misurare, valutare e adottare politiche diversificate di gestione e controllo della mobilità e degli accessi (sistemi ZTL e varchi elettronici); l'utilizzo delle flotte di veicoli come acquisitori di dati (Floating Car Data) permette di aumentare l'estensione e la capillarità dei sistemi esistenti di rilevamento delle informazioni, riducendo le infrastrutture necessarie sul territorio e migliorando contemporaneamente la tempestività e la significatività per l'utente dell'informazione erogata.

Le soluzioni realizzate negli ambiti progettuali hanno contribuito a migliorare la mobilità nei territori con il potenziamento dei sistemi di InfoMobilità, partendo dalle aree metropolitane ed estendendo il monitoraggio e il controllo sulla rete extraurbana sino, in alcuni casi, al livello regionale; non solo: importanti miglioramenti sono stati realizzati anche nella capacità di stima del traffico grazie alla disponibilità, per le Amministrazioni locali, di strumenti di simulazione che consentono di progettare e valutare l'impatto delle strategie di limitazione degli accessi e di regolazione del traffico basate su diversi criteri.

Tutti i progetti hanno perseguito due obiettivi principali, da un lato la standardizzazione nazionale dei servizi e dei modelli gestionali legati all'InfoMobilità per garantire l'interoperabilità tra i veicoli e i centri di gestione della mobilità delle diverse aree territoriali, dall'altro il miglioramento della comunicazione e dell'informazione verso i cittadini in termini di tempestività e significatività, attraverso i servizi informativi a bordo veicolo, ma anche grazie alla realizzazione e/o l'estensione dell'infrastruttura di comunicazione Wi-Fi per nuovi servizi di InfoMobilità.

Importanti azioni sono state messe in atto nei confronti della tutela dei centri storici, delle aree ambientali protette e di quelle a interesse turistico, attraverso la creazione di nuove forme di accessibilità e di controllo dei flussi delle persone e delle merci, grazie allo sviluppo di sistemi tecnologicamente avanzati e pervasivi per il controllo e il monitoraggio dei flussi di movimentazione.

#### BOX 5 – I PROGETTI SULLA MISURAZIONE DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI

##### I progetti sulla misurazione della Qualità dei Servizi

All'interno del Programma ELISA i 7 progetti realizzati nell'ambito della misurazione della Qualità dei Servizi rappresentano una risposta concreta al bisogno di qualità nella PA locale attraverso la realizzazione di interventi che mirano a realizzare il miglioramento continuo delle prestazioni.

Le Amministrazioni coinvolte hanno infatti sviluppato sistemi di misurazione per la valutazione della qualità

dei servizi erogati dagli Enti Locali, al fine proprio di massimizzare il livello di servizio erogato all'utenza e a riguardare finalità di efficientamento interno.

Gli enti hanno proceduto alla definizione e alla strutturazione di sistemi di supporto e qualificazione della pianificazione e programmazione annuale e pluriennale, organizzativa, individuale e di comunicazione, oltre che di monitoraggio dei relativi obiettivi. Sono stati realizzati sistemi evoluti di Relationship Management interna ed esterna, in grado di adeguarsi ai diversi contesti e alle diverse esigenze, capaci di consentire così il monitoraggio continuo della qualità erogata dall'Ente e utili per la concentrazione di tutte le informazioni riguardanti il soggetto cliente della PA, sia esso cittadino o impresa. Sono state realizzate anche banche dati condivise della conoscenza (Knowledge Base) in cui mappare tutti i prodotti/servizi erogati dall'Ente Locale, al fine di consentire la piena conoscenza dei processi di lavoro, degli output, dei loro costi, e abilitando interventi di reingegnerizzazione, tesi alla semplificazione e alla qualità. Questa base di conoscenza ha rappresentato un importante strumento per la pianificazione di sportelli comunali polifunzionali e polivalenti oltre che per lo sviluppo di moduli di formazione continuativa.

Sono stati inoltre identificati e progettati strumenti e metodologie utili all'ottimizzazione della gestione dell'intero processo di relazione con il cittadino, nella direzione del massimo presidio proprio nella relazione tra PA e cittadino. Gli strumenti di misurazione realizzati hanno consentito a ogni Ente di valutare il proprio grado di efficacia ed efficienza nella risposta alle domande del cittadino, verificando con costanza il livello di

soddisfazione registrato, ed è proprio questo costante monitoraggio a garantire un conseguente progressivo miglioramento dei servizi erogati.

#### BOX 6 – I PROGETTI SUL CATASTO E LA FISCALITÀ

##### I progetti sul Catasto e la Fiscalità

I 5 progetti riconducibili al tema del Catasto e della Fiscalità realizzati all'interno del programma ELISA si inseriscono nel percorso del federalismo fiscale in atto oggi. Questi progetti, infatti, hanno mirato a realizzare una gestione integrata di piattaforme e di reti digitali di servizi locali in ambito fiscale e catastale mediante modelli di cooperazione applicativa, finalizzata al perseguimento di obiettivi di legalità (contrasto al fenomeno dell'evasione fiscale) e perequazione fiscale (ripartizione più equa delle imposte).

Più nello specifico, realizzare questi progetti ha significato condividere la funzione catastale e di governo della fiscalità, attraverso l'utilizzo di flussi informativi delle Agenzie Territorio e Entrate; monitorare e gestire lo sviluppo territoriale come valorizzazione del patrimonio; sviluppare forme di equità fiscale attraverso un rapporto diretto con i cittadini e, infine, attuare forme concrete di semplificazione amministrativa per cittadini e per imprese.

Sono molte le applicazioni che la realizzazione dei progetti ha portato con sé in dote. L'integrazione di banche ha consentito di affinare le azioni per la fiscalità e il controllo della perequazione territoriale su beni e

persone, di aumentare la capacità di programmazione e presidio del territorio e di sviluppare un maggior presidio dell'area del "bisogno della persona".

Di tutti i progetti del Programma ELISA, quelli afferenti il catasto e la fiscalità, sono stati in grado di favorire maggiormente il confronto a rete tra Amministrazioni equivalenti per condividere l'esperienza, acquisire le buone pratiche e accelerare i processi interni di innovazione attraverso l'interazione.

## 8. CONCLUSIONI

A sette anni dall'istituzione del "Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli Enti Locali" (ELISA), il Programma ELISA sta ormai volgendo al termine lasciando **un'importante eredità alle Amministrazioni coinvolte su tutto il territorio nazionale**. Nuovi prodotti e soluzioni organizzative sono state realizzate negli ambiti della gestione integrata della logistica e della InfoMobilità nel trasporto pubblico e privato, della misurazione della qualità dei servizi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni Locali, della gestione digitale integrata dei servizi in materia fiscale e catastale. Il bagaglio di conoscenza nella gestione di progetti di innovazione da parte degli Enti Locali coinvolti è accresciuto notevolmente così come la percezione dell'importanza di **produrre risultati duraturi per tutti i soggetti interessati** del territorio, cittadini e imprese. I 18 progetti finanziati hanno consentito la nascita di rapporti di collaborazione tra Enti e soggetti privati, stimolato l'iniziativa imprenditoriale, favorendo una migliore conoscenza e un rapporto più maturo con la cittadinanza.

Il Programma ELISA ha soprattutto consentito e agevolato la nascita a livello nazionale di **modelli di implementazione e gestione collaborativa dell'e-Government attraverso i quali le Amministrazioni coinvolte hanno imparato a sviluppare modalità di lavoro basate sull'aggregazione e sulla cooperazione**

**tra gli Enti**, ponendo le basi per la creazione di reti territoriali di conoscenza in grado di produrre tangibili risultati.

Se fino ad oggi il settore pubblico è stato promotore della creazione di servizi digitali alla cui progettazione e produzione hanno partecipato attivamente i Territori, ora è il momento di favorire la diffusione e il riuso di quelle soluzioni innovative che più stimolano la domanda di servizi effettivamente utili, attraverso l'evidenziazione dei reali bisogni dell'utenza. **Progetti dunque "smart"**, cioè in grado di produrre impatti economici, gestionali, sociali, commerciali e di reputazione e trasparenza della Pubblica Amministrazione, devono **evolversi in progetti sostenibili**, le cui ricadute siano perpetrabili nel lungo periodo.

In questo senso, la ricerca del Laboratorio eGovernment se da un lato ha consentito di mettere in luce ed evidenziare i principali benefici prodotti dai progetti finanziati dal Programma ELISA, dall'altro ha anche cercato di **individuare e fornire strumenti utili a valutare la bontà dei progetti e a supportare le scelte dei decisori** che ora si trovano di fronte alla sfida di favorire le pratiche di diffusione e riuso delle soluzioni sviluppate in ELISA. **Il modello tipo di gestione dell'innovazione proposto** indica infatti le dimensioni progettuali da presidiare al meglio per-

ché i progetti traggano con successo gli obiettivi preposti e **10 regole d'oro** per valutare le alternative di investimento e indirizzarle in maniera coerente verso la **creazione di valore**. Da qui muove i passi un possibile sviluppo futuro della ricerca che si ponga l'obiettivo di misurare e valutare gli impatti (**ex ante** ed **ex post**) dei modelli innovativi individuati nella Ricerca e ad oggi scarsamente adottati.



# ALLEGATO A UNA FINESTRA SUL MONDO

## Best Practice internazionali sui temi del Programma ELISA

Al fine di conferire alla presente ricerca un respiro più ampio del contesto italiano, e specificamente dei Progetti realizzati nell'ambito del Programma ELISA, nel seguito vengono presentati alcuni dei progetti di maggior rilievo a livello internazionale inerenti le tematiche affrontate nel Programma ELISA: lo sviluppo dell'InfoMobilità, il miglioramento della Qualità dei Servizi erogati e la gestione di Catasto e Fiscalità.

Tali progetti, selezionati dall'Osservatorio Globale World Summit tra quelli presentati nelle ultime edizioni del World Summit Award (un'iniziativa globale nata nel 2002 finalizzata alla selezione e alla promozione dei sistemi e delle applicazioni elettroniche migliori al mondo), costituiscono delle esperienze di eccellenza a livello internazionale nei rispettivi ambiti e possono costituire dei validi spunti per future iniziative progettuali da realizzare nel nostro Paese.

## Best Practice sul tema InfoMobilità

### TrafficMate

#### Descrizione

TrafficMate (traducibile letteralmente come "Compagno di traffico") è una App per dispositivi dotati di sistema operativo Android sviluppata in Sri Lanka con il supporto dell'UCSC (University of Colombo School of Computing) e disponibile sul negozio virtuale Google Play dal 2012. Si tratta di una App dedicata alla raccolta, alla distribuzione e alla fruizione di informazioni sul traffico.

Numerose ricerche hanno individuato i sistemi più efficaci per controllare il traffico (ad esempio algoritmi basati sull'intelligenza artificiale) per impostare nel modo migliore possibile e in tempo reale le tempistiche semaforiche. Tuttavia, queste soluzioni per essere efficaci necessitano della **disponibilità di informazioni accurate e in tempo reale sulle condizioni del traffico**. TrafficMate affronta in modo intelligente il problema approfittando della amplissima diffusione degli smartphone, trasformando il dispositivo che si trova nella tasca dell'utilizzatore dell'App in un sensore. Gli smartphone su cui è installata l'App creano quindi un **"social network" atto alla ricognizione delle condizioni del traffico** che non necessita né di (costosi)



Figura 52 – Screenshot dell'App TrafficMate

sensori esterni né di complicate operazioni da parte dell'utenza. L'idea alla base di TrafficMate consiste quindi nell'utilizzare il **crowdsourcing per raccogliere informazioni sul traffico**.



L'App raccoglie numerosi dati riconducibili al traffico, quali velocità, accelerazione e localizzazione dello smartphone dell'utente, e li invia ad un server centrale, che si occupa di processarli al fine di identificare la localizzazione degli ingorghi. **Le informazioni elaborate dal server vengono quindi fornite agli utenti sulla base della loro localizzazione e delle loro richieste.** TrafficMate evidenzia inoltre le arterie congestionate su una mappa di Google, rendendo l'informazione disponibile a chiunque e visualizzabile tramite la propria pagina web. Un vantaggio significativo di TrafficMate, e una particolarità del suo approccio al *crowdsourcing*, consiste nel fatto che la raccolta e la trasmissione dei dati sono processi che avvengono in *back-end*, quindi invisibili all'utente.

### Impatti

Gli impatti dell'App TrafficMate sono riconducibili a tre dimensioni fondamentali: impatti economici, impatti sociali e impatti ambientali.

**L'entità degli impatti dipende ovviamente dalla diffusione dell'App e dal suo utilizzo da parte degli utenti.**

Maggiore la diffusione raggiunta da TrafficMate, maggiore la sua influenza sulla vita degli utenti e sulla società.

**A livello economico**, TrafficMate è in grado di impattare positivamente sia sulle Amministrazioni Pubbliche sia sugli utenti. Per quanto attiene le Amministrazioni Pubbliche, la diffusione di un sistema di monitoraggio del traffico praticamente a costo zero come TrafficMate consente loro di godere dei benefici derivanti dall'utilizzo di sistemi più sofisticati senza l'onere di dover sostenere i relativi costi. Per quanto riguarda gli utenti, invece, avere un sistema efficace per evitare gli ingorghi

e le zone caratterizzate da traffico congestionato consente loro di risparmiare significative quantità di tempo e di denaro (ad esempio in termini di minore carburante consumato).

**A livello sociale**, TrafficMate è in grado di impattare sulla qualità della vita dei propri utenti, risparmiando loro perdite di tempo causate dagli ingorghi e i relativi effetti negativi in termini di stress.

Per quanto attiene possibili **impatti ambientali**, infine, l'ampia diffusione di sistemi di monitoraggio del traffico e il loro utilizzo da parte degli utenti permette di diminuire significativamente gli ingorghi e le situazioni di traffico congestionato producendo vantaggi sia in

termini di emissioni prodotte dai veicoli con motori a combustione interna, sia per quanto riguarda l'inquinamento acustico.

### WheelMap

#### Descrizione

WheelMap, **una mappa online dei luoghi accessibili in sedia a rotelle sviluppata in Germania**, è un'iniziativa di "Sozialhelden", un gruppo di giovani che, fin dal 2004, sviluppa progetti creativi al fine di richiamare l'attenzione su problematiche sociali e di risolverle al meglio.



Figura 53 – Il sito web italiano di WheelMap

Sedie a rotelle da una parte e ascensori e rampe dall'altra consentono alle persone con limitazioni alla mobilità di pianificare la propria giornata in buona parte indipendentemente. D'altro canto, spesso sono gli ultimi metri che decidono se è valsa la pena di arrivare fino al cinema, alla birreria o al supermercato; anche un solo gradino all'ingresso, infatti, può essere un ostacolo insormontabile. In questo contesto opera WheelMap: **sono gli utenti stessi a fornire informazioni sull'accessibilità di un luogo**. WheelMap contribuisce così a dare la possibilità alle persone in sedia a rotelle di vivere più liberamente la propria vita. La mappa [www.wheelmap.org](http://www.wheelmap.org), accessibile dal 2010 insieme alla corrispondente App gratuita per dispositivi mobili, è basata su OpenStreetMap, una mappa dell'intero pianeta, aperta e liberamente modificabile. **Chiunque può cercare un luogo e – sempre che sia stato “taggato” – avere informazioni in merito alla sua accessibilità. Registrandosi come utente si ha la possibilità di inserire e classificare nuovi luoghi.** Un sistema di tipo semaforico di agevole comprensione classifica l'accessibilità con la sedia a rotelle del luogo: il Verde indica un accesso senza limitazioni – es. perché non ci sono gradini oppure perché c'è una rampa, un ascensore o altre facility in grado di consentire l'accesso. I luoghi identificati dal Giallo, ad esempio sono privi di bagni per disabili. Infine, i luoghi classificati con il Rosso non sono accessibili in sedia a rotelle. In conclusione, più persone “taggano” e classificano luoghi su WheelMap e più la mappa diventa precisa e ricca di informazioni. La notorietà di WheelMap può incoraggiare i proprietari di locali pubblici a migliorare le caratteristiche di accessibilità degli stessi. Nel suo pri-

mo anno di funzionamento in tutto il mondo sono stati “taggati” 75.000 luoghi. Ad oggi più di 300.000 luoghi sono stati “taggati” e classificati, la maggioranza come “completamente accessibili in sedia a rotelle”, ed ogni giorno vengono aggiunti circa 200 nuovi luoghi.

### Impatti

Gli impatti di WheelMap sono riconducibili a due dimensioni fondamentali: impatti sociali e di reputation & transparency.

Per quanto riguarda gli **impatti sociali**, il ruolo di un'iniziativa del calibro di WheelMap è di estremo rilievo per ridurre le difficoltà quotidiane delle persone affette da disabilità motorie e incrementarne, quindi, l'inclusione sociale e la qualità della vita. Non bisogna inoltre sottovalutare il ruolo che WheelMap e iniziative simili possono avere nell'aumentare tra la popolazione “non disabile” la consapevolezza dei problemi legati alle disabilità e la necessità di impegnarsi per fare in modo che questi siano se non azzerati almeno alleviati da una progettazione più attenta delle infrastrutture e, in generale, del territorio. Un'iniziativa come WheelMap è, infatti, in grado di fare leva sulla sensibilità della popolazione in merito alle difficoltà dei disabili motori e di spingere quindi sempre più esercizi commerciali e spazi pubblici ad adeguarsi ai requisiti più basilari di accessibilità. Per dare un'idea dell'impatto che un'iniziativa come WheelMap può avere, si consideri che solamente in Germania ci sono 1,6 milioni di persone in sedia a rotelle e 4,8 milioni che usano un deambulatore. Considerando i cambiamenti demografici in atto, cioè il progressivo invecchiamento della popolazione, questi numeri sono destinati ad aumentare in futuro.

## Best Practice sul tema Catasto e Fiscalità

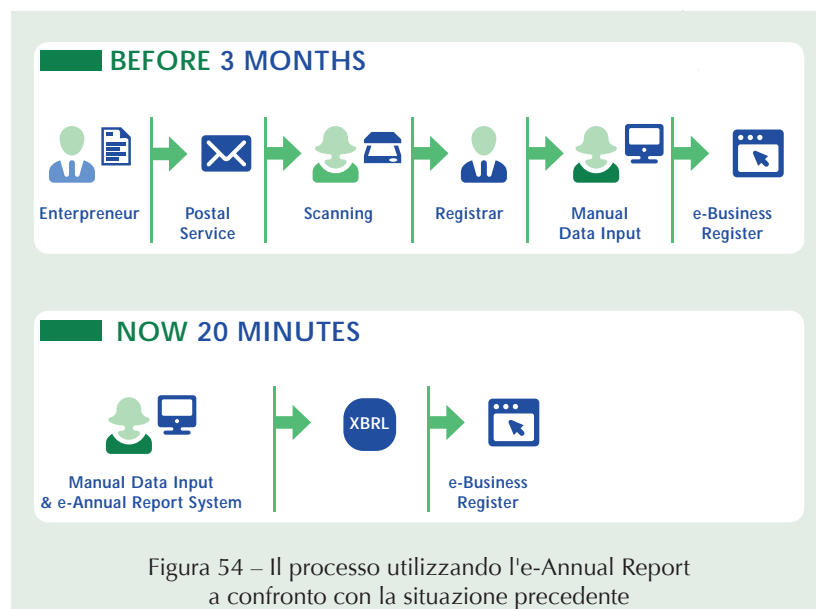
### *e-Annual Report*

#### Descrizione

e-Annual Report è uno strumento sviluppato in Estonia, uno dei paesi più “informatizzati” del continente, dal RIK (Centre of Registers and Information Systems), un'agenzia statale che opera per conto del Ministero della Giustizia; il progetto è stato finanziato dall'European Regional Development Fund.

Il sistema, accessibile al pubblico da Gennaio 2010, **consente agli imprenditori di presentare i propri Bilanci in formato XBRL** (eXtensible Business Reporting Language, un linguaggio basato su XML utilizzato principalmente per la comunicazione e lo scambio elettronico di informazioni contabili e finanziarie) **tramite l'ambiente di e-reporting del “Central Commercial Registry”**.

**Il nuovo ambiente permette alle imprese non solo di presentare i propri Bilanci ma anche di prepararli integralmente.** L'ambiente di e-reporting fornisce un set di moduli e, sulla base di questi, le imprese possono predisporre il proprio bilancio di base e aggiungere la documentazione necessaria. Gli imprenditori (non solo Estoni ma anche di alcuni altri Paesi Europei) possono firmare digitalmente i Bilanci con la Carta d'Identità, farli visionare dal revisore contabile e inviarli elettronicamente direttamente al “Commercial Register”. L'ambiente di e-reporting rende l'inserimento e l'invio dei dati, rispetto ai metodi tradizionali, notevolmente più facile e sicuro (a prova di errore) per le imprese, dal



momento che c'è un unico luogo, un unico modulo ed un unico modo per presentare tutti i dati richiesti. Il processamento dei dati è diventato inoltre significativamente più facile e veloce, dal momento che i dati possono essere processati immediatamente e sono accessibili a tutte le parti interessate nel settore pubblico come in quello privato.

### Impatti

Gli impatti del sistema e-Annual Report sono riconducibili a tre dimensioni fondamentali: impatti economici, impatti gestionali e reputation & transparency.

**Dal punto di vista economico** il sistema consente agli imprenditori di ottenere un notevole risparmio di tempo: la compilazione e la presentazione elettronica dei Bilanci, congiuntamente al fatto che tali dati, una volta

trasmessi, sono a disposizione dell'Amministrazione che eviterà quindi di richiederli nuovamente, permette infatti di dedicare molto meno tempo all'operazione e di evitare gli spostamenti verso le sedi dell'Amministrazione. Quest'ultimo aspetto è di maggior rilievo per gli imprenditori stranieri, che possono in questo modo evitare un apposito viaggio in Estonia. In aggiunta, il sistema consente anche all'Amministrazione di ottenere significativi risparmi, azzerando ad esempio le attività di imputazione manuale dei dati. Gli impatti economici sono particolarmente significativi alla luce del fatto che oltre il 90% degli imprenditori Estoni utilizza il sistema.

Per quanto riguarda gli **aspetti gestionali**, il sistema ha consentito all'Amministrazione di semplificare notevolmente i propri procedimenti interni, dal momento che dell'intera procedura si fa ora carico il sistema stesso. In aggiunta, essendo i dati disponibili all'Amministrazione su un repository centralizzato, sono state eliminate le richieste multiple dei medesimi dati agli utenti.

Infine, per quanto attiene la **reputation & transparency**, l'e-Annual Report contribuisce a dare un'immagine positiva dell'Amministrazione, ponendo l'accento sui suoi sforzi per sgravare il più possibile i cittadini, e in questo caso le imprese, da adempimenti burocratici complessi e ridondanti.

### e-Land Register

#### Descrizione

e-Land Register è uno strumento sviluppato in Estonia dal RIK (Centre of Registers and Information Systems), un'agenzia statale che opera per conto del Ministero della Giustizia; il progetto è stato finanziato dall'Unione Europea.

**Si tratta di un registro elettronico delle relazioni di proprietà e dei relativi diritti**; esso è in pratica una sorta di **Catasto Digitale**.

Il sistema, operativo da Ottobre 2005 e interamente web-based, copre l'intera procedura di registra-

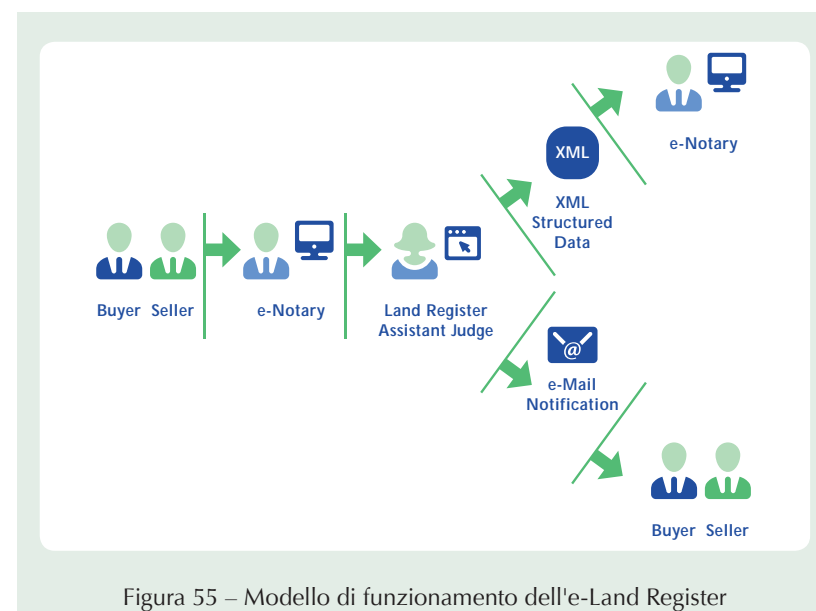


Figura 55 – Modello di funzionamento dell'e-Land Register

zione e ha agevolato notevolmente la raccolta digitale dei dati; esso ha inoltre migliorato la qualità, la velocità e la sicurezza del processo di registrazione. Il sistema è inoltre in grado di scambiare dati elettronicamente via web con altri registri.

Le informazioni contenute nell'e-Land Register hanno valore legale e chiunque può accedervi tramite Internet. I Notai e gli altri Pubblici Ufficiali possono accedere elettronicamente alle informazioni in esso contenute. La durata delle procedure è diminuita da 3 mesi a circa 10 giorni in quanto il processo è stato totalmente **dematerializzato**.

**I prossimi sviluppi comprendono la digitalizzazione di tutti i documenti archiviati, miglioramenti nel sistema di ricerca e la creazione di un portale per i cittadini** finalizzato alla trasmissione di domande firmate digitalmente.

### Impatti

Gli impatti del sistema e-Land Register sono riconducibili a tre dimensioni fondamentali: impatti economici, impatti gestionali e di reputation & transparency.

**Dal punto di vista economico**, il sistema consente sia ai cittadini sia all'Amministrazione di ottenere significativi risparmi economici; tali risparmi sono riconducibili principalmente alla notevole riduzione della durata del processo (in termini di tempo) e alla completa dematerializzazione dello stesso (in termini monetari veri e propri). Per quanto riguarda **gli aspetti gestionali**, il sistema impatta sulla gestione del processo all'interno dell'Amministrazione; in aggiunta, gli sviluppi futuri previsti (es. la creazione di un portale per i cittadini finalizzato alla trasmissione di domande firmate digitalmente), avranno un impatto ancora maggiore sul processo.

Infine, gli **impatti in termini di trasparenza** riguardano la completa accessibilità via web dei dati dell'e-Land Register.

### **Best Practice sul tema Qualità dei Servizi erogati**

#### **MyFunCity – Sustainable Cities**

##### Descrizione

MyFunCity – Sustainable Cities è un social network, sviluppato in Brasile e lanciato nell'Ottobre 2011, **focalizzato sulla cittadinanza che segue la tendenza globale che porta verso i "social network segmentati"**.

Il presente progetto trae la sua origine dal sogno di aiutare i cittadini a migliorare il proprio livello di benessere e felicità in merito ai servizi pubblici e all'Amministrazione. Si tratta di uno strumento software di e-government realizzato per i "cittadini digitali" che desiderano avere un impatto sull'Amministrazione Pubblica con i propri reali bisogni e le proprie priorità.

MyFunCity – Sustainable Cities è **multiplatforma e multicanale**, essendo utilizzabile tramite telefoni cellulari, smartphone e via web.

I cittadini possono esprimersi in merito a tredici aree di valutazione, tra cui trasporti, educazione, sanità, tempo libero, sicurezza, pulizia delle

strade, traffico, strade, spazi verdi, inquinamento visivo ed acustico. All'utente, ogni volta che effettua il log-in al social network, viene presentata casualmente una media di sei domande per area. Sulla base delle valutazioni raccolte in merito a un certo luogo, come una strada, un quartiere o una città, viene prodotta una mappa basata sugli apprezzamenti e/o le lamentele degli utenti.

MyFunCity – Sustainable Cities è **la prima piattaforma sociale ad utilizzare la convergenza sociale e digitale per fornire alle Amministrazioni Pubbliche, ai privati e alla stampa informazioni in tempo reale utili a realizzare politiche pubbliche che incontrino i bisogni dei cittadini**. Per la sua innovatività, è stato adottato dal "Center of Studies of Happiness and Financial Behaviour" dell'Università Getulio Vargas (leader in Brasile nel campo nella business administration e dell'economia) per misurare il livello di Felicità Interiore. Questo indice fornirà al Governo Federale informazioni utili per lo sviluppo di politiche pubbliche.

### Impatti

Gli impatti del social network MyFunCity – Sustainable Cities sono riconducibili a due dimensioni fondamentali:



Figura 56 – Banner del social network MyFunCity



li: impatti gestionali e reputation & transparency.

**Dal punto di vista gestionale** il social network è in grado di permettere all'Amministrazione Pubblica di raccogliere direttamente dai cittadini le opinioni in merito a svariati aspetti del governo del territorio, consentendole di focalizzarsi sulle problematiche di maggior rilievo per la cittadinanza.

Relativamente a **reputation & transparency**, MyFunCity è uno strumento che consente all'Amministrazione di "aprirsi" verso l'esterno, comunicando una notevole attenzione ai bisogni dei cittadini e, aspetto molto rilevante ed estremamente raro, dimostrando di non temere i relativi giudizi.

### Boston Citizens Connect

#### Descrizione

Boston Citizens Connect è uno **strumento**, disponibile dal 2009, sviluppato dalla Municipalità di Boston, negli U.S.A., **volto a consentire ai cittadini di contribuire al miglioramento dei propri quartieri**.

Si tratta di un nuovo canale di comunicazione tra Amministrazione e cittadini e di uno strumento atto a favorire lo sviluppo cittadino.

Utilizzando la specifica App per iPhone (disponibile gratuitamente), **gli utenti possono trasmettere all'Amministrazione di Boston varie richieste di intervento**, ad esempio la necessità di riparare una buca, di ripulire un muro dai graffiti o di sostituire la luce di un semaforo. Quando un cittadino vede una problematica che ritiene necessario segnalare, è sufficiente che

apra l'App, selezioni il tipo di problematica, scatti una foto e clicchi su "invia". Sfruttando il GPS integrato e la connessione ad Internet dell'iPhone dell'utente, il sistema è in grado di inoltrare istantaneamente la richiesta al destinatario più appropriato, il quale la trova automaticamente nella propria lista degli interventi da effettuare. Una volta che l'intervento è stato portato a termine, Citizens Connect invia al cittadino un SMS da

parte dell'Amministrazione Municipale. Nel frattempo, il cittadino può monitorare le richieste inviate, visualizzando sulla mappa contenuta nell'App la relativa collocazione e lo stato di avanzamento (bandierine rosse se sono ancora pendenti e bandierine verdi se sono state risolte).

L'App è disponibile anche per dispositivi equipaggiati con sistema operativo Android; il suo sviluppo e



Figura 57 – Pagina del sito web della Città di Boston dedicata all'App Citizens Connect

rilascio per le altre piattaforme dipenderà dal successo riscontrato dall'iniziativa.

### Impatti

Gli impatti dell'App Boston Citizens Connect sono riconducibili a tre dimensioni fondamentali: impatti economici, impatti gestionali e reputation & transparency.

**Dal punto di vista economico**, raccogliendo tramite una modalità innovativa e più efficiente del consueto le segnalazioni dei cittadini e instradando queste ultime in modo appropriato automaticamente, il sistema consente all'Amministrazione di raggiungere livelli di efficienza superiori nella programmazione e nella realizzazione degli interventi sul territorio.

**Dal punto di vista gestionale**, Citizens Connect permette all'Amministrazione di Boston di ricevere segnalazioni direttamente dai cittadini in un modo più tempestivo, preciso e affidabile rispetto alla consueta linea telefonica dedicata, consentendo di programmare in maniera più efficiente ed efficace gli interventi e riducendo o addirittura evitando l'occorrenza di errori, come l'invio sul luogo della segnalazione di una squadra di manutenzione non idonea.

Per quanto riguarda la **reputation & transparency**, l'App è un valido strumento per comunicare ai cittadini l'attenzione della Municipalità per le problematiche relative al territorio e per una loro rapida risoluzione. In aggiunta, permettere ai cittadini di controllare lo stato di avanzamento delle segnalazioni da loro inviate li rende più partecipi ai problemi della comunità e maggiormente consapevoli del contributo che sono in grado di dare per migliorare la città in cui vivono.

### Roadroid

#### Descrizione

Roadroid, disponibile sul mercato dal 2013 ma il cui sviluppo è iniziato nel 2002, è un sistema sviluppato in Svezia che **consiste in un'App per smartphone dotati di sistema operativo Android, al fine di monitorare le condizioni stradali, e in un sito web contenente delle mappe che mostrano i risultati delle segnalazioni** tramite un'intuitiva scala di colori.

L'App utilizza i sensori incorporati nel telefono (come ad esempio l'accelerometro per rilevare le vibrazioni del veicolo causate dalle condizioni stradali), la fotocamera ed il GPS.

La qualità delle strade viene classificata su quattro livelli (ognuno caratterizzato da un colore specifico): verde per "Buono", giallo per "Soddisfacente", rosso per "Insoddisfacente" e nero per "Scarso".

Una volta registrati sul sito di Roadroid, gli utenti possono visualizzare i dati e monitorare lo stato della manutenzione stradale. Il sistema è in grado di fornire



Figura 58 – Screenshot del sito web di Roadroid



un quadro aggiornato della qualità delle strade; esso inoltre, generando misure precise e grandi quantità di dati, fornisce statistiche con un livello di affidabilità ineguagliato da altri metodi. Roadroid dà inoltre agli utenti la possibilità di pianificare i propri spostamenti evitando i tratti di strada in peggiori condizioni.

**Le applicazioni di questo strumento sono numerose e valide** sia nei paesi maggiormente sviluppati, ad esempio per monitorare la corrispondenza della qualità di una strada agli SLA (Service Level Agreement) stabiliti con il soggetto responsabile della manutenzione, sia nei paesi in via di sviluppo, dove costituisce un valido strumento a supporto della gestione delle problematiche di manutenzione stradale.

### Impatti

Gli impatti del sistema Roadroid sono riconducibili a tre dimensioni fondamentali: impatti economici, impatti gestionali e reputation & transparency.

**Dal punto di vista economico**, Roadroid è in grado di fornire un valido supporto sia alle Amministrazioni che ai cittadini. Per quanto riguarda le Amministrazioni, lo strumento consente di avere una mappatura molto precisa della qualità delle strade, permettendo di indirizzare gli interventi manutentivi sui tratti di strada che ne hanno maggiore necessità (ovviamente provvedendo ad incrociare i dati sulla qualità delle strade con la rispettiva importanza). È importante considerare anche gli effetti positivi di Roadroid presso le Amministrazioni (ad esempio quelle di paesi poveri o in via di sviluppo) dotate di scarse risorse finanziarie a disposizione consentendo loro di monitorare la qualità delle strade con uno strumento estremamente economico rispetto alle al-

ternative (che molto spesso non potrebbero permettersi). Fornendo un quadro preciso della qualità delle strade, Roadroid permette inoltre ai cittadini di pianificare i propri spostamenti evitando le strade in condizioni peggiori; ciò è potenzialmente in grado di far risparmiare loro le spese spesso connesse alla necessità di percorrere strade in cattive condizioni (es. rottura degli pneumatici, malfunzionamenti alle sospensioni, ecc.).

**A livello gestionale**, Roadroid fornisce alle Amministrazioni i dati necessari a programmare in maniera maggiormente efficace ed efficiente gli interventi di manutenzione stradale; ad esempio intervenendo tempestivamente dove necessario per evitare disagi agli utenti e schedulando opportunamente le attività manutentive in base all'importanza delle arterie di comunicazione e alla relativa qualità del manto stradale.

Infine, per quanto riguarda **reputation & transparency**, il sistema, mostrando in tempo reale la qualità delle strade, “mette a nudo” le eventuali inadempienze dei soggetti deputati alla manutenzione delle strade oppure la loro efficacia.

### *Rate My Hospital*

#### Descrizione

Lo strumento “Rate My Hospital”, integrato dal Settembre 2006 nel sito specializzato in tematiche sanitarie Irishhealth.com, è stato sviluppato in Irlanda da MedMedia Group, un'azienda specializzata in comunicazione sanitaria. Tale strumento **dà l'opportunità agli utenti di classificare l'ospedale presso cui sono stati ricoverati o in cui hanno semplicemente ricevuto assistenza medica**

**secondo una gamma di voci diversificate**. Le valutazioni degli utenti contribuiscono a costruire un quadro del livello di servizio offerto da ciascun ospedale e a stabilire quanto questi siano “patient-friendly”.

Rate My Hospital non ha lo scopo unicamente di aiutare i pazienti nella scelta di quale struttura sanitaria avvalersi, ma anche di **essere di supporto agli ospedali nell'ottenimento di feedback dai pazienti e nel comprendere il loro apprezzamento nei confronti dei miglioramenti apportati**.

Il sistema, inoltre, invita gli utenti a citare gli individui o i reparti che ritengono meritevoli di un particolare attestato di stima.

Finora, circa 10.000 persone hanno completato il questionario online in 23 parti in merito alla loro esperienza ospedaliera.

Rate My Hospital ha lo scopo di fornire ai pazienti, su una piattaforma singola e facile da usare e consultare, informazioni trasparenti in merito al sistema sanitario irlandese e di contribuire, quindi, al miglioramento dello stesso.

### Impatti

Gli impatti di Rate My Hospital sono riconducibili a tre dimensioni fondamentali: impatti gestionali, impatti sociali e reputation & transparency.

**Dal punto di vista gestionale**, le valutazioni espresse dai pazienti su Rate My Hospital e le conseguenti statistiche sono in grado di fornire alle strutture sanitarie indicazioni sugli aspetti del loro servizio e delle loro attività che necessitano, secondo gli utenti, di interventi migliorativi. D'altro canto, tali statistiche permettono



Figura 59 – Homepage del sito web Rate My Hospital

anche di individuare gli aspetti considerati di particolare eccellenza da parte dell'utenza e costituiscono quindi uno stimolo per procedere alla loro valorizzazione.

**A livello sociale**, questo strumento consente alla cittadinanza di essere consapevole del livello qualitativo delle prestazioni ospedaliere di ogni singola struttura. Le opinioni degli altri pazienti costituiscono indubbiamente delle informazioni preziose agli occhi dell'utenza in quanto espresse da "persone come loro"; esse quindi consentono ai singoli utenti di vedere la futura espe-

rienza ospedaliera non come un "salto nel buio" ma di affrontarla con maggiore fiducia.

Infine, per quanto riguarda gli aspetti di **reputation & transparency**, Rate My Hospital è concepito per mettere a disposizione dell'utenza informazioni semplici, chiare e facilmente accessibili in merito alla qualità delle strutture ospedaliere; ciò consente alle stesse di "aprirsi all'utenza" e di raggiungere una maggiore consapevolezza relativamente ai propri punti di forza e di debolezza, ispirando il perseguimento del miglioramento continuo.

## Fonti

I progetti sopra descritti sono stati selezionati tra quelli presentati nelle ultime tre edizioni (2007, 2009 e 2011) al **World Summit Award (WSA)**, <http://www.wsis-award.org/>, **un'iniziativa globale finalizzata alla selezione e alla promozione dei sistemi e delle applicazioni elettroniche migliori al mondo**, e nell'ultima edizione (2012) al **World Summit Award Mobile (WSA Mobile)**, <http://www.wsa-mobile.org/>, uno spin-off del WSA dedicato al mondo *mobile*.

**Le attività del WSA sono condotte, sotto l'egida dell'ONU**, all'interno del framework del WSIS (World Summit on the Information Society), richieste dal Piano d'Azione del WSIS e realizzate in collaborazione con l'UNESCO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura), l'UNIDO (Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale) e l'UNDESA-GAID (Dipartimento delle Nazioni Unite per gli Affari Economici e Sociali – Alleanza Globale per l'ICT e lo Sviluppo).

Tramite la costituzione di un network globale di esperti nazionali, gruppi non governativi, uffici governativi e altre associazioni professionali, **il WSA è in grado di assicurare il reperimento di progetti di qualità in più di 160 paesi appartenenti alle Nazioni Unite**.

Gli esperti nazionali, responsabili dell'Osservatorio, hanno principalmente il compito di monitorare le applicazioni sviluppate e i servizi erogati nei propri paesi di appartenenza e di identificare nuovi andamenti di mercato, presentando, tra l'altro, un report annuale.

Ogni due anni, gli eventi del WSA coinvolgono rappresentanti di primo piano dei Governi allo scopo di confrontarsi in merito alle ultime innovazioni in tema di e-content e di servizi. Ogni evento permette ai 40 vincitori di presentare le proprie realizzazioni ad un pubblico globale.

In seguito ad ogni selezione, il WSA distribuisce una pubblicazione contenente la raccolta delle 40 applicazioni di rilievo in grado di fare la differenza e per questo selezionate dal Grand Jury del WSA. Queste dimostrano come le applicazioni e i servizi possono contribuire allo sviluppo di una società della conoscenza inclusiva.

Le succitate informazioni consentono di comprendere l'apprezzamento a livello internazionale e l'indiscusso rilievo dei progetti descritti nel seguito.

## Le nuove frontiere dell'innovazione

I principali organismi internazionali, dalle Nazioni Unite alla Commissione Europea passando per l'ITU (Unione Internazionale delle Telecomunicazioni, <http://www.itu.int/>) e l'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, <http://www.oecd.org/>), concordano nel sottolineare l'importanza dello studio delle buone pratiche e dell'interscambio di esperienze al fine di valorizzare al massimo gli investimenti fatti evitando la duplicazione di sforzi o peggio la duplicazione di insuccessi.

Dalla stretta collaborazione con l'osservatorio del World Summit sulla Società dell'Informazione (WSIS) deriva la visibilità in dettaglio su ciò che viene prodotto ed utilizzato nel mondo per quanto riguarda il settore degli *eServices*. Dall'esame di quanto selezionato dagli esperti dell'Osservatorio negli ultimi dieci anni e con particolare riferimento ai dati più recenti, emergono modelli organizzativi di realizzazione e gestione di progetti di innovazione non ancora pienamente adottati e sfruttati in Italia, rispetto a quanto avviene all'estero. Possiamo individuare in prima istanza due settori d'interesse: il **Partenariato Pubblico-Privato** e il **"crowdsourcing"** o contributo offerto da grandi numeri di utenti. Se l'implementazione nel nostro Paese di progetti ricadenti nelle due succitate aree consentirebbe di colmare parte del gap oggi presente con le Nazioni più avanzate e di creare le basi per uno sviluppo di servizi rivolti al cittadino in numero e di qualità sempre maggiori con, elemento da non sottovalutare, un utilizzo di risorse pubbliche più mirato ed efficiente, dall'altro il mancato utilizzo di questi modelli è influenzato da una serie di limiti loro esogeni ed endogeni. Si rimanda ad uno studio successivo l'esame di dettaglio di opportunità e minacce (ed eventuali linee guida di supporto al Legislatore) perché questi modelli siano promossi in futuri progetti supportati dal finanziamento pubblico.

### Il Partenariato Pubblico-Privato

Il termine Partenariato Pubblico-Privato (PPP) si riferisce in generale a **forme di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinno-**

**vamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio**<sup>1</sup>. Tale forma di cooperazione è stata promossa dalla Commissione Europea (CE), fin dall'aprile 2004, pubblicando sul tema un "Libro Verde" (COM 327/2004), pur non indicando una definizione specifica per questo modello di finanziamento. Diverse forme di PPP sono diffuse a livello internazionale e il loro livello di utilizzo dipende dal settore di impiego, dalle componenti di rischio dell'attività, dagli obiettivi dell'Ente pubblico e dal contesto legislativo e industriale/di servizio a cui si applicano<sup>2</sup>.

Rispetto alla tradizionale gestione interamente pubblica, queste tipologie di partenariato tra pubblico e privato possono apportare **vantaggi** (motivo per il quale l'Unione Europea (UE) prevede, tra l'altro, un rafforzamento e un'ulteriore razionalizzazione degli strumenti di finanziamento per i PPP realizzati a livello degli Stati membri), ma comportano anche **possibili svantaggi**. Ad oggi, se in Europa il settore è ben noto per quanto riguarda la produzione di beni e servizi fisici (es. infrastrutture), è invece agli albori per quanto concerne i servizi immateriali erogati attraverso piattaforme digitali. Soprattutto per quanto attiene le iniziative di innovazione e le correlate attività di ricerca, il capitale pubblico potrebbe sostituire, ad esempio, quanto il mercato non concederebbe visti gli alti rischi solitamente connaturati nelle attività di R&D e l'incertezza del possibile ritorno dell'investimento stesso. **Tra i potenziali vantaggi deri-**

1 F. Etro, "Crescita e infrastrutture: la via della public-private partnership", 2006-2007.

2 F. Etro, "Private-Public partnership", Working Paper Series, n.120, 2007.

vanti dal PPP, si evidenzia come nei progetti pubblici in cui il settore privato condivide interessi, si presti molta più attenzione alla minimizzazione dei costi e alla riduzione dei tempi di sviluppo del progetto. Proprio la minimizzazione dei costi, di converso, potrebbe volgere negativamente laddove il partner privato tendesse a ridurli eccessivamente, producendo effetti peggiorativi sul bene o sul servizio prodotto/erogato, così come il valore sociale del servizio/bene potrebbe differire se il privato non godesse degli opportuni ritorni economici, costringendo, financo, il pubblico a garantire al privato parte delle remunerazioni.

**Il diritto comunitario non prevede un sistema specifico che disciplina i PPP;** vi è comunque una legislazione che interessa determinati aspetti dei PPP come la Direttiva sul Settore Pubblico (2004/18/CE), che prescrive le procedure da seguire nell'assegnazione dei contratti di lavori, forniture e servizi, e la Direttiva sulle Utilities (2004/17/CE), che disciplina le procedure di approvvigionamento per gli enti erogatori di acqua e di energia, enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali. Inoltre, tutti i contratti nei quali un organo pubblico assegna ad un terzo lavori che includono un'attività di sfruttamento economico, siano essi dei PPP oppure no, devono essere esaminati alla luce delle regole e dei principi iscritti nel Trattato dell'UE, compresi i principi di trasparenza, parità di trattamento, proporzionalità e di reciproco riconoscimento<sup>3</sup>.

Il “Libro Verde” suggerisce, in sede di formazione di un PPP, di prestare particolare attenzione a 4 aspetti fondamentali:

- **adeguata allocazione del rischio amministrativo** (nel quadro regolamentare deve essere definito il ruolo e la responsabilità della PA e la previsione di efficaci meccanismi di coordinamento tra i livelli decisionali);
- **enfaticizzazione della competizione** (flessibilità nella scelta del contraente per perseguire meglio l'interesse pubblico);
- **attenzione alla fase contrattuale** (definizione di meccanismi che consentano adattamenti ai mutamenti sopravvenuti in corso di contratto e il controllo sul livello dei servizi offerti);
- **adeguata tutela dei finanziatori** (garantendo al finanziatore la possibilità di sostituirsi al gestore in caso di flussi finanziari al di sotto di un certo livello).

Con riferimento a questi punti di attenzione nella realizzazione di progetti caratterizzati da un modello di finanziamento come il PPP, **in Italia si riscontrano diverse criticità**<sup>4</sup> dovute alla mancanza di una **disciplina unitaria che specifichi il coordinamento tra i diversi livelli della PA, e tra la PA e il partner privato** (nel caso di tutela di interessi pubblici specifici l'Amministrazione può, anche in un momento successivo a quello della selezione dell'offerta, modificare sostanzialmente il piano economico-finanziario dell'ini-

<sup>3</sup> [?uri=COM:2005:0569:FIN:IT:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0569:FIN:IT:PDF).

<sup>4</sup> C. Giorgiantonio, V. Giovanniello, “Infrastrutture e project financing in Italia: Il ruolo (possibile) della regolamentazione”, Banca d'Italia, 2009.

ziativa), una **limitata attenzione alla progettazione degli interventi**, basti pensare a come il contenuto minimo dello studio di fattibilità sia ancora delineato in maniera sommaria dalla normativa e alla carenza di skills tecnico-specialistiche da parte delle PA italiane da cui emerge la **penuria di best practice diffuse ed unitarie**, ma soprattutto la mancanza di organismi di diritto pubblico specializzati che, oltre alla diffusione di best practice, potrebbero procedere all'armonizzazione di standard riducendo così i costi anche grazie all'acquisizione e alla diffusione di know-how. Infine si evidenziano **meccanismi di conclusione e risoluzione del contratto rimessi alla potestà delle PA**, di modo da scoraggiare eventuali soggetti privati interessati come nel caso della “revoca per sopravvenuti motivi”, che a causa della sua imprevedibilità e degli inadeguati rimborsi collaterali, scoraggiano la partecipazione degli operatori.

In conclusione è possibile affermare come interventi da parte del Legislatore sulla tematica potrebbero fornire propulsione allo sviluppo di iniziative di PPP in Italia per quanto riguarda la **progettazione e realizzazione di attività di innovazione, ponendoci come avanguardia nel contesto Europeo**. Partner privati motivati in progetti di innovazione consentirebbero agli Enti Locali, e alla PA tutta, di mantenere, sostenere e diffondere iniziative di carattere simile a quello dei progetti del Programma ELISA, nativamente predisposti alla collaborazione tra più soggetti, alla crescita del territorio su cui insistono gli attori di progetto ma anche facilmente replicabili da altri soggetti in ulteriori contesti.



## Ruolo attivo degli utenti e “crowdsourcing”

Altro tema di grande interesse è quello concernente il “crowdsourcing”, nell’accezione di **contributo diretto della collettività al fine di generare servizi per la comunità**.

Negli ultimi anni, complice il sempre maggiore utilizzo di Internet e la crescente diffusione di *device* multimediali mobili (es. *tablet* e *smartphone*) si è assistito a un ricorso sempre più massiccio, in svariati ambiti, al *crowdsourcing* nella sua più ampia accezione di “ricorso al contributo della folla” e nelle sue innumerevoli sfaccettature (es. *crowdfunding*, *crowdcreation*).

Limitandoci all’accezione di *crowdsourcing* di nostro interesse, si possono notare delle differenziazioni al suo interno, classificabili in base a due caratteristiche:

- **soggetto a cui è rivolto il contributo dell’utente** (soggetto pubblico/collettività o soggetto privato) – elemento in grado di influenzare significativamente il grado di adesione dell’utente all’iniziativa e il suo conseguente contributo;
- **tipo di contributo dell’utente** (attivo o passivo) – il contributo di tipo attivo necessita che l’utente compia delle azioni più o meno impegnative (es. invio di una segnalazione, espressione della propria opinione, ecc.), dedicando quindi del tempo all’iniziativa, mentre il contributo di tipo passivo non richiede sostanzialmente alcuna azione all’utente (a parte, ad esempio, l’installazione e l’accensione dell’apposita *App* sul proprio *smartphone*; essa si occuperà quindi, ad esempio, di registrare ed inviare dati in *background*, senza richiedere all’utente alcun intervento).

La selezione della tipologia di *crowdsourcing* più adatta dipende strettamente dall’iniziativa in oggetto e dal conseguente impegno e partecipazione che è lecito aspettarsi da parte dell’utenza. Infatti, il grado di adesione di una significativa massa di utenti ad un’iniziativa ed il contributo che essi sono disposti a fornire dipendono fortemente dallo scopo dell’iniziativa stessa (più è tangibile e foriero di vantaggi per il singolo utente più è lecito aspettarsi contributi attivi) e dalla possibilità che, grazie a tali contributi, questa abbia successo. A livello internazionale sono numerosi gli esempi di erogazione di servizi possibili grazie al *crowdsourcing*, sopra a tutti: Wikipedia. Nel precedente paragrafo ne sono poi stati descritti alcuni in ambito pubblico (Traffic Mate, Roadroid, Rate my Hospital, Boston Citizens Connect). A livello internazionale quindi, **l’ampia disponibilità di *device* mobili costantemente connessi alla rete ha aumentato significativamente negli ultimi anni il ricorso al *crowdsourcing*, specialmente di tipo passivo** (es. rilevazione automatica di dati sul traffico).

Dal punto di vista della Pubblica Amministrazione, il *crowdsourcing* offre la possibilità di **aggregare conoscenze disperse e far collaborare il pubblico nell’acquisizione di informazioni utili all’azione amministrativa**<sup>5</sup>. I dati forniti dagli utenti, o ricavati da essi, producono numerosi vantaggi, come ad esempio la possibilità di sostituire la necessità di attuare lunghi ed onerosi monitoraggi, analisi statistiche ed indagini

5 A. Spina, Agenzie Web 2.0: le Agenzie Europee e le nuove forme di comunicazione elettronica, e Agenzie dell’Unione Europea: Profili Istituzionali e Tendenze Evolutive, Jean Monnet Interregional Centre of Excellence, Pavia, 2011.

e consentire di mirare a finalità in precedenza difficilmente perseguibili per motivi pratici od economici. Gli ambiti di applicazione pratica sono i più svariati, il *crowdsourcing* costituisce uno strumento potenzialmente molto interessante per numerose tipologie di iniziative, dal monitoraggio della qualità percepita dei servizi alla rilevazione dei dati sul traffico, dal monitoraggio del decoro urbano alla rilevazione di determinati parametri ambientali etc. **Il ricorso al *crowdsourcing* non è però esente da ostacoli e limitazioni oggettive**, ad esempio il coinvolgimento attivo di una vasta comunità di individui non può avvenire casualmente e necessita quindi di essere promosso e gestito accuratamente, ne è del tutto corretto ipotizzare che il coinvolgimento in progetti o attività possa avvenire spontaneamente, senza ad esempio prevedere alcune forme di ricompensa. Soprattutto quando si fa riferimento a servizi pubblici, si pone come una criticità anche l’aspetto della *trustability* dei risultati forniti dalle persone coinvolte, ma nel nostro Paese sicuramente rappresenta un punto di debolezza la normativa sulla privacy che ad oggi non chiarisce il sistema di utilizzo dei dati e dell’identità dei soggetti partecipanti all’iniziativa di *crowdsourcing*. Questo aspetto e la presenza del fenomeno del *digital divide* pongono l’Italia un poco più indietro rispetto ad altre nazioni nell’utilizzo del *crowdsourcing* per ridurre i costi di realizzazione e gestione di un servizio di eGovernment e continuare sulla strada promossa anche a livello europeo di incentivazione dei processi di e-democracy.

# RINGRAZIAMENTI

Ringraziamento ai collaboratori allo svolgimento della ricerca

Si ringraziano per la preziosa disponibilità tutti coloro che hanno attivamente contribuito alla realizzazione di questo lavoro.

Comune di Bologna  
 Comune di Cesena  
 Comune di Firenze  
 Comune di Milano  
 Comune di Padova  
 Comune di Parma  
 Comune di Perugia  
 Comune di Roma  
 Comune di Torino  
 Comunità Montana Valli del Verbano  
 Provincia di Brescia  
 Provincia di Firenze  
 Provincia di Milano  
 Provincia di Torino  
 Regione Emilia Romagna  
 Regione Toscana

Si ringraziano infine tutti i partecipanti alla survey "Gestione dell'Innovazione".

