

## **La transizione digitale attraverso l'analisi dei processi operativi degli enti locali: un'analisi delle best practices e del ruolo dei partenariati pubblico-privato**

Digital transition through local authority business process analysis: best practices and the role of Public-Private Partnerships

**Andrea Ziruolo**

Università degli studi "G.d'Annunzio" di Chieti e Pescara – Dipartimento di Economia aziendale

**Marco Berardi**

Università degli studi "G.d'Annunzio" di Chieti e Pescara

**Simone Cifoelli\***

Università degli studi "G.d'Annunzio" di Chieti e Pescara

DOI: 10.30448/AP.2025.1.05

Sommario: 1. Introduzione – 2. La letteratura di riferimento – 3. Le criticità degli enti locali alla digitalizzazione: lo stato dell'arte – 4. Metodologia della ricerca – 5. Analisi dei risultati: l'identificazione della best practice CIT – 6. Conclusioni

---

*Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza evidenzia come la "debole capacità amministrativa" del settore pubblico italiano ha rappresentato un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti pubblici negli ultimi anni ponendo la digitalizzazione e la reingegnerizzazione dei processi operativi come strumento centrale per il conseguimento degli obiettivi fissati. Il presente lavoro, partendo da quelli che sono gli attuali limiti degli enti locali alla transizione digitale verso la così detta "smart governance" presenta un'analisi delle best practices operative che hanno consentito a taluni enti locali una "transizione digitale soft" attraverso l'esternalizzazione dei propri processi operativi con l'ausilio di contratti di partenariato pubblico privato (PPP) consentendo il superamento delle criticità gestionali collegate alla "debole capacità amministrativa". L'analisi condotta evidenzia come il superamento delle criticità evidenziate dal PNRR è vincolata ad una transizione digitale che allo stato dell'arte non è propria degli enti locali ma che può essere superata attraverso logiche di aggregazione e cooperazione o di esternalizzazione dei servizi.*

---

*The National Recovery and Resilience Plan highlights how the "weak administrative capacity" of the Italian public sector has hindered improvements in service delivery and public investments in recent years, positioning digitalization and the reengineering of operational processes as central tools for achieving its objectives. This study examines the current challenges faced by local authorities in transitioning towards so-called "smart governance" and presents an analysis of operational best practices that have enabled certain local authorities to achieve a "soft digital transition." This was accomplished through the outsourcing of operational processes via public-private partnership (PPP) agreements, effectively addressing management issues linked to "weak administrative capacity." The analysis underscores that overcoming the critical issues outlined in the NRRP depends on a digital transition, which is currently not intrinsic to local authorities but can be achieved through aggregation and cooperation strategies or the outsourcing of services.*

---

*Le Plan National de Relance et de Résilience (PNRR) met en évidence comment la «faible capacité administrative» du secteur public italien a constitué un obstacle à l'amélioration des services offerts*

Parole chiave: partenariati pubblico-privato; transizione digitale; smart governance, PNRR  
Keywords: public-private partnerships; digital transition; smart governance; recovery plan  
Mots-clés: partenariats public-privé; digital transition; smart gouvernance; recovery plan

*et aux investissements publics au cours des dernières années, positionnant la numérisation et la réingénierie des processus opérationnels comme des outils centraux pour atteindre les objectifs fixés. Ce travail, à partir des limites actuelles des collectivités locales face à la transition numérique vers la «gouvernance intelligente», propose une analyse des meilleures pratiques opérationnelles qui ont permis à certaines collectivités locales une «transition numérique douce» grâce à l'externalisation de leurs processus opérationnels via des contrats de partenariat public-privé (PPP). Ces démarches ont permis de surmonter les défis liés à la «faible capacité administrative». L'analyse réalisée souligne que le dépassement des difficultés mises en lumière par le PNRR est conditionné à une transition numérique qui, dans l'état actuel, n'est pas pleinement intégrée par les collectivités locales, mais qui peut être favorisée par des logiques d'agrégation et de coopération ou par l'externalisation des services.*

\*Autore corrispondente; e-mail: simone.cifoletti@unich.it  
Articolo ricevuto il 30/11/2022 – accettato il 24/10/2024

## 1. Introduzione

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza evidenzia come la “debole capacità amministrativa” del settore pubblico italiano abbia rappresentato un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti pubblici negli ultimi anni (PNRR, 2021) in quanto troppo legata alla compliance normativa piuttosto che al conseguimento di valore pubblico (Deidda Gagliardo, 2002; Papi et al., 2018).

Parte della letteratura nazionale afferma infatti che “l’assetto del sistema di programmazione, controllo e valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche è fortemente influenzato dalle norme giuridiche” pertanto, laddove queste vengono interpretate a prescindere dai fabbisogni conoscitivi del management e degli amministratori “vi è il rischio che tali sistemi diventino burocratici e privi di utilità decisionale” (Guarini et al., 2018, pp. 426-427).

Il PNRR affronta questa rigidità promuovendo un’ambiziosa agenda di riforme per la Pubblica Amministrazione che non possono prescindere dalla semplificazione e dallo snellimento del comparto normativo in cui assume un ruolo di rilievo il processo di innovazione e digitalizzazione dei processi (Boschetti et al., 2021).

A riguardo, parte della letteratura ha evidenziato come, negli anni, il processo di innovazione del settore pubblico ha riscontrato profonde resistenze alla transizione digitale verso logiche di gestione agile dei processi, che non riusciva ad imporsi a fronte di una resistenza al cambiamento da parte degli operatori della Pubblica Amministrazione fermi a logiche operative ormai superate (Borgonovi, 2001; Borgonovi et al., 2011; Marcon, 2011; Della Porta et al., 2019).

L’evidenza empirica di una parte della letteratura (Lappi et al., 2019; Vial 2019; Berardi et al., 2022) ha a più riprese evidenziato uno stallo nella gestione della cosa pubblica laddove il legislatore promuoveva la transizione digitale in un comparto dove sia gli operatori che gli stakeholders hanno manifestato una resistenza al cambiamento non in linea con

la rivoluzione in atto, citando Gramsci (1930, p. 58): "il vecchio muore e il nuovo non può nascere".

Con il manifestarsi dell'evento pandemico Covid-19, la Pubblica Amministrazione italiana ha dovuto accelerare la digitalizzazione dei servizi introducendo logiche di gestione agile volte alla reingegnerizzazione dei processi e contestualmente i cittadini e gli stakeholders hanno dovuto, seppur con non poche difficoltà e resistenza, adattarsi al cambiamento (Berardi et al., 2021).

Cambiamento che ha come dogma il concetto di innovazione (Fagerber, 2003), intesa come distruzione e rigenerazione dei processi operativi di tutta la Pubblica Amministrazione attraverso un piano nazionale che è coinciso con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

A riguardo delle municipalità, la letteratura internazionale ha evidenziato in differenti lavori come la distruzione della gestione dei processi operativi degli enti locali, con l'introduzione di strumenti operativi *digital and user friendly*, abbia posto le basi per una rigenerazione nella gestione degli stessi processi. Ne consegue che il PNRR non può che alimentare la così detta "rivoluzione shumpeteriana" in atto nel comparto della Pubblica Amministrazione (Shumpeter, 1911).

Contestualmente, una parte della letteratura sottolinea che laddove vi è resistenza ad accogliere il cambiamento da parte degli operatori interni a un sistema economico (Vial, 2019; Berardi et. al., 2021), l'esternalizzazione dei servizi attraverso logiche di partnership con soggetti privati (Public Private Partnership o PPP) consente una transizione digitale soft verso la gestione digitale dei processi della Pubblica Amministrazione o "smart governance".

Sul tema, in letteratura alcuni autori (Steccolini et al., 2012) hanno evidenziato i benefici trasversali che buone pratiche di digitalizzazione possono fornire un contributo alle performance dei paesi solo se accompagnati da una contestuale riforma legislativa che ne consenta l'attuazione agli enti locali.

L'attuazione del PNRR, quindi, deve confrontarsi con quello che è lo stato dell'arte del comparto pubblico italiano in particolare in una logica di digitalizzazione e reingegnerizzazione dei processi operativi. Pertanto, il presente lavoro si pone l'obiettivo di indagare quali possono essere le criticità degli enti locali nel processo di trasformazione digitale (Rq1) e, eventualmente, identificare un cluster di "best practices" che ha attuato una transizione digitale morbida attraverso le Public Private Partnership (PPP) (Rq2) e che attraverso la reingegnerizzazione dei processi ha avviato quel percorso di innovazione e cambiamento auspicato dal PNRR.

## 2. La letteratura di riferimento

Il tema della debolezza nella capacità amministrativa richiamato nel PNRR è stato a lungo dibattuto negli ultimi decenni a seguito dell'insorgenza delle spinte all'economicità del settore pubblico proprie del New

Public Management (Christensen, 2012). Queste, infatti, stante il non elevato profilo manageriale degli attori in campo, sostengono l'efficienza e la razionalizzazione dell'azione della PA attraverso una programmazione razionale che, operando al di fuori delle regole del mercato, individua i risultati da ottenere in modo autoreferenziale (Hood, 1991; Cepiku, 2005; Ziruolo, 2016).

In tal senso, attraverso un focus operativo incentrato sulla diffusione delle prassi digitali di smart governance (Heeks, 2002), si possono individuare diversi piani d'azione caratterizzanti la Pubblica Amministrazione italiana all'alba del terzo millennio, che vanno dal "Piano d'azione per l'e-government del 2000" al più recente "Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2024-2026", passando per le "Linee Strategiche verso il Sistema nazionale di e-Government del 2007", "L'agenda digitale Italiana (AGID)" e per il "Codice dell'amministrazione digitale (CAD)" del 2011 (Berardi, Ziruolo, 2021).

Al fine di agevolare la transizione digitale, Cerrito (2000, p. 687) ha sottolineato la "necessità di passare all'adozione della logica dell'efficienza pubblica con un'attenzione sempre maggiore sui processi cooperativi", fino ad arrivare ad una (nuova) concezione pubblica ibrida, in linea con il filone di studi della New Public Governance (Rhodes, 1997; Bingham et al., 2005).

A riguardo, è opportuno precisare come la letteratura internazionale specifica che il "Valore Pubblico" viene conseguito laddove si persegue il soddisfacimento equilibrato e contemporativo delle esigenze finali della comunità di riferimento e dell'ente (Moore, 1995). Il tema della "creazione di Valore Pubblico", ampiamente dibattuto in letteratura (Deidda Gagliardo, 2002; Borgonovi et al., 2011; Papi et al., 2018), identifica il Valore Pubblico come missione istituzionale della PA da conseguire anche attraverso uno dei possibili livelli della transizione digitale (PNRR, 2021; Vial, 2019).

Transizione digitale che deve andare di pari passo con l'esigenza di aggregarsi (Galizzi et al., 2017) poiché gli investimenti richiesti non sono e non saranno mai nella disponibilità degli enti di piccole dimensioni. Inoltre, secondo alcuni autori, l'effetto positivo è proporzionalmente maggiore nelle aree rurali rispetto ai contesti urbani, in quanto le prime beneficiano di nuovi servizi che in precedenza erano loro preclusi (Reese, 2004; Slack, Bird, 2013).

La transizione digitale o "Digital Transformation" è riconosciuta come quel "processo che mira a migliorare un'entità innescando cambiamenti significativi alle sue proprietà attraverso combinazioni di tecnologie dell'informazione, dell'informatica, della comunicazione e della connettività" (Vial, 2019, p. 118) e che come evidenziato dai lavori di Faraj (2021) e Cohen (2021) sta accelerando su scala globale a seguito dell'evento pandemico Covid-19. Come mostrano taluni autori (Mele, 2008; Stecchini et al., 2012) la transizione digitale è un tema molto dibattuto sia

in considerazione dell'impatto sulla letteratura scientifica sia in funzione dei benefici sul comparto degli enti locali italiani che dal 2009 hanno intrapreso un percorso di riconversione digitale dell'attività amministrativa.

Ne consegue che l'aggregazione auspicata richiede risposte cooperative proprie della Network Governance, paradigma che sostiene l'idea di un coordinamento inter-municipale caratterizzato da un sistema sociale organico o informale, in contrasto con le strutture burocratiche tradizionali (Candace et al., 1997; Almqvist et al., 2012; Grossi, Steccolini, 2014). A tal proposito, Magliacani (2020) pone l'accento sulla co-creazione di Valore Pubblico sottolineando la necessità di investigare maggiormente le potenzialità dell'ICT esplorandone i vantaggi e le criticità nei rapporti e nelle relazioni con i cittadini (Clark et al., 2013; Manes Rossi et al., 2020).

Ciò che emerge dalla letteratura scientifica degli ultimi quarant'anni è che la Pubblica Amministrazione punta, attraverso logiche di programmazione, al conseguimento dell'efficienza e dell'economicità (Hood, 1991; Callan, Thomas, 2001; Mele, 2008; Daft, 2010; Steccolini et al., 2012). Questo indirizzo individua nella transizione digitale lo strumento in grado di generare Valore Pubblico in quanto non si risolve nella sola dematerializzazione dei processi come riscontrato nelle esperienze virtuose a oggi registrate (Pini, Rinaldi, 2016; Vial, 2019).

Va rilevato, inoltre, che l'esigenza di far convergere conoscenze e competenze in un'ottica collaborativa e di network governance (Grossi, Steccolini, 2014) ha trovato accoglienza nei percorsi di formazione di tipo Life Long Learning (LLL) definita in letteratura come la ricerca continua, volontaria e auto-motivata della conoscenza per motivi personali o professionali (Field, 2006; Wegener, 2012; Parisi et al., 2019). Sul tema, alcuni autori evidenziano come il rinnovamento della Pubblica Amministrazione ai fini della Creazione di Valore Pubblico dipenda strettamente da un processo perpetuo di creazione e diffusione di Consapevolezza del Valore Pubblico o "Public Knowledge Value" tra i professionisti del settore (Wegener, 2012; Deidda Gagliardo, 2015; Deidda Gagliardo, 2019).

Parte della letteratura nazionale e internazionale ha, inoltre, promosso il Partenariato Pubblico Privato (PPP) quale possibile strategia per la gestione innovativa e in forma aggregata dei processi dell'ente locale che consente di superare eventuali criticità locali e conseguire "Valore Pubblico in forma aggregata" (Cohen, 2014 p. 44).

Infatti, diversi autori hanno evidenziato come i partenariati pubblico-privato (PPP) siano risultati essere la giusta strategia per il conseguimento dell'innovazione dei processi delle amministrazioni locali (e più in generale della Pubblica Amministrazione) anche in una logica di gestione aggregata dei processi (Grout, 2003; Dos Reis et al., 2022).

Pertanto, ciò che emerge dall'analisi della letteratura condotta è che a fronte di una rivoluzione attuata che superi lo stallo della così detta

“crisi dell’interregno” (Gramsci, 1930, p. 56), è opportuno prendere consapevolezza di quelle che sono le criticità degli enti locali in materia di digitalizzazione, capacità di aggregazione e di esternalizzazione dei propri servizi. In particolare, così come evidenziato da una parte della letteratura, l’esternalizzazione dei servizi attraverso le logiche di PPP sembra essere la soluzione ottimale laddove l’ente locale risulti essere in grado di rispondere alle esigenze di smart governance che sono proprie del PNRR.

### **3. Le criticità degli enti locali alla digitalizzazione: lo stato dell’arte**

Le criticità riscontrate dagli enti locali nel processo di trasformazione digitale sono rinvenibili nei report e nelle analisi condotte dal Governo centrale, tanto in quelli effettuati prima dell’avvio del PNRR (il “rapporto annuale del Forum PA 2020”, il report del Servizio Studi della Camera dei deputati sul tema “Le infrastrutture di comunicazione mobile e la banda” (2021) e “L’indice di digitalizzazione dell’economia e della società della Commissione europea” (DESI, 2020)), quanto in quelli più recenti (Forum PA 2024 ed Indice DESI 2023).

Già nel 1970, Massimo Severo Giannini, Ministro per l’organizzazione della Pubblica Amministrazione e per le Regioni, evidenziava che i limiti delle pubbliche amministrazioni risiedono nel loro essere “spaventose per potenza e insieme inermi” e di fatto bloccate dalla loro paradossale debole capacità amministrativa: “le pubbliche amministrazioni sovrappiù ma si lasciano puerilmente gabbare, hanno ricchezze immense e vivono lesinando” (Carlone, 2019, p. 367). Tale dichiarazione sembra essere ancora attuale e in grado di rappresentare l’asimmetria tra l’immenso potere informativo a disposizione della PA e lo scarso dinamismo della stessa a sfruttare tale potere come incentivo per la transizione digitale (Berardi et al., 2021).

Così come evidenziato dall’ultimo rapporto del Forum, il manifestarsi del così detto “cigno nero”, ovvero dell’evento pandemico COVID-19 di concerto con le misure di lockdown imposte agli enti locali che hanno portato alla chiusura degli sportelli fisici, ha mostrato decisamente come il Paese non fosse digitalmente pronto perché non in linea con gli indicatori temporali previsti dall’agenda digitale (FPA, Annual Report 2020).

Parte della letteratura internazionale ha evidenziato come, durante il lockdown, mentre alcuni enti locali hanno reingegnerizzato i propri processi operativi, gli utenti (i cittadini) hanno a più riprese richiesto la gestione dei servizi con modalità ante pandemia generando non poche difficoltà alle tecnostutture che stavano accogliendo, non con poca fatica e resistenze anche interne, la transizione digitale dei processi operativi degli enti locali (Berardi et al., 2021).

Altro elemento che emerge dal report FPA riguarda il ritardo nell’attuazione delle azioni previste dal Piano Triennale per l’informatica: al-

la fine del 2019, pochi mesi prima dell'inizio della pandemia meno del 37% delle amministrazioni territoriali aveva nominato il Responsabile per la Transizione al Digitale (RTD) e nel 68% dei casi risultava privo di specifiche competenze nel campo dell'Information Technology (FPA, Annual Report 2020).

Agli ostacoli di tipo temporale vanno poi aggiunti quelli di tipo geomorfologico rappresentati dall'ineguale distribuzione sul territorio della banda larga. La situazione sottolineata dal report del "Servizio Studi della Camera dei deputati" sul tema "Le infrastrutture di comunicazione mobile e la banda" (27/05/2021) è emblematica. Nel report vengono evidenziati due principali cluster di enti locali: il "Cluster C- aree marginali" e il "Cluster D-aree a fallimento di mercato". Entrambi i cluster sono caratterizzati da scarsa densità abitativa e da dislocazione frastagliata sul territorio, comprendono 6.950 enti locali su un totale di 7.904 e rappresentano il 40% della popolazione totale italiana, di cui la maggior parte è nelle regioni del Mezzogiorno d'Italia e nelle così dette "aree interne". Così come confermato dai dati forniti dal Governo centrale e in letteratura (Berardi et al., 2021), per ottenere la copertura della banda larga su tutto il territorio bisognerà attendere il 2026 e ciò potrebbe avere ricadute negative sull'attuazione del PNRR.

Gli scarsi risultati sino a ora ottenuti trovano la loro misura nell' "Indice di digitalizzazione dell'economia e della società" (DESI 2020), elaborato dalla Commissione europea. Di fatto, l'Italia risulta collocarsi al 25° posto su 28 Stati membri dell'UE, davanti solo a Romania, Grecia e Bulgaria, con un punteggio di ben 9 punti inferiori alla media UE (43,6 vs 52,6) evidenziando un evidente Gap in termini di digitalizzazione tra l'Italia e il resto dei paesi UE.

Nonostante l'emergenza legata all'evento pandemico Covid-19 sia stata di forte stimolo alla crescita digitale, da gennaio a fine dicembre 2020 le identità digitali SPID sono passate da 5,4 milioni a 15,495 milioni e le transazioni attraverso PagoPA da 81,7 milioni a oltre 165 milioni (FPA, Annual Report 2020). Tale accelerazione digitale, però, non risulta essere sufficiente a garantire una efficace ed efficiente transizione alla smart governance omogenea su tutto il territorio nazionale, mantenendo l'Italia ancora lontana dagli obiettivi fissati in sede di "Programmazione della transizione digitale" (AGID, 2017).

Per meglio comprendere quelle che sono state le cause del rallentamento del processo di digitalizzazione del comparto pubblico italiano è opportuno ricollegarsi a quella parte di letteratura (Sargiacomo, 2002; Carloni, 2019) che ha evidenziato la tendenza del settore pubblico a ragionamenti definiti per compartimenti. Ciò che emerge è un approccio frammentario alla Public Governance fatto di scelte autonome e non di insieme, in una logica che sovrappone disattenzione e rivendicazione di autonomia sul versante delle scelte organizzative con le quali si confonde spesso la digitalizzazione e "l'immagine di tanti cantieri, con bravi

ingegneri per la soluzione di problemi specifici, ma senza un architetto in grado di dare coerenza al tutto" (Caio, 2014, p. 138).

La mancanza di una direzione centrale e unitaria che conosca a fondo quella che è la realtà all'interno della quale si opera, fa sì che "il vecchio muoia" impedendo al "nuovo di nascere" generando quindi disallineamento tra programmazione a livello centrale e capacità applicativa nelle regioni "periferiche" (Gramsci, 1930, p. 57). Conseguentemente, per digitalizzare la PA italiana, anzitutto, si sarebbe dovuto procedere attraverso forme integrate e condivise di cooperazione e aggregazione. Questa considerazione ci ha indotto a identificare nel PPP uno dei possibili strumenti per il conseguimento della mission del PNRR di cui presenteremo la metodologia di ricerca condotta nel paragrafo che segue.

#### **4. Metodologia della ricerca**

Il presente lavoro è ancorato alla premessa secondo cui la digitalizzazione si verifica realmente solo laddove esistano indicatori in grado di misurarla (Pini, Rinaldi, 2016) e utilizzando una metodologia di ricerca qualitativa (Della Porta et al., 2019). L'attività di ricerca condotta, basata sui report predisposti sul tema dalla "Corte dei conti" e correlati a indicatori di performance, ha come fine ultimo quello di identificare un cluster di enti locali definibili "performanti" che abbiano sperimentato, con risultati validati a livello istituzionale, la gestione associata di servizi digitali attraverso il PPP.

Nel 2020, nell'ambito del "Monitoraggio degli obiettivi di digitalizzazione degli enti locali sul piano triennale dell'informatica 2017/2019", la "Corte dei Conti" ha individuato dei KPI, Key Performance Indicators, (Lotti et al., 2018 e 2019) riguardanti: l'adeguamento al Piano Triennale dell'Informatica, la Trasformazione digitale, la Consapevolezza digitale, l'adesione a Cloud, il grado di digitalizzazione, il ricorso ad Open Data, la capacità di riuso di Software, l'attivazione di servizi on line, il numero di access point, l'attivazione di corsi di formazione in tema di digitalizzazione e l'assistenza digitale ai cittadini (Tabella 1).

Il monitoraggio condotto dalla "Corte dei conti" è stato ritenuto rappresentativo dell'universo degli enti locali italiani (Lombardi et al., 2020) in quanto ha incluso 7274 Comuni su un totale di 7904, ovvero il 92%, selezionati su base censuaria campionaria (ISTAT, 2021).

Tabella 1 – Indicatori KPI “best practices digitali”

INDICATORE (KPI)	DESCRIZIONE
<b>Adeguamento al Piano Triennale dell'Informatica</b>	indicatore generale calcolato sulla base dei successivi 10 sotto-indicatori. Fornisce informazioni rispetto al grado di adeguamento dell'ente rispetto al Piano Triennale per l'Informatica della Pubblica Amministrazione.
<b>Trasformazione digitale</b>	Indicatore che consente di misurare l'inclinazione degli enti alla trasformazione digitale. È costituito da una combinazione di driver che permettono di graduare il livello di attuazione del Piano Triennale per l'informatica e dalla presenza di elementi imprescindibili per la realizzazione dello stesso.
<b>Consapevolezza</b>	Indicatore che consente di misurare la capacità delle Amministrazioni territoriali di governare tutti i processi sottesi al percorso di adeguamento agli obiettivi del Piano Triennale per l'Informatica.
<b>Adesione al Cloud</b>	Indicatore che consente di verificare il livello di adesione dell'ente al Modello Cloud della PA, introdotto nel Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2017- 2019 quale elemento cardine della strategia governativa sul cloud pubblicata sul sito tematico cloud.italia.it. Al Modello Cloud della PA si riferiscono obiettivi e linee d'azione anche del successivo Piano Triennale 2019-2021.
<b>Digitalizzazione</b>	Indicatore che analizza le tematiche relative alle piattaforme abilitanti, ovvero le infrastrutture immateriali che permettono la fruizione digitale dei servizi pubblici, considerandone la diffusione e il grado di utilizzo presso gli enti.
<b>Open Data</b>	Indicatore che permette di individuare non solo la conoscenza del tema da parte del singolo ente ma anche di appurare se il percorso di adeguamento normativo sia già stato avviato. In tal senso, l'indicatore si focalizza sulla presa in riuso, ovvero la scelta da parte dell'ente di un software di titolarità di un'altra PA messo in riuso secondo le nuove modalità previste dalle Linee Guida. La ratio usata per la scelta dell'indicatore sottende il fatto che la decisione di adottare una soluzione in riuso debba essere privilegiata in fase di valutazione comparativa rispetto alle altre possibili scelte e dunque è un'indicazione non solo della corretta applicazione dell'articolo 69 del CAD ma anche dell'articolo 68.
<b>Riuso del Software</b>	Indicatore che consente di valutare il livello di erogazione di alcuni specifici servizi attraverso la modalità on line, considerato anche il numero delle pratiche evase in tale modalità.
<b>Servizi on line</b>	Indicatore che consente di “valutare” la capacità degli enti di fornire punti di accesso wi-fi gratuiti sul territorio.
<b>Access Point</b>	Indicatore generale che consente di valutare la “Propensione alla formazione” delle singole Amministrazioni, considerando l'eventuale partecipazione dei propri dipendenti ad attività formative in materia di innovazione, trasformazione digitale, ICT (Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione) nel periodo compreso tra il 2017 e il 2019.
<b>Formazione</b>	Indicatore generale che consente di valutare la “Propensione alla formazione” delle singole Amministrazioni, considerando l'eventuale partecipazione dei propri dipendenti ad attività formative in materia di innovazione, trasformazione digitale, ICT (Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione) nel periodo compreso tra il 2017 e il 2019.
<b>Assistenza</b>	Indicatore che consente di analizzare i servizi di assistenza intesi come elementi complementari all'erogazione e alla fruizione ottimale dei servizi informatizzati.

Fonte: Corte dei Conti 2021. Si rimanda alla nota metodologia del report della Corte dei Conti relativamente alla determinazione dei punteggi per singolo KPI.

Partendo dal ranking della Corte dei conti, abbiamo rilevato come taluni Comuni della Provincia di Brescia avessero conseguito dei KPI decisamente performanti rispetto la media. Indagando questo cluster, abbiamo riscontrato che i comuni "best practice" hanno aderito, per la prima volta in Italia, a un PPP in tema di gestione associata dei servizi digitali degli enti locali coordinato dal Centro Innovazione e Tecnologie (CIT) di Brescia (Tabella 2).

Tabella 2 – Enti aderenti al CIT e riconducibili alle best practices identificate dalla "Corte dei Conti"

Indicatore (KPI)	Risultato medio degli enti oggetto del monitoraggio della Corte dei conti	Enti aderenti al CIT identificati come best practice da Corte dei conti	Enti best practice nazionali	Rapporto % sul totale
Digitalizzazione	1,018 su 4	62 (4 su 4)	65	95,4%
Trasformazione digitale	2,85 su 6,6	74 (6,6 su 6,6)	81	91,4%
Consapevolezza	1,24 su 4	36 (4/4)	38	94,7%
Formazione	0,416 su 1	49 (1 su 1)	53	92,5%

Fonte: nostra elaborazione.

Lo scopo di quest'indagine è stato quello di dimostrare che gli enti che hanno ottenuto risultati sopra la media (cosiddetti "enti best practice nazionali") partecipano per larga parte al progetto di aggregazione dei servizi territoriali promosso dal CIT di Brescia (Galizzi et al., 2017).

I risultati, raccolti nella Tabella 2, sono emblematici. Per tutti e quattro gli indicatori presi in considerazione, oltre il 90% degli Enti che hanno ottenuto un risultato sopra la media nell'intera Provincia ha aderito al progetto di aggregazione territoriale del CIT di Brescia. Tale Centro, dunque, può essere considerato un esempio virtuoso di collaborative governance nell'ambito della transizione digitale (Grossi, Steccolini, 2014). Inoltre, gli indicatori presi in considerazione possono essere raggruppati in due sottocategorie differenti, quali quella degli "hard indicators" e quella dei "soft indicators". Nella seconda tipologia rientrano gli indicatori "Consapevolezza" e "Formazione". Ebbene, proprio gli aspetti *soft* sono quelli che risultano essere maggiormente indietro nel processo di digitalizzazione della PA, registrando i numeri più bassi in termini di enti best practice nazionali (rispettivamente 38 e 53 enti sul campione oggetto di indagine).

Considerati i dati raccolti nel nostro monitoraggio, si è dunque provveduto a contattare i coordinatori del CIT conducendo con loro delle interviste semi strutturate, della durata di 45 minuti, per cogliere i principali aspetti operativi che hanno permesso di generare risultati così performanti e individuare strategie replicabili in altri contesti.

## 5. Analisi dei risultati: l'identificazione della best practice CIT

Le "best practices" identificate nel tentativo di superare la "Crisi dell'Interregno" (Gramsci, 1930) della Pubblica Amministrazione italiana, attraverso un'ottica di "Creazione del Valore Pubblico" (Ziruolo, 2016), ci hanno permesso di dimostrare come un'offerta aggregata di servizi digitali al cittadino permetta di ampliare la qualità dei servizi forniti agli abitanti delle aree rurali che altrimenti si troverebbero a fare i conti con un imponente "digital divide" e con una transizione digitale preclusa (Reese, 2004; Slack, Bird, 2013).

Il cluster da noi identificato come "CIT best practice" è costituito dai 176 comuni che a partire dal 2017 hanno aggregato e al contempo esternalizzato la digitalizzazione dei propri processi operativi aderendo al "Centro Innovazione e Tecnologie" (CIT) di Brescia<sup>1</sup>.

Il CIT è una struttura operativa finalizzata allo sviluppo del governo elettronico del territorio bresciano la cui attività, gestita attraverso un contratto PPP dalla durata di 18 anni, vede coinvolti 208 enti locali (di cui 176 Comuni) la cui mission istituzionale coincide con quella delineata nel PNRR ovvero:

- Promuovere la cooperazione intercomunale;
- Realizzare economie di scala nella gestione di funzioni e servizi digitali, senza gravare gli Enti di costi relativi a forme gestionali più complesse e articolate;
- Fornire un supporto soprattutto agli enti aderenti di minori dimensioni e che non dispongono di specifiche professionalità interne;

<sup>1</sup> Gli enti locali aderenti al CIT sono i Comuni di: Acquafredda, Agnosine, Alfianello, Anfo, Angolo Terme, Artogne, Azzano Mella, Bagnolo Mella, Bagolino, Barbariga, Barghe, Bedizzole, Berlingo, Berzo Demo, Berzo inferiore, Bienno – Prestine, Bione, Borgo San Giacomo, Borgosatollo, Borno, Botticino, Bovegno, Bovezzo, Brandico, Braone, Breno, Brione, Caino, Calcinato, Calvisano, Capo di Ponte, Capovalle, Capriano del Colle, Capriolo, Castegnato, Castel Mella, Castelvotati, Castenedolo, Castiglione delle Stiviere, Casto, Cazzago San Martino, Cedegolo, Cellatica, Cerveno, Ceto, Cevo, Chiari, Cigole, Cimbergo, Cividate Camuno, Coccaglio, Collebeato, Collio, Comezzano Cizzago, Concesio, Corteno Golgi, Corzano, Darfo Boario Terme, Dello, Desenzano del Garda, Edolo, Erbusco, Esine, Fiesse, Flero, Gambara, Gardone Riviera, Gardone Val Trompia, Gargnano, Gavardo, Gianico, Gottolengo, Gussago, Idro, Incudine, Irma, Iseo, Isorella, Lavenone, Limone del Garda, Lodrino, Lograto, Lonato del Garda, Longhena, Losine, Lozio, Lumezzane, Maclodio, Magasa, Mairano, Malegno, Malonno, Manerba del Garda, Manerbio, Marcheno, Marmentino, Marone,

**Mazzano**, Milzano, Moniga del Garda, Monno, Monte Isola, Monticelli Brusati, Montichiari, Montirone, Mura, Muscoline, Nave, Niardo, Nuvolento, Nuvolera, Odolo, Ome, Ono San Pietro, Orzinuovi, Orzivecchi, Ospitaletto, Ossimo, Padenghe sul Garda, Paderno Franciacorta, Paisco Loveno, Paitone, Palazzolo sull'Oglio, Paspardo, Passirano,

**Pavone** del Mella, Pertica Alta, Pertica Bassa, Pezzaze, Pian Camuno, Piancogno, Pisonne, Polaveno, Pompiano, Poncarale, Ponte di Legno, Pontevedico, Pozzolengo, Pralboino, Preseglie, Provaglio d'Iseo, Provaglio Val Sabbia, Puegnago del Garda, Remedello, Rezzato, Roè Volciano, Roncadelle, Rovato, Rudiano, Sabbio Chiese, Sala Marasino, Salò, San Felice del Benaco, San Gervasio Bresciano, San Zeno Naviglio, Sarezzo, Saviore dell'Adamello, Sellero, Seniga,

**Serle**, Soiano del Lago, Sonico, Sulzano, Tavernole sul Mella, Temù, Tignale, Torbole Casaglia, Toscolano Maderno, Travagliato, Tremosine, Treviso Bresciano, Urago d'Oglio, Valerio Terme, Valvestino, Verolanuova, Verolavecchia, Vestone, Vezza d'Oglio, Villa Carcina, Villachiaro, Villanuova sul Clisi, Vione, Visano, Vobarno, Zone

- Accogliere collaborazioni con gli enti e le istituzioni di riferimento in ambito locale, nazionale ed internazionale;
- Coordinare e promuovere azioni di formazione e di informazione sulle tematiche del governo elettronico, rivolte sia agli operatori della Pubblica Amministrazione Locale, sia ai cittadini dei Comuni aderenti.

Nel mese di settembre 2021 abbiamo provveduto a contattare il consiglio direttivo del CIT e condotto, tramite piattaforma Zoom, quattro interviste semi-strutturate, anch'esse della durata di 45 minuti l'una, volte a comprendere gli interventi posti in essere dal CIT che hanno consentito ai Comuni di essere collocati tra le "best practices" nazionali. Sebbene non ci siano stati forniti dettagli significativi in termini di prassi operative che hanno facilitato la Digitalizzazione e la Trasformazione digitale degli enti coinvolti nel progetto, per regioni legate alla "segretezza industriale dei software utilizzati da CIT", ciò che è ampiamente emerso nel corso dell'intervista è quella che loro stessi ci hanno definito essere la "presa di consapevolezza del digitale" (Tricarico et al., 2020) attraverso un "intenso percorso formativo" volto all'aggregazione nella gestione dei processi operativi degli enti coinvolti.

I coordinatori del progetto CIT hanno specificato, in più occasioni che, al fine di diffondere la cultura della "smart governance" all'interno degli enti locali, sono state organizzate delle giornate di presentazione del progetto CIT congiuntamente a corsi di formazione volti a introdurre pratiche digitali nel fare comune dell'ente locale. "Gli operatori delle pubbliche amministrazioni hanno preso consapevolezza degli enormi vantaggi che avrebbe portato la digitalizzazione e l'aggregazione dei processi operativi dell'ente una volta ultimati i lavori. Molti dipendenti sono rimasti anche sorpresi dalla velocità di disbrigo dell'attività ordinaria laddove i processi operativi che li vedevano coinvolti venivano di volta in volta re-ingegnerizzati e digitalizzati".

La "presa di consapevolezza della Smart governance" (Heeks, 2002) ha perfino consentito di superare la criticità più ricorrente nell'introduzione a tali tipologie di progetti: i limiti della cultura manageriale presente negli enti pubblici (Botti et al., 2014).

A riguardo, i coordinatori del CIT hanno evidenziato che "i sindaci dei comuni aderenti al CIT hanno inizialmente mostrato riluttanza al nostro piano di lavoro in quanto scettici e non consapevoli degli enormi benefici della digitalizzazione e della reingegnerizzazione dei processi in forma aggregata. Nel corso del tempo, lo scetticismo iniziale ha lasciato il posto ad uno spirito di collaborazione sia con noi che con gli altri enti che hanno partecipato al progetto. Di particolare significatività è stato il momento in cui dipendenti e amministratori si sono resi conto che attraverso il cloud network era possibile gestire da remoto le medesime pratiche che venivano sino ad allora svolte esclusivamente in presenza. Tale presa di consapevolezza ha facilitato l'introduzione della gestione da

remoto in una logica di smart working che è risultata essere particolarmente funzionale soprattutto nei primi mesi di lockdown”.

Ciò che risalta da questo stralcio di intervista è quella che in letteratura viene definita “perdita di fiducia nella digitalizzazione” (Ciborra et al., 2005, p. 147), ovvero lo scetticismo verso ciò che è nuovo e che porta ineluttabilmente a una resistenza al cambiamento a vantaggio di una così detta “comfort zone” fatta di processi operativi standard e consolidati nel tempo. Il passaggio a un qualcosa di non chiaro, a volte sconosciuto, la transizione digitale per l'appunto, avrebbe portato gli operatori a una “stress zone” che, come evidenziato da Simmons (1995) sarebbe stato assolutamente controproducente per l'ente locale. Pertanto, il superamento dell'immobilismo verso un radicale cambiamento è stato facilitato dal supporto dei tecnici e dei consulenti del CIT di Brescia che, attraverso una transizione soft alla digitalizzazione dei processi, ha consentito agli enti di raggiungere l'eccellenza italiana in termini di KPI digitali (Vial, 2019).

L'“innovazione del valore” digitale nella PA è dipesa dalla capacità degli enti locali di ridefinire i propri confini istituzionali in un'ottica collaborative (Grossi, Steccolini, 2014; Galizzi et al., 2017) e dalla effettiva misurabilità delle performance lungo tutto il ciclo di vita del progetto (Pini, Rinaldi, 2016). Al fine di facilitare la “transizione digitale”, un ruolo importante è stato ricoperto anche dai corsi di formazione erogati alle posizioni apicali e agli amministratori dei 176 comuni coinvolti che, avendo innalzato il livello di “consapevolezza digitale” (Heeks, 2013, p. 137), confermano quanto sottolineato da Gramsci: “Il grande politico perciò non può che essere coltissimo, cioè deve conoscere il massimo di elementi della vita attuale; conoscerli non *librescamente* come erudizione ma in modo vivente, come sostanza concreta di intuizione politica. Tuttavia, perché in esso diventino sostanza vivente di intuizione, occorrerà apprenderli anche *librescamente*” (Gramsci, 1930).

## 6. Conclusioni

Il lavoro presentato, partendo dalla debolezza della capacità amministrativa riscontrata nella gestione del PNRR, ha evidenziato anche attraverso spunti operativi, come il miglioramento dei servizi offerti dagli enti definiti “best practice” sia ineluttabilmente legato alla “reingegnerizzazione dei processi operativi” e alla digitalizzazione degli stessi. Si è data quindi evidenza a quelle che sono le attuali criticità collegate alla digitalizzazione dell'ente locale (Rq1) evidenziando come allo stato dell'arte oltre l'80% degli enti locali italiani è carente degli strumenti minimi indispensabili all'introduzione della “smart governance” in accordo con una parte di letteratura nazionale e internazionale (Berardi et al., 2021; Vial, 2019). Di concerto, si è riscontrato come l'esternalizzazione della gestione dei processi di digitalizzazione dell'ente locale, attraverso accordi di Partenariato Pubblico Privato (Rq2), abbia consentito a un clu-

ster di enti locali di essere individuati come "best practice" dalla "Corte dei Conti", sottolineando come l'esternalizzazione e la contestuale aggregazione dei servizi possa essere superata una volta eliminate le iniziali "resistenze" presenti all'interno dell'organizzazione indagate (Simmons, 1995; Marcon, 2007).

Inoltre, la "debole capacità amministrativa" può essere superata attraverso:

- la presa di coscienza da parte degli operatori della PA;
- la "transizione digitale soft" indotta da soggetti esterni esperti che introducano negli enti territoriali;
- le strategie di aggregazione come nel caso del CIT di Brescia;
- una nuova dimensione del fare Pubblica Amministrazione accrescendone la cosiddetta "dimensione digitale" (Lappi et al., 2019).

Gli inevitabili scetticismi iniziali mostrati nel case study da noi presentato sono stati gradualmente superati, seppur con alcune resistenze dovute al passaggio da una così detta "comfort zone" a una "stress zone" (Simmons, 1995; Bourmistrov, 2013) che ha visto l'innovazione digitale al centro di un percorso di rigenerazione e reingegnerizzazione dei processi della Pubblica Amministrazione. Transizione che ha visto nell'aggregazione dei processi operativi e nella digitalizzazione degli stessi l'elemento chiave del processo.

Le "best practices" identificate (Rq2), ci hanno permesso di dimostrare come un'offerta aggregata di servizi digitali al cittadino permetta di ampliare la qualità dei servizi forniti agli abitanti delle aree rurali, che altrimenti si sarebbero trovati a fare i conti con un imponente digital divide e con una transizione digitale preclusa (Reese, 2004; Slack, Bird, 2013), evidenziando quanto la limitata cultura manageriale e la scarsa "Propensione alla formazione" dei decisori rallentino i benefici derivanti da economie di apprendimento.

Tra i risultati emersi dal case study presentato, spicca su tutti la necessità di prendere consapevolezza della transizione verso la Smart governance attraverso l'attivazione di corsi di formazione specifici sulle tematiche della digitalizzazione e l'affiancamento dei dipendenti degli enti locali da esperti del settore che consentano una transizione digitale soft.

Il lavoro condotto, inoltre, ha evidenziato come l'"innovazione del valore" digitale nella PA dipenderà a nostro avviso dalla capacità degli enti locali di ridefinire i propri confini istituzionali in un'ottica collaborativa (Grossi, Steccolini, 2014; Galizzi et al., 2017) pianificando percorsi di formazione di tipo "Life Long Learning" (LLL; Field, 2006). L'esempio del CIT di Brescia può quindi suggerire i "learning points" trasferibili e replicabili in altre amministrazioni al fine di sanare il gap di cultura manageriale che mina le capacità dinamiche del settore pubblico (Mazzucato, Kattel, 2020, p. 258).

Il paper, al contempo, fa emergere la criticità dell'esiguità del numero di enti del comparto pubblico italiano coinvolti in questi processi no-

nostante il PNRR promuova l'incentivazione e la semplificazione degli accordi di PPP. È altrettanto esigua la letteratura che analizza l'impatto del PPP sulla governance dell'ente locale, sia in Italia che nel contesto internazionale. Tale criticità ci ha consentito di condurre il nostro progetto di ricerca sulla sola realtà del CIT di Brescia che però, avendo natura sperimentale e una vita di appena sette anni, non riesce ancora a fornire un supporto continuo agli enti locali coinvolti.

Il contributo che si è inteso offrire alla letteratura rappresenta un primo studio relativamente al superamento di alcune criticità del nostro paese che risultano essere in linea con quanto già evidenziato all'interno dei numerosi report nazionali analizzati nella sezione 3 del lavoro presentato e già riscontrati sia nella letteratura nazionale (Berardi et al., 2021) che internazionale (Heeks, 2002; Vial, 2019).

I risultati emersi evidenziano inoltre come, allo stato dell'arte, il comparto degli enti locali non sembra disporre di alcuni elementi chiave previsti dal PNRR. Uno su tutti è la digitalizzazione dei processi operativi che renderà, senza dubbio, arduo attuare le numerose iniziative previste all'interno del Piano laddove gli enti locali, nonostante la spinta alla digitalizzazione a seguito del manifestarsi dell'evento pandemico COVID-19, non vengano accompagnati da una "transizione digitale soft" (Lappi et al., 2019; Cohen et al., 2021; IRPA, 2021). Da qui, la necessità che il governo centrale promuova il ricorso a professionisti esterni e manager specializzati nel comparto della digitalizzazione che possano fornire un supporto operativo alla PA territoriale in una fase, quanto mai indispensabile, di reingegnerizzazione dei processi dell'ente locale tanto auspicata dal PNRR ma che sembra essere di difficilissima attuazione almeno nel breve termine.

Infine, come evidenziato nel più recente "Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2024-2026" prodotto da AGID nel 2023, il coinvolgimento attivo delle istituzioni aggregate come facilitatori tecnologici è cruciale per garantire una transizione armoniosa verso la digitalizzazione dei servizi pubblici. Nel contesto analizzato, la collaborazione tra enti locali e altri soggetti privati attraverso forme organizzative aggregate costituisce la base per un ecosistema digitale coeso. Questo ecosistema è in grado di affrontare sfide complesse, offrire servizi pubblici sempre più efficienti e plasmare un futuro digitale della Pubblica Amministrazione condiviso e orientato all'innovazione.

## Bibliografia

- AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE - AGID (2017), "Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione", Edizione 2017-2019, aprile 2017.
- AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE - AGID (2021), "La spesa ICT nella PA italiana 2020. Principali trend e percorsi in atto", Report n. 1/2021.
- AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE - AGID (2023), "Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione", Edizione 2024-2026, dicembre 2023.

- AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE - AGID (2021), "Relazione della commissione parlamentare d'inchiesta sulla digitalizzazione e l'innovazione della PA", Release version.
- BERARDI M., ZIRUOLO A. (2021), "A lack of smart governance in the public sector: the Italian case study", in CONSORTI A., ZA S., VIRILI F. (a cura di), *Organizing in a Digitized World - Individual, Managerial and Societal Issues*, Springer.
- BINGHAM L., NABATCHI T., O'LEARY R. (2005), "The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government", *Public Administration Review* 65(5), pp. 547-558.
- BORGONOV E. (2001), "Il concetto di valore pubblico", *Azienda Pubblica*, 14(2/3), pp. 185-188.
- BORGONOV E., MUSSARI R. (2011), "Pubblico e privato: armonizzare gli opposti", *Azienda Pubblica*, 24(2), pp. 103-118.
- BOSCHETTI B., VENDRAMINI E. (2021), "Rapporto sul Futuro e l'innovazione dell'Amministrazione Pubblica", *EduCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica*.
- BOURMISTROV A., KAARBØE K. (2013), "From comfort to stretch zones: A field study of two multinational companies applying beyond budgeting ideas", *Management Accounting Research*, 24(3), pp. 196-211
- BOTTI A., VESCI M., PARENTE R. (2014), *New public management: ostacoli e fattori del cambiamento in uno studio sui ministeri*, Milano: Franco Angeli, 2, pp. 139-166.
- CAIO F., (2014), *Lo Stato del Digitale - Come l'Italia può recuperare la leadership in Europa*, Venezia: Marsilio Editore, pp. 1-222.
- CALLAN S., THOMAS J. (2001), "Economies of Scale and Scope: A Cost Analysis of Municipal Solid Waste Services", *Land Economics*, 77, pp. 548-560.
- CANDACE J., HESTERLY W.S., BORGATTI S.P. (1997), "A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms", *Academy of Management Review*, 22(4), pp. 911-945.
- CARLONI E. (2019), "Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni", *Diritto pubblico*, 25(2), pp. 363-392.
- CARTER L., BÉLANGER F. (2005), "The utilization of e-government services: citizen trust, innovation acceptance factors", *Info Systems Journal*, 3(15), pp. 5-25.
- CEPIKU D. (2005), "Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della PA?", *Azienda Pubblica*, 18(1), pp. 85-110.
- CERRITO E. (2000), "Per combattere l'arretratezza della Pubblica Amministrazione", *Il Mulino, Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 4, pp. 685-696.
- CIBORRA C., NAVARRA D. (2005), "Good Governance, Development Theory, and Aid Policy: Risks and Challenges of E-Government in Jordan", *Information Technology for Development*, 11(2), pp. 141-159

- CHRISTENSEN T., (2012), "Global Ideas and Modern Public Sector Reforms: A Theoretical Elaboration and Empirical Discussion of a Neoinstitutional Theory", *American Review of Public Administration*, 42(6), pp. 635-653.
- CLARK B.Y., BRUDNEY J.L., JANG S.G. (2013), "Coproduction of government services and the new information technology: Investigating the distributional biases", *Public Administration Review*, 73(5), pp. 687-701.
- COHEN S., MANES ROSSI F., CAPERCHIONE E., BRUSCA I. (2021), "Debate: If not now, then when? Covid-19 as an accelerator for public sector accrual accounting in Europe", *Public Money & Management*, 41(1), pp. 10-12.
- CORTE DEI CONTI (2020), "Dataset Referto monitoraggio 2017-2019".
- DAFT R. L. (2010), "Le economie di gamma come motivo dell'espansione globale", *Organizzazione aziendale*, Milano: Apogeo Editore, pp. 1-37.
- DELLA PORTA A., BERARDI M., ZIRUOLO A. (2019), "La qualità della programmazione negli enti locali", in BARTOCCI L., DEL BENE L. (a cura di), *L'armonizzazione contabile degli enti locali*, Santarcangelo (RN): Maggioli Editore.
- DEIDDA GAGLIARDO E. (2002), *La creazione del valore nell'ente locale*, Milano: Giuffrè, pp. 1-456.
- DEIDDA GAGLIARDO E. (2015), "Il Valore Pubblico - La nuova frontiera della performance", *RIREA*, pp. 1-475.
- DEIDDA GAGLIARDO E., PAPI L. (2019), "La creazione e la misurazione del valore pubblico", *Economia strumenti*, Franco Angeli, pp. 235-259.
- DESI (2020), "The Digital Economy and Society Index (DESI)", European Commission Studies.
- DESI (2023), "The Digital Economy and Society Index (DESI)", European Commission Studies.
- DOS REIS C. J. O., GOMES R. C. (2022), "Public value creation and appropriation mechanisms in public-private partnerships: How does it play a role?", *Public Administration Review*, vol. 1, pp. 1-23.
- FAGERBERG J. (2003), "Schumpeter and the revival of evolutionary economics: an appraisal of the literature", *The Journal of Evolutionary Economics*, 13, pp. 125-159.
- FARAJ S., RENNO W., BHARDWAJ FARAJ, A. (2021), "Unto the breach: What the COVID-19 pandemic exposes about digitalization", *Information and Organization*, Elsevier, 31(1), pp. 1-6
- FIELD J. (2006), "Lifelong Learning and the New Educational Order", *British Journal of Educational Technology*, 37(6), pp. 973-990.
- FORUMPA digital360, (2020) Annual Report 2020.
- FORUMPA digital360, (2024) Annual Report 2024.
- GALIZZI G., ROTA S., SICILIA M. (2017), "Aggregazioni e cooperazioni tra enti locali: una review della letteratura", *Azienda Pubblica*, 30(1), pp. 231-247.

- GIANNINI M.S. (1970), *Diritto amministrativo*, Milano: Giuffrè, p. 59.
- GRAMSCI A. (1930), "Lettere dal Carcere", *Scritti politici*, pp. 56-59.
- GROSSI G., STECCOLINI I. (2014), "Guest Editorial: Accounting for public governance", *Qualitative Research in Accounting & Management*, 11(2), pp. 86-91.
- GROUT P.A. (2003), "Public and private sector discount rates in public-private partnerships", *The Economic Journal*, Vol. 113, pp. 62-68.
- GUARINI E., GIARETTA M. (2018), "Il sistema di programmazione e controllo nelle amministrazioni regionali: il caso Regione Lombardia", *Azienda Pubblica*, (31)4, pp. 425-442.
- HEEKS R. (2002), "Information systems and developing countries: failure, success, and local improvisations", *The Information Society*, 1(18), pp. 101-112.
- HOOD C. (1991), "A public administration for all seasons?", *Public Administration Review*, 69(1), pp. 3-19.
- IRPA Istituto di ricerche sulla Pubblica Amministrazione (2021), "Lo stato digitale nel PNRR: la digitalizzazione come necessità trasversale".
- ISTAT (2021), "Codici statistici delle unità amministrative territoriali: comuni, città metropolitane, province e regioni".
- LAPPI T.M., KIRSI A., JAAKKO K. (2019), "Project governance and portfolio management in government digitalization", *Transforming Government: People. Process and Policy*, 13(2), pp. 159-196.
- LOMBARDI R., MANCINI D., CHIUCCHI M. S. (2020), "Smart technologies, digitalizzazione e capitale intellettuale: Sinergie e opportunità", *Smart technologies, digitalizzazione e capitale intellettuale*, pp. 1-420.
- MAGLIACANI M. (2020), "La co-creazione di valore pubblico nell'ottica del cittadino: il caso "Pavia Partecipa", *Azienda Pubblica*, 4(2), 363-378.
- MANES ROSSI, F., AVERSANO N., TARTAGLIA POLCINI P. (2020), "Popular reporting: learning from the US experience", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(1), pp. 92-113.
- MARCON G. (2007), "L'evoluzione delle teorie sui processi decisionali delle amministrazioni pubbliche, premessa per l'interpretazione della riforma della contabilità", *Azienda Pubblica*, 11(3), pp. 207-220.
- MAZZUCATO, M., KATTEL, R. (2020), "COVID-19 and public-sector capacity", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 36 n. 1, pp. 256-269.
- MELE V. (2008), "Explaining programmes for change: Electronic government policy in Italy (1993-2003)", *Public Management Review*, Vol. 10 n.1, pp. 21-49.
- MOORE M. (1995), *Creating Public Value- strategic management in governance*, Harvard University Press.
- NATALINI A., STOLFI F. (2012), "Mechanisms and public administration reform: Italian cases of better regulation and digitalization", *Public Administration Review*, Vol. 90 n. 2, pp. 529-543.

- PAPI L., BIGONI M., BRACCI M. DEIDDA GAGLIARDO E. (2018) Measuring public value: a conceptual and applied contribution to the debate, *Public Money & Management*, 38:7, pp. 503-510.
- PARISI G. I., KEMKER R., PART J. L., KANAN C., WERMTER S. (2019), "Continual lifelong learning with neural networks: A review", *Neural Networks*, 113, pp. 54-71.
- PINI M., RINALDI A. (2016), *L'economia digitale: politiche europee, misurazioni internazionali e riflessioni per una quantificazione analitica e comparabile fra paesi europei*, Napoli: Editoriale Scientifica, 3, pp. 1-12.
- PNRR (2021), "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", approvato dal Consiglio dei ministri con Comunicato n. 21 del 28/05/2021.
- REESE, L.A. (2004), "Same governance, different day: Does metropolitan reorganization make a difference?", *Review of Policy Research*, 21(4), pp. 595-611.
- REPORT DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI (2021), "Le infrastrutture di comunicazione mobile e la banda".
- REYNAERS A.-M. (2014), "Public Values in Public-Private Partnerships", *Public Administration Review*, vol. 74, pp 41-50. <https://doi.org/10.1111/puar.12137>.
- RHODES R.A.W. (2007), "Understanding governance: ten years on", *Organization Studies*, 28(08), pp. 1-22.
- RHODES R.A.W. (1997), "Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability", *Open University Press Bristol*, pp. 1-252.
- SARGIACOMO M. (2002), "Budgeting Behaviours negli atenei pubblici italiani: risultanze di una ricerca sulle caratteristiche di good budgeting", *Azienda Pubblica*, 15(4/5), pp. 371-397.
- SIMMONS R. (1995), "Control in an Age of Empowerment", *Harvard Business Review*, Issue 2, pp. 80-88.
- SCHUMPETER J. (1911), "The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle", *Harvard Economic Studies*, 46, pp. 1-255.
- SLACK E., BIRD R. (2013), "Does municipal amalgamation strengthen the financial viability of local government? A Canadian example", *Public Finance and Management*, 13(2), pp. 99-123.
- TRICARICO L., De VIDOVICH L., BILLI A. (2020), "Situating Social Innovation in Territorial Development: A Reflection from the Italian Context", *International symposium: New Metropolitan Perspectives*, 1, pp. 939-952.
- VIAL G. (2019), "Understanding digital transformation: A review and a research agenda", *Journal of Strategic Information System*, 28(2), pp. 118-144.
- WEGENER C. (2012), "Public sector innovation: value creation or value loss", *Lifelong Learning in Europe*, 4, pp. 3-17.
- ZIRUOLO A. (2016), *Valore pubblico e società partecipate. Tendenze evolutive della performance*, Milano: Franco Angeli, pp. 1-353.