



Centro di Ricerca sugli Enti Pubblici Società di Fondazione Etica

DIGITALIZZAZIONE NEGLI ENTI LOCALI: COSA (NON) SAPPIAMO E COME NON INVESTIRE PIÙ AL BUIO

Premessa

Quando si parla di innovazione nella Pubblica amministrazione, l'attenzione si concentra quasi sempre sui servizi visibili ai cittadini: pratiche online, identità digitale, app, pagamenti elettronici o semplificazione burocratica. Molto meno spazio viene dedicato, invece, alla struttura organizzativa e tecnologica che permette ai Comuni di rendere possibili questi servizi. Eppure, è proprio lì che si gioca una parte decisiva della trasformazione digitale: senza una macchina amministrativa in grado di sostenerla, anche i progetti più ambiziosi rischiano di restare sulla carta.

Non a caso, negli ultimi anni le istituzioni europee hanno insistito sempre di più sul tema della capacità amministrativa, considerata una condizione essenziale per migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche e la qualità dei servizi locali. La digitalizzazione rientra pienamente in questo processo: non significa soltanto introdurre nuove tecnologie, ma anche dotare gli Enti di competenze, infrastrutture e risorse adeguate a gestirle nel tempo.

A rafforzare questa spinta è intervenuto anche il PNRR, che ha destinato risorse senza precedenti alla trasformazione digitale degli Enti locali. Dai servizi cloud all'adozione di piattaforme nazionali come SPID, PagoPA e App IO, fino alla cybersicurezza e alla digitalizzazione dei servizi pubblici, i Comuni hanno avuto accesso negli ultimi anni a finanziamenti rilevanti per modernizzare infrastrutture e processi amministrativi.

Mappare tutto questo, però, al momento non è possibile, in quanto mancano dati pubblici chiari ed omogenei tra Amministrazioni, che consentano di evidenziare la situazione prima della trasformazione digitale e dopo. Ciò significa che, **ad oggi, il nostro Paese non è in grado di valutare pienamente gli**



effetti della transizione digitale: quali sono i punti deboli risolti, in quali Amministrazioni, in che misura?

Lo stesso termine digitalizzazione spesso non viene utilizzato in modo uniforme. Si pensi, ad esempio, ai servizi digitali, sui quali i Comuni non sembrano concordare neppure sulla terminologia. Alcuni li elencano in ordine sparso, altri suddivisi per macrocategorie soggettive, altri ancora definiscono servizio online la semplice possibilità di scaricare un modulo.

Ad oggi, gli unici dati comparabili restano quelli di bilancio: quanto spende un Comune per ICT e quanto ci investe.

È vero che neppure i dati di spesa sono privi di criticità, ma restano essenziali per una valutazione omogenea della digitalizzazione negli Enti. Ed è da qui che scaturisce la presente analisi.

Misurare la digitalizzazione: limiti e criticità dei dati disponibili

Attualmente, nei bilanci comunali la voce dedicata alla digitalizzazione è quella del Programma 08 della Missione 01, denominato “Statistica e sistemi informativi”.

Si tratta di una voce ampia, che comprende importi che spaziano dalla gestione dei sistemi informatici alla manutenzione di software e hardware, dai siti web istituzionali alla PEC, dalla firma digitale ai progetti di e-government, ricomprendendo anche funzioni di supporto generale agli uffici e i censimenti.

In questo modo, diventa difficile per il cittadino distinguere la spesa per i servizi digitali esterni da quella per le attività tecniche interne, per la manutenzione dei sistemi e per l’assistenza informatica. Più in generale, risulta complesso, così come è configurato il Programma 8, segnare un confine tra la spesa orientata alla gestione ordinaria e quella orientata all’innovazione.

Da segnalare altresì che, non di rado capita di trovare una parte della spesa per il digitale conteggiata in altri Programmi di bilancio: ad esempio, la digitalizzazione dei servizi anagrafici può trovarsi registrata nella voce relativa ad anagrafe e stato civile¹.

Questi limiti non impediscono la valutazione degli indicatori di digitalizzazione: averne consapevolezza serve a meglio interpretare i dati.

I dati di spesa riportati nel Programma 08 della Missione 1, pertanto, restano un utile punto di partenza per analizzare se e quanto gli Enti locali allocano risorse finanziarie in tema di digitalizzazione.

¹Il caso del Comune di Messina può aiutare a capire meglio. Il Comune, capoluogo di provincia con oltre 200 mila abitanti, risulta non riportare alcuna spesa corrente nel Programma 08 dei bilanci consuntivi del 2022, 2023 e 2024. Eppure, dal Piano triennale per la transizione digitale 2024-2026 risultano conclusi nel solo 2024 numerosi progetti legati alla digitalizzazione, con interventi su accessibilità dei servizi, migrazione al cloud, sicurezza informatica e integrazione delle piattaforme nazionali. Dove finiscono allora queste spese? Plausibilmente, vengono distribuite in altre programmi di bilancio, risultando così più difficili da individuare e meno immediatamente confrontabili con altri Enti.

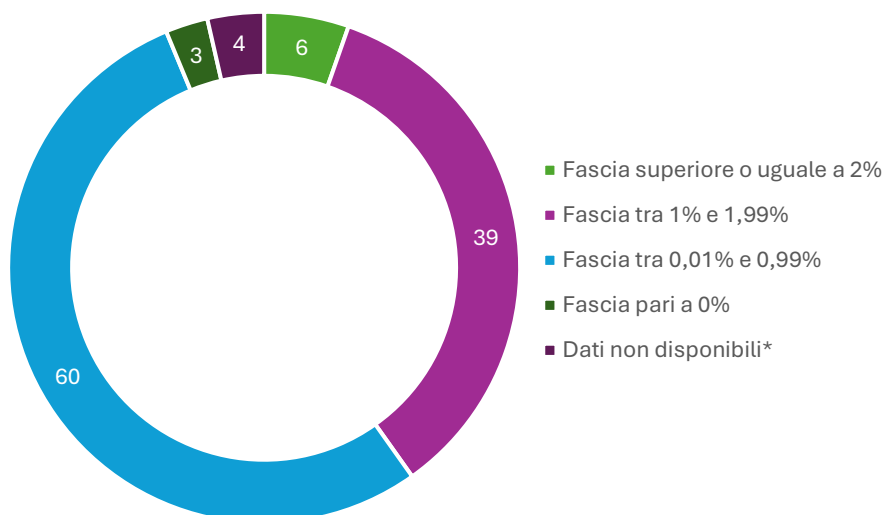
I RISULTATI DELL'ANALISI

Incidenza della spesa per la digitalizzazione sul totale delle risorse impegnate

Dai dati di bilancio più aggiornati oggi disponibili² emerge un dato chiaro: il peso della digitalizzazione sul totale della spesa degli Enti locali – che comprende sia la spesa corrente sia quella per investimenti, oltre al fondo pluriennale vincolato – resta molto contenuto. In nessun caso si raggiunge il 3%, mentre la media nazionale si attesta intorno allo 0,9%: un valore sostanzialmente stabile rispetto al consuntivo dell'anno precedente.

In altre parole, su 100 euro complessivi, spesso meno di 1 euro – e solo in pochi casi poco più di 2 euro – è destinato a questo programma. Come si vede anche nella Figura 1, nel 2024 solo 6 Comuni superano il 2% (senza mai oltrepassare il 3%), tra cui Enna, Pesaro e L'Aquila, mentre la grande maggioranza (60 su 112 Comuni capoluogo) si concentra su valori molto più bassi, tra lo 0,01% e lo 0,99%.

Figura 1- Distribuzione dei Comuni capoluogo per fascia di incidenza della spesa per la digitalizzazione sul totale delle risorse impegnate (%)



*Indicatore non disponibile per i Comuni di Agrigento, Catania, Palermo e Trapani.

Fonte: Indice di Capacità Amministrativa REP - Rielaborazione dati OpenBDAP (2024)

La collocazione geografica

Dal punto di vista territoriale emergono risultati interessanti. I valori più elevati si concentrano soprattutto nei Comuni del Centro-Nord, ma non mancano eccezioni nel Mezzogiorno: la percentuale più elevata, infatti, è quella di Enna, che raggiunge il 2,82%, seguita da Pesaro (2,17%) e da L'Aquila (2,11%).

Al 2%, poi, si incontra Siracusa alla pari con Bologna, mentre poco sotto il 2% spiccano tre Comuni del Nord: Como (1,92%), Milano (1,90%) e Aosta (1,86%).

² Ultimo bilancio disponibile è al 2024, in quanto non sono stati ancora approvati i bilanci 2025 di molti Comuni.



Sul lato opposto del *ranking* sono molti Comuni continuano a registrare valori decisamente bassi, spesso inferiori all’1%, e non mancano i casi in cui il valore è vicino o pari a zero: è il caso, ad esempio, di Messina, che nei bilanci consuntivi degli ultimi anni non registra alcuna spesa nel Programma 08, nonostante la presenza di diversi progetti di trasformazione digitale.

Andamento cronologico

Rispetto alla rilevazione precedente, riferita ai dati di bilancio del 2023, il quadro appare nel complesso stabile, ma con alcune variazioni significative.

Alcuni Comuni mostrano una crescita marcata dell’incidenza della spesa per la digitalizzazione: è il caso de L’Aquila, che passa dallo 0,64% nel 2023 al 2,11% nel 2024; di Enna, che sale dall’1,67% al 2,82%; di Potenza, che cresce dallo 0,54% all’1,53% (Cfr. Tabella 1).

In altri casi, invece, si osserva una riduzione rispetto all’anno precedente, come a Cagliari (dal 2,65% nel 2023 all’1,62% nel 2024), a Padova (dal 2% all’1,53%) e a Prato (dal 2,06% all’1,73%). All’estremo opposto, comuni come Messina, Caltanissetta e Vibo Valentia presentano valori pari a zero in tutti e due gli ultimi anni analizzati.

Nel complesso, non sembra emergere un aumento sensibile e generalizzato del peso della digitalizzazione nei bilanci comunali, nonostante la forte spinta agli investimenti arrivata negli ultimi anni dal PNRR.

Tabella 1- Incidenza della spesa per la digitalizzazione (%) – Andamento cronologico del Top 10

Ente	Indicatore con dati di bilancio al 2024	Indicatore con dati di bilancio al 2023	Delta (%)
Enna	2,82	1,67	1,15
Pesaro	2,17	1,62	0,55
L'Aquila	2,11	0,64	1,47
Torino	2,04	1,53	0,51
Bologna	2,00	1,60	0,40
Siracusa	2,00	1,40	0,60
Como	1,92	1,70	0,22
Milano	1,90	1,90	0,00
Aosta	1,86	1,78	0,08
Prato	1,73	2,06	0,33

Fonte: Indice Capacità Amministrativa REP - Rielaborazione su dati OpenBDAP (2023 e 2024)



Investimenti in digitalizzazione ogni 1.000 abitanti

Un secondo indicatore utile all'analisi della spesa per la digitalizzazione riguarda gli investimenti veri e propri, osservati in termini di euro ogni 1.000 abitanti.

Guardando alla sola spesa in conto capitale, il quadro appare ancora più eterogeneo. In media, gli investimenti per la digitalizzazione si attestano intorno ai 5.707³ euro ogni 1.000 abitanti per l'anno 2024, ma questo valore è fortemente influenzato dalla presenza di alcuni casi estremi. La mediana, infatti, si colloca su livelli molto più bassi (2.165 € ogni 1.000/ab.), segno che la maggior parte dei Comuni registra investimenti contenuti e solo pochi mostrano importi particolarmente elevati.

Tra questi ultimi emerge un quadro molto frammentato, con realtà territoriali e dimensionali molto diverse tra loro. Tra i primi 15 Comuni che più hanno investito figurano sia grandi città, come Milano e Bologna, sia Comuni di dimensioni più contenute come Enna, Oristano e Aosta. Accanto ai Comuni del Nord ne compaiono diversi anche del Mezzogiorno, tra cui Campobasso, Nuoro, Reggio Calabria e Potenza (Cfr. Figura 2).

Una tale distribuzione suggerisce che gli investimenti nella trasformazione digitale non dipendono soltanto dalla dimensione demografica degli Enti, ma anche dalla capacità amministrativa di attivare progetti, utilizzare i fondi disponibili e contabilizzare la spesa nei diversi programmi di bilancio.

La forte distanza tra media e mediana sopra richiamata suggerisce una distribuzione squilibrata degli investimenti, caratterizzata dalla presenza di *outlier* che spingono verso l'alto il dato medio nazionale.

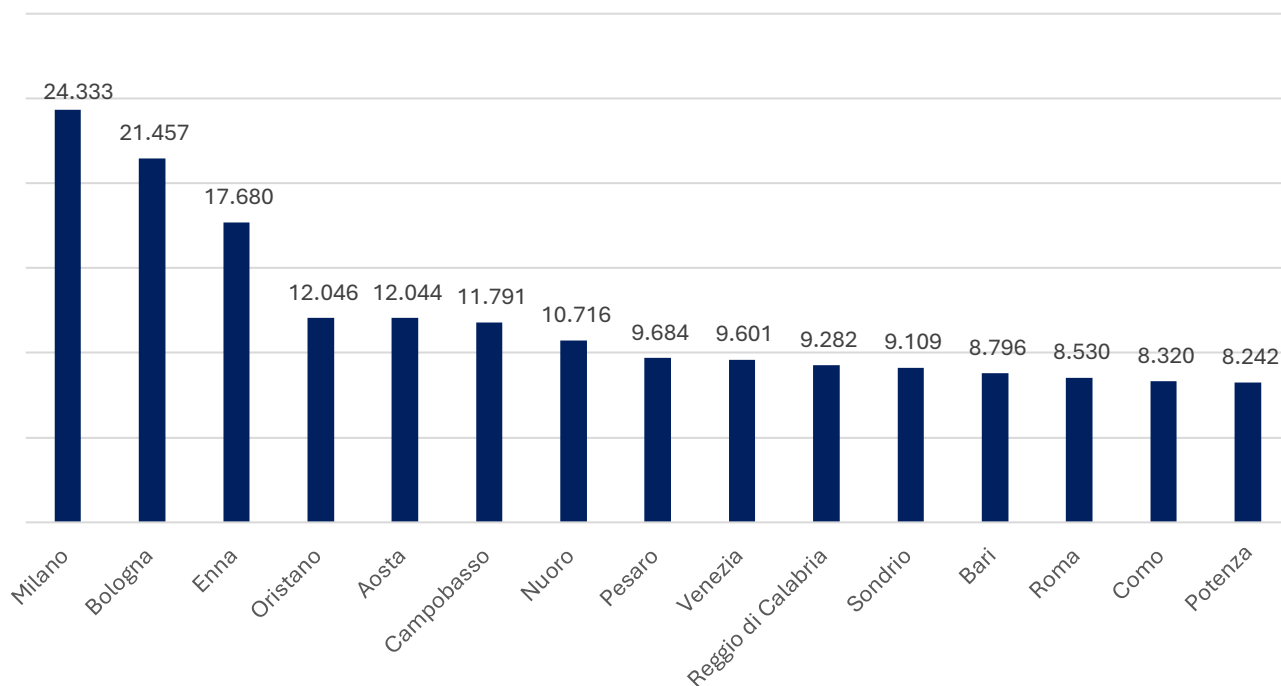
È il caso de L'Aquila, che si distingue per investimenti in digitale di importo particolarmente elevato: oltre 233mila euro ogni 1.000 abitanti nell'anno. Si tratta di un intervento molto significativo: complessivamente più di 16 milioni di euro nel 2024 per una popolazione di poco superiore ai 70 mila abitanti. Il dato è riconducibile al PNRR, forse anche ai fondi per la ricostruzione post-sisma, ma anche a importanti progetti di digitalizzazione, quali "L'Aquila Smart City" (Partenariato Pubblico-Privato) e i suoi 24 milioni di fondi, con picchi di spesa nel 2024-2025.

Va, tuttavia, ricordato quanto spiegato sopra: importi molto bassi di investimento non significano necessariamente assenza di investimenti, così come valori molto elevati possono dipendere dalla concentrazione di grandi progetti in un singolo esercizio finanziario o da diverse scelte, anche contabili, adottate dagli Enti.

³ La media è 5.707 se consideriamo il valore outlier dell'Aquila (oltre 233 mila euro) e 3.582 se non la consideriamo nel calcolo.



Figura 2- Investimenti in digitalizzazione (€ ogni 1.000/ab.) – Top 15



* L'Aquila, pur registrando la spesa in conto capitale più elevata (oltre 233 mila euro), non è incluso nel grafico per evitare distorsioni nella rappresentazione del resto del campione.

Fonte: Indice di Capacità Amministrativa REP - Rielaborazione dati OpenBDAP (2024)

Confrontando i risultati dell'indicatore con quelli della rilevazione precedente, emerge un quadro piuttosto disomogeneo. Alcuni Comuni, infatti, mostrano una forte crescita degli investimenti in conto capitale per la digitalizzazione, probabilmente anche per effetto dei progetti finanziati dal PNRR, mentre altri registrano valori stabili o nulli.

Nel complesso, non si osserva una distribuzione uniforme degli investimenti sul territorio nazionale: la transizione digitale continua a procedere con intensità diversa tra Enti, e non sempre è possibile capire quanto queste differenze riflettano reali livelli di investimento e quanto, invece, dipendano dalle diverse modalità di imputazione della spesa.

In conclusione, per evitare di investire ancora al buio, **il primo investimento auspicato è quello nella pubblicazione di dati chiari, semplici e omogenei** sulla digitalizzazione per tutti gli Enti locali.

Ne suggeriamo alcuni, quali una voce di bilancio che distingua tra digitalizzazione dei procedimenti interni e quella delle attività con ricaduta diretta sui cittadini; una indicazione chiara e omogenea di quanti e quali sono i servizi online offerti dal singolo Comune, secondo uno schema di rendicontazione standardizzato; una voce di bilancio dedicata alla spesa per ICT che distingua tra assistenza e manutenzione ordinaria, da un lato, e software e innovazione, dall'altro.