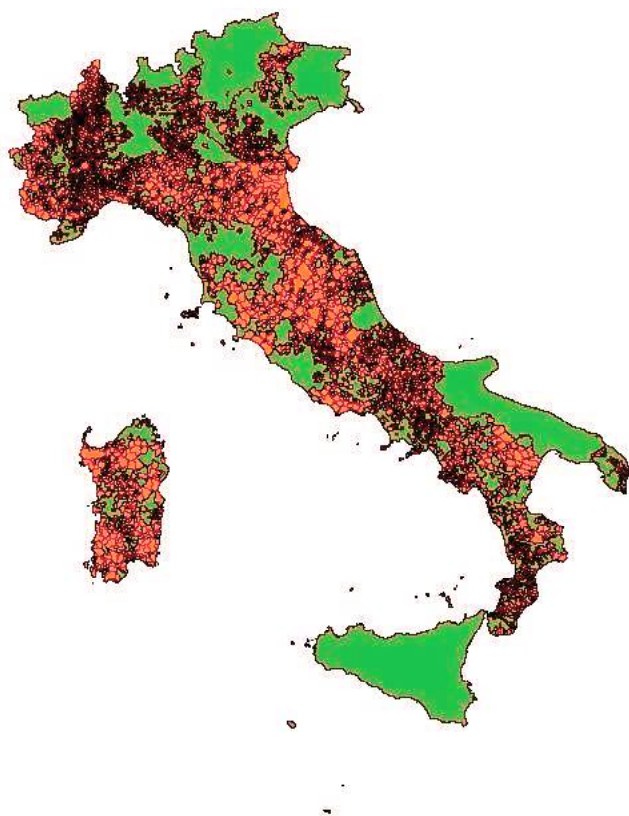


L'e-Government nei Comuni di piccole e medie dimensioni

Ovvero "I numeri dei CST": un'analisi del profilo dei Comuni associati per la
costituzione e l'avvio dei

Centri Servizi Territoriali



I **Centri Servizi Territoriali** sono un progetto cofinanziato dal CNIPA nell'ambito della fase 2 del
piano nazionale di e-Government

28 marzo 2008



Riconoscimenti e ringraziamenti

Il presente lavoro rappresenta un tentativo, che si spera in parte riuscito, di produrre conoscenze utili per progettare e governare interventi di innovazione “di sistema” nella realtà dei Comuni di piccole e medie dimensioni.

Il lavoro, consistente in una impegnativa attività di raccolta, elaborazione e analisi di dati, è stato coordinato dal CNIPA, Area Innovazione nelle Regioni e negli Enti locali, come misura di accompagnamento all'intervento CST (Centri Servizi Territoriali). Un primo ringraziamento va, dunque, indirizzato all'intera Area che ha assecondato il presente lavoro e lo ha reso pienamente funzionale all'iniziativa CST.

Ha collaborato all'indagine la struttura dei CRC, Centri Regionali di Competenza, attraverso l'opera di Luigi Reggi che ha curato i rapporti con il Ministero dell'Interno per l'acquisizione dei dati sui bilanci dei Comuni, predisponendoli per le successive elaborazioni.

Decisiva è stata la collaborazione di *Innovazione Italia SpA*, società pubblica recentemente confluita nell' *Agenzia nazionale per l'attrazione d'investimenti e lo sviluppo d'impresa SpA* (già *Sviluppo Italia*): per tale collaborazione il ringraziamento va a Danila Sansone, Nicola Salvi, Rosanna Corea, Fabio Pagliarini e all'ing. Roberto Falavolti, amministratore delegato della società.

Un riconoscimento speciale va alle risorse specialistiche messe a disposizione da *Innovazione Italia*: a Valerio Ferrucci che, in tempi davvero ristretti, ha sviluppato la piattaforma web per la raccolta, l'organizzazione e la consultazione on-line dei dati; ad Alessandra Marcigliano, che ha elaborato le innumerevoli serie di dati raccolti fino ad estrarne numeri e tabelle dotati di senso; ad Elena Proietti, che ha disegnato la strategia di indagine, curato la progettazione del modulo di rilevazione e garantito la necessaria supervisione durante lo sviluppo della piattaforma. Lei ha inoltre curato la redazione di tutte le parti del presente rapporto più direttamente descrittive delle realtà rilevate.

Un ultimo ringraziamento, infine, ai Comuni che, con la mole veramente rilevante di dati che hanno reso disponibili, hanno reso possibile la rappresentazione dello scenario di problemi e opportunità che li vede protagonisti principali delle innovazioni prossime venture.

Tutto ciò detto, la responsabilità esclusiva del rapporto e, quindi, di eventuali omissioni o errori di valutazione, va attribuita unicamente allo scrivente.

Nicola Melideo

Direttore dell'Area
Innovazione nelle Regioni e negli Enti locali

Indice dei contenuti

1. INTRODUZIONE	7
1.1 Una presentazione de “I numeri dei CST”	7
1.2 La committenza	9
1.3 CST, CST/ALI e CST/CIPE	11
1.4 Convergenza tra CST/ALI e CST/CIPE.....	15
1.5 Contenuti e struttura del rapporto.....	15
2. LE IDENTITÀ DEI PICCOLI COMUNI	17
2.1 Piccoli Comuni in cifre	17
2.2 Comuni “corona”	17
2.3 Comuni “a 2 tempi”	18
2.4 Comuni “museo” e “del tipico”	18
2.5 Comuni “pensionati”	18
2.6 Azioni a sostegno dei piccoli Comuni.....	19
3. STRUMENTI E METODOLOGIA DI ANALISI	20
3.1 I numeri dei CST	20
3.2 Un patrimonio informativo per i CST	21
3.3 Modalità di raccolta dati e contenuti della base informativa.....	22
3.4 Comuni partecipanti ai CST/ALI e Comuni rispondenti.....	22
3.5 Normalizzazione dei dati – Integrazioni e confronti.....	25
3.6 Valore e limiti della base di conoscenza risultante.....	26
4. I CST: UN’ISTANTANEA AL NASTRO DI PARTENZA	28
4.1 Contesti regionali e modelli associativi adottati.....	28
4.1.1 <i>CST/ALI “integrati”</i>	28
4.1.2 <i>CST/ALI “osservati”</i>	29
4.1.3 <i>CST/ALI “orientati”</i>	29
4.1.4 <i>CST/ALI “sovrapposti”</i>	29
4.1.5 <i>CST “senza ALI”</i>	30
4.2 La partecipazione delle Province	30
4.3 Esperienze di gestioni associate conferite ai CST	31
4.4 Politiche di sviluppo dei CST	33
5. LE ICT NEI COMUNI ADERENTI AI CST/ALI	35
5.1 Strutture organizzative e risorse umane.....	35
5.2 Il governo delle ICT e la rilevanza del “non fatto”.....	37

5.2.1	<i>Telefonia e connettività</i>	40
5.2.2	<i>Protocollo informatico e gestione documentale</i>	45
5.2.3	<i>Firma digitale e Posta Elettronica Certificata</i>	48
5.2.4	<i>A chi e a cosa serve la PEC</i>	50
5.2.5	<i>Progetti d'innovazione</i>	52
5.2.6	<i>Cooperazione istituzionale per il governo delle ICT</i>	53
5.2.7	<i>Prove di cooperazione applicativa e accesso a servizi on-line</i>	54
5.2.8	<i>L'offerta di servizi on-line dei Comuni</i>	57
5.3	Analisi della spesa per ICT	59
5.4	I rapporti con i fornitori di applicazioni gestionali.....	63
5.5	Le società partecipate	65
5.6	Rilevanza del rapporto con le banche	66
6.	L'ADESIONE AI CST/ALI	67
6.1	Le motivazioni.....	67
6.2	La domanda di servizi dei Comuni	71
6.3	Compatibilità con gli assetti della finanza locale	77
7.	NUMERI, VALUTAZIONE E MONITORAGGIO DEI CST	82
7.1	Soggetti e oggetti dell'innovazione	82
7.2	Attività di monitoraggio e ruolo dei CST	82
7.3	Metodi e strumenti di monitoraggio	83
8.	ALLEGATO	85

Indice delle tabelle

Tabella 1.1.	Enti che hanno preso parte all'iniziativa CST	7
Tabella 1.2.	Elementi di confronto tra CST/CIPE e CST/ALI	12
Tabella 3.1.	Numero dei Comuni "rispondenti" per regione e classe demografica.....	24
Tabella 3.2.	Addetti alla compilazione della scheda di rilevazione, per area organizzativa	27
Tabella 5.1.	Modalità di gestione delle attività ICT a livello nazionale.....	38
Tabella 5.2.	Aspetti legati alla telefonia, per area geografica	41
Tabella 5.3.	La connettività nei Comuni	42
Tabella 5.4.	Tipologia di contratto di acquisto di connettività nei Comuni rispondenti, per regione.....	43
Tabella 5.5.	Spesa media per connettività internet.....	43
Tabella 5.6.	Penetrazione del protocollo informatico nei Comuni.....	45
Tabella 5.7.	Livello di "anzianità" delle soluzioni di protocollo informatico in uso	46

Tabella 5.8.	Livelli di disponibilità e di utilizzo della PEC nei Comuni rispondenti.....	50
Tabella 5.9.	Partecipazione dei Comuni alle iniziative nazionali di interscambio e ai grandi progetti.....	55
Tabella 6.1.	Distribuzione dei Comuni per “livello” di autonomia.....	81

Indice dei grafici

Grafico 1.1.	Confronto tra CST/CIPE e CST/ALI.....	14
Grafico 3.1.	Contenuti della scheda di rilevazione.....	22
Grafico 3.2.	Distribuzione territoriale dei Comuni aderenti ai CST/ALI.....	23
Grafico 3.3.	Confronto tra Comuni sotto i 30.000 abitanti, Comuni aderenti a CST e Comuni “rispondenti” - (Valori assoluti e %, per regione).....	25
Grafico 3.4.	Addetti alla compilazione della scheda di rilevazione per area organizzativa - (Valori %).....	27
Grafico 4.1.	Partecipazione delle Province all’iniziativa CST - (Valori assoluti e valori %).....	31
Grafico 4.2.	Servizi attualmente gestiti in forma associata dai Comuni rispondenti - (Valori %).....	32
Grafico 5.1.	Numero medio di funzionari comunali - (Valori per 1000 abitanti, per regione).....	35
Grafico 5.2.	Addetti per Funzione o Servizio - (Valori per 1000 abitanti, per area geografica).....	36
Grafico 5.3.	Organizzazione degli uffici comunali di informatica - (Valori %).....	37
Grafico 5.4.	Attività ICT svolte in proprio dai Comuni - (Valori %, per area geografica).....	39
Grafico 5.5.	Attività ICT per le quali i Comuni si rivolgono al mercato - (Valori %, per area geografica).....	39
Grafico 5.6.	Attività ICT non svolte dai Comuni - (Valori %, per area geografica).....	40
Grafico 5.7.	Spesa per consumi di telefonia fissa e mobile per impiegato comunale - (Valori in €, per regione).....	42
Grafico 5.8.	Confronto tra tipologia contrattuale e spesa per connettività - (Valori in % di Comuni che hanno adottato una tipologia contrattuale in legenda, valori in € per 1000 abitanti per la spesa, per regione).....	44
Grafico 5.9.	Disponibilità di banda larga nei Comuni rispondenti - (Valori %, per regione).....	44
Grafico 5.10.	Modalità di utilizzo del protocollo informatico - (Valori %, per regione).....	47
Grafico 5.11.	Soluzioni di protocollo in uso presso i Comuni rispondenti - (Valori %, per regione).....	48
Grafico 5.12.	Certificati di firma digitale sul totale degli addetti nei Comuni rispondenti - (Valori %, per regione).....	49
Grafico 5.13.	Comuni che hanno risposto di aver partecipato a progetti di innovazione e giudizio sugli esiti - (Valori assoluti, per regione).....	52
Grafico 5.14.	Rapporti di cooperazione sull'ICT con Regione e Provincia - (Valori %, per regione).....	53
Grafico 5.15.	Orientamento alla collaborazione interistituzionale - (Valori %).....	54

Grafico 5.16.	Comuni utenti dei servizi on-line di altre PA - (Valori %)	57
Grafico 5.17.	Comuni che dispongono di un sito web, Comuni che erogano servizi on-line e numero medio di procedure gestite con modalità on-line - (Valori % per sito web e servizi online, valori assoluti per procedure, per classe demografica)	58
Grafico 5.18.	Motivazioni del "non-decollo" dei servizi on-line nell'opinione di Comuni - (Valori %, per classe demografica)	59
Grafico 5.19.	Spesa per ICT nei Comuni rispondenti, per CST - (Valori in € per 100 abitanti)	60
Grafico 5.20.	Spesa per informatica nei Comuni rispondenti, per regione - (Valori in € pro capite)	61
Grafico 5.21.	Spesa per informatica nei Comuni rispondenti, per fascia demografica - (Valori in € pro capite)	62
Grafico 5.22.	Spesa cumulata per ICT nei Comuni rispondenti, per CST - (Valori in € pro capite)	62
Grafico 6.1.	Motivazioni dei Comuni per l'adesione al CST nel Nord Ovest - (Valori %)	69
Grafico 6.2.	Motivazioni dei Comuni per l'adesione al CST nel Nord Est - (Valori %)	69
Grafico 6.3.	Motivazioni dei Comuni per l'adesione al CST nel Centro - (Valori %)	70
Grafico 6.4.	Motivazioni dei Comuni per l'adesione al CST nel Sud - (Valori %)	70
Grafico 6.5.	Motivazioni dei Comuni per l'adesione al CST nelle Isole - (Valori %)	71
Grafico 6.6.	Domanda di servizi ICT formulata dai Comuni aderenti ai CST nel Nord Ovest - (Valori %)	74
Grafico 6.7.	Domanda di servizi ICT formulata dai Comuni aderenti ai CST nel Nord Est - (Valori %)	75
Grafico 6.8.	Domanda di servizi ICT formulata dai Comuni aderenti ai CST nel Centro - (Valori %)	75
Grafico 6.9.	Domanda di servizi ICT formulata dai Comuni aderenti ai CST nel Sud - (Valori %)	76
Grafico 6.10.	Domanda di servizi ICT formulata dai Comuni aderenti ai CST nelle Isole - (Valori %)	76
Grafico 6.11.	Autonomia finanziaria media dei Comuni rispondenti - (Valori %, per regione)	77
Grafico 6.12.	Capacità di spesa media dei Comuni rispondenti - (Valori in € pro capite)	78
Grafico 6.13.	Spesa per informatica e capacità di spesa nei Comuni rispondenti - (Valori in € per 100 abitanti per la spesa informatica, valori in € per abitante per la capacità di spesa)	79
Grafico 6.14.	Distribuzione dei Comuni per autonomia "reale" - (Valori %)	81

1. INTRODUZIONE

1.1 Una presentazione de “I numeri dei CST”

Il 13 settembre 2005 il CNIPA pubblicava un avviso (G.U. n. 213, allegato 1) al fine di stimolare la costituzione dei Centri Servizi Territoriali (CST), associazioni stabili di Comuni con prevalenza di quelli con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, finalizzate ad assicurare una gestione cooperativa delle ICT. Scopo specifico dell'avviso era selezionare le aggregazioni di Comuni che, per modello associativo e struttura organizzativa, fossero le più credibili erogatrici di servizi ICT per i piccoli e medi Comuni.

Le candidature qualificate tra quelle pervenute al CNIPA erano 64, avanzate da altrettante aggregazioni che coinvolgevano un totale di quasi 6000 Comuni.

Il 7 febbraio 2007 veniva pubblicato un secondo avviso (G.U. n. 31, allegato n. 2) con cui veniva richiesto alle 64 aggregazioni qualificate di proporre progetti per l'avvio dei servizi ai Comuni associati. In risposta a questo secondo avviso i progetti presentati sono stati 50.

La riduzione del numero (da 64 a 50) delle aggregazioni solo in parte è dovuta al dissolvimento degli intenti associativi precedentemente espressi da parte di un certo numero di Comuni. Essa si deve anche e soprattutto alla ridefinizione delle “geografie” associative, con la confluenza di progetti di dimensioni locali in aggregazioni di dimensioni regionali.

Sulla base dei dati di sintesi relativi ai progetti pervenuti, la situazione complessiva “ai nastri di partenza” evidenzia un coinvolgimento complessivo nei 50 CST di 4.305 Enti, così suddivisi:

3.492	Piccoli Comuni (<5000 abitanti, per complessivi 6 milioni di residenti)
450	Altri Comuni (>5000 abitanti, per complessivi 13 milioni di residenti)
178	Comunità Montane
65	Province
52	Unioni di Comuni
35	Altre strutture di cooperazione intercomunale
27	Altre Pubbliche Amministrazioni
6	Regioni

Tabella 1.1. Enti che hanno preso parte all'iniziativa CST

La popolazione complessivamente interessata dall'iniziativa è pari a 19 Milioni di abitanti, un terzo della popolazione residente nel nostro Paese, mentre quella attribuibile ai Comuni con meno di 5000 abitanti, 6 milioni, è pari al 60% del totale.

A partire da dati reali, rilevati presso buona parte dei Comuni partecipanti all'iniziativa CST, il presente lavoro intende studiare le condizioni in cui l'introduzione delle gestioni associate delle ICT su vasta scala (da 100.000 abitanti in su) costituisca una soluzione percorribile all'oggettiva difficoltà che i piccoli Comuni incontrano quotidianamente nel governo dei processi che in qualche modo coinvolgono le tecnologie informatiche.

Più precisamente, si intende rilevare le pre-condizioni che andrebbero tenute in conto e favorite per rendere efficace e duraturo nel tempo il cambiamento che si vuole favorire con il finanziamento dell'operazione Centri Servizi Territoriali.

Se innovare significa "cambiare" (modificare, eliminare, sostituire, semplificare) situazioni, strumenti, comportamenti, procedure, obiettivi che vengono giudicati non più sostenibili, è normale che tutti i contesti organizzativi interessati al cambiamento finiscano per reagire e per produrre reazioni "contro". Produrre conoscenza sulla realtà che si vuole cambiare e, quindi, proporre scelte che tengano conto dell'effettiva sostenibilità dei cambiamenti che si vuole introdurre, certamente aiuta a prevenire una certa percentuale di reazioni "contro".

Produrre conoscenza sulla realtà che si vuole innovare significa saper illustrare la consistenza attuale degli elementi di seguito elencati e tracciarne le relazioni:

- a) la natura dell'innovazione che si intende perseguire, in termini di tipologia, contenuti, obiettivi di efficacia/efficienza;
- b) i soggetti e le responsabilità da mobilitare perché il processo di innovazione venga governato e portato a termine;
- c) le "concrezioni" di interessi e i portatori di questi e altri interessi che si oppongono al cambiamento;
- d) la "distanza" che separa la situazione di partenza (da "cambiare") da quella che si vuole conseguire (cose da fare, unità di innovazione da apportare, numero di persone da coinvolgere, etc.). Una rappresentazione, dunque, attendibile, il più possibile analitica ed obiettiva della situazione che si vuole innovare;
- e) la rappresentazione della situazione "nuova" che si intende determinare, che sia altrettanto lucida e informata;
- f) le modalità di gestione del processo di trasformazione (il cosiddetto "change management") dalla situazione presente a quella che si auspica;
- g) le garanzie di cui disporre per assicurare la sopravvivenza all'innovazione che sarà stata introdotta.

Nel caso dell'Avviso per il finanziamento dei CST pubblicato sulla G.U. n° 31 del 7/2/2007 il compito di rappresentare la situazione ex ante dei soggetti richiedenti il finanziamento – il punto d) dell'elenco sopra indicato – è stato affidato ad un modulo di rilevazione on-line distinto dall'elaborato progettuale, in cui veniva chiesto di affrontare tutti gli altri punti.

Le raccomandazioni fornite da CNIPA/AIREL ai CST candidati erano orientate a fare in modo che la rilevazione della situazione "ex ante" fosse precedente e propedeutica all'elaborazione progettuale. Questo sarà d'aiuto per la valutazione della congruità programmatica e della reale fattibilità dei singoli elaborati progettuali.

La decisione di cogliere l'occasione del finanziamento per procedere con la rilevazione capillare delle condizioni di partenza dei Comuni è stata assunta in funzione di una specifica considerazione: al momento di decidere come impiegare le risorse rese disponibili dal Governo per sostenere l'innovazione nei piccoli e medi Comuni si è dovuta constatare la drammatica povertà di conoscenze obiettive sulla realtà dei piccoli e medi Comuni, se si eccettuano le produzioni statistiche dell'ISTAT. Le indagini rese disponibili da altri soggetti raramente sono originali: ci si imbatte, il più delle volte, in un chiacchiericcio scontato, in un rimestare luoghi comuni, nella produzione stanca e sempre meno originale di ricerche prive di una committenza convinta, forte e motivata.

Il fatto che il presente rapporto venga redatto nell'occasione specifica dell'avvio dei progetti CST non dovrebbe costituire motivo per non tornare più sull'argomento. E', infatti, auspicabile che la produzione di conoscenza sulla realtà dei piccoli e medi Comuni italiani sia sistematica e ricorrente. Basti pensare che i Comuni con meno di 5000 abitanti sono ben 5756 (su 8100), amministrano oltre la metà del territorio nazionale e vi risiedono più di 10 milioni di italiani.

Il presente rapporto vorrebbe, dunque, contribuire a consolidare le premesse per una forte committenza pubblica di conoscenza in questo settore. Conoscenza alla quale potranno contribuire gli stessi CST, una volta che siano stati messi all'opera.

1.2 La committenza

"I numeri dei CST" nasce con l'obiettivo di dare forza ed un supplemento di "anima" all'intervento per la costituzione e l'avvio dei CST previsto nella fase 2 del Piano nazionale di e-Government.

Il progetto, a volerne considerare le finalità, avrebbe potuto rivendicare per sé un carattere indubbiamente strategico, un vero e proprio "progetto Paese", senonchè nasce con una committenza politico-istituzionale debole. Tale debolezza è dovuta a diversi fattori: l'assenza di una più generale e incisiva politica governativa per i piccoli e medi Comuni, se si escludono gli incentivi per le gestioni associate, entro cui collocare la strategia CST; la non centralità delle *politiche* dell'e-government (policies) rispetto alla *politica* (politics) quando questa si occupa di riforma dell'amministrazione e di contenimento della spesa pubblica; l'estraneità, almeno iniziale, avvertita nei confronti di persone, linguaggi e modi di argomentare propri del mondo dei piccoli e medi Comuni; il carattere rimarchevole di alcune assenze eccellenti tra i soggetti che avrebbero dovuto convintamente sostenere il progetto, quali il Ministero dell'Interno, il Ministero degli Affari Regionali, l'ISTAT, il MEF e l'ANCI.

Le Regioni coinvolte nell'attuazione dei CST, dal canto loro, hanno avuto comportamenti molto difformi le une dalle altre. In alcuni casi sono intervenute in modo "sussidiario", rafforzando la rilevanza dell'intervento, le motivazioni istituzionali addotte e il supporto all'attuazione dell'iniziativa. Altre Regioni hanno assunto un atteggiamento di benevolo distacco, anche in nome del rispetto dell'autonomia dei Comuni; altre, invece, vivono quello dei CST come uno dei tanti capitoli di spesa attraverso i quali trasferire soldi ai Comuni. Questo atteggiamento è confermato dal fatto che tali Regioni sovrappongono più iniziative di finanziamento non coordinate tra loro, sollecitando la creazione di ulteriori e diverse aggregazioni di piccoli e medi Comuni con il miraggio di nuovi finanziamenti per

l'innovazione, togliendo di fatto agli stessi CST ogni possibile credito prima ancora che essi nascano.

La difformità dei comportamenti è indice di una visione continuamente mutevole e mai definitivamente fissata su cosa debbano essere i CST, nonché del rischio che non sia stato compreso a sufficienza il carattere distintivo dell'iniziativa nel suo andare oltre il più sofisticato progetto di e-Government, e nell'affermare il proposito che i CST si sostituiscano, in modo irreversibile, ai singoli Comuni nelle responsabilità gestionali delle ICT.

Un'iniziativa i cui punti di forza, dunque, non sono nel promuovere l'impiego di "oggetti" nuovi (nuove tecnologie), ma nell'affermarsi di "soggetti" nuovi i quali, se avranno successo, potranno adottare strumenti innovativi per svolgere più efficacemente il loro compito (soluzioni ASP, etc.).

"I numeri dei CST" è stato ideato e realizzato anche per contenere gli effetti derivanti dalla diffusa confusione su cosa dovessero essere i CST e per compensare, con un corredo di conoscenze aggiuntive sui piccoli e medi Comuni, le insufficienze sopra ricordate della committenza.

Si è voluto, infine, sollecitare una "consapevolezza di committenza" anche nei Comuni destinatari dell'intervento e in quegli Enti sovracomunali – Forme associative, Province e Regioni – che avevano e hanno intenzione di accompagnare, con ruoli di leadership o semplicemente di supporto, i piccoli e medi Comuni nel consolidamento di forme di cooperazione di "area vasta".

"I numeri dei CST", dunque, vuole essere uno strumento utile soprattutto per quei Sindaci e Amministratori che, guardando ai CST con interesse autentico, cercano strumenti di comprensione e di "salvaguardia" cui far ricorso lungo il cammino che si accingono a percorrere, quello della costituzione del CST.

1.3 CST, CST/ALI e CST/CIPE

Fino ad ora abbiamo usato l'acronimo "CST" ed il relativo significato, Centri Servizi Territoriali, per indicare le costituenti strutture associative intercomunali finalizzate al governo dei processi tecnologici alla base dei sistemi informativi e amministrativi dei piccoli e medi Comuni.

Abbiamo, sin qui, evitato di far ricorso all'altro acronimo, ALI (Alleanze Locali per l'Innovazione), che pure molta fortuna ha avuto negli ultimi 18 mesi in quanto ha finito per identificare un modo nuovo, e più adeguato, di concepire i CST.

Ma "nuovo" e "più adeguato" rispetto a cosa? Vale la pena soffermarsi brevemente su questo punto.

Il programma CST nasce nell'ambito del piano nazionale di e-Government, modellato sulle esperienze canadesi e nord-europee più di quanto non lo sia stato sulle realtà nostrane delle Unioni di Comuni e delle Comunità Montane, sorretto da due diversi programmi di finanziamento.

Il primo, più cospicuo, di 29 milioni di Euro, poi diventati, con aggiunte successive, 33, si rivolge esclusivamente ai territori delle regioni meridionali e viene finanziato con i fondi CIPE per le Aree sottoutilizzate (FAS). Tali fondi sono assegnati alle Regioni che, nella loro veste di soggetti attuatori, sono state tenute ad impegnare i fondi entro il dicembre 2005.

Il secondo intervento, finanziato con fondi meno cospicui - 15 milioni di Euro previsti nella legge finanziaria del 2003 -, prevede che i fondi vadano direttamente messi a disposizione dei CST di tutto il territorio nazionale, con una formulazione molto generica (l'informatizzazione dei piccoli Comuni) e con vincoli temporali meno perentori per quanto riguarda il loro impegno effettivo. L'acronimo ALI è stato introdotto in occasione di questo secondo intervento, in sostituzione (o meglio, in aggiunta) del termine CST.

L'obiettivo ispiratore comune ai due piani di finanziamento - sostenere i processi di autogoverno in forma associata delle ICT da parte dei piccoli Comuni -, ha finito, in conseguenza dei condizionamenti imposti dai diversi percorsi burocratici e dai tempi di impiego dei fondi non coincidenti, per determinare il consolidarsi di modelli di attuazione degli interventi divergenti nei metodi e, alla fine, anche nei contenuti.

La tabella che segue è un tentativo di rappresentare le differenze più significative.

	CST/CIPE	CST/ALI
<i>Ammontare dei fondi per il finanziamento</i>	33 M€	15 M€
<i>Fonte di finanziamento</i>	Delibera CIPA del 17/3/2005	Legge Finanziaria 2003
<i>N° di CST finanziati</i>	19 iniziali	50
<i>K€ disponibili per CST</i>	1.260	c.a. 250
<i>Territorio coinvolto</i>	Regioni ob. 1 più Abruzzo e Molise	Tutta l'Italia
<i>Comuni target</i>	Comuni < 20.000 abitanti	Comuni < 5000 abitanti
<i>N° di Comuni < 5000 abitanti coinvolgibili</i>	1.730	5.756
<i>Progettazione esecutiva</i>	Non richiesta prima del cofinanziamento	Richiesta prima del cofinanziamento
<i>Soggetto attuatore</i>	Regioni	CNIPA
<i>Analisi della domanda a supporto della progettazione esecutiva</i>	Non richiesta	Richiesta
<i>Focus prevalente dell'intervento</i>	Offerta di servizi infrastrutturali e tecnologici per superare il presunto "ICT divide"	Offerta di servizi per favorire le gestioni associate delle ICT
<i>Dinamiche associative tendenziali</i>	Top-down, con protagonismo prevalente delle Regioni	Bottom-up, con partecipazione effettiva dei Comuni
<i>Modalità di scelta degli Enti capofila</i>	Determinante l'orientamento delle Regioni	Decisivo il consenso formalmente espresso dei Comuni
<i>Monitoraggio previsto</i>	Procedure previste per i fondi CIPE essenzialmente orientate a monitorare i flussi della spesa	Processi di autoverifica da parte di ogni singolo CST sulla base dei dati acquisiti per una valutazione ex ante e di un set di indicatori indicati nella proposta progettuale
<i>Convergenze</i>	All'Avviso CST/ALI hanno risposto anche aggregazioni finanziate con l'intervento CST/CIPE. In questo è stata richiesto loro di accettare il modus operandi previsto per i CST/ALI.	

Tabella 1.2. Elementi di confronto tra CST/CIPE e CST/ALI

Nel caso dei CST finanziati con i fondi CIPE, i soggetti attuatori sono le Regioni che operano "a favore" dei Comuni del proprio territorio.

I fondi, calcolati ex-ante sulla base di indicatori genericamente riconducibili alla popolazione residente di ogni singola Regione, senza specifico riguardo a quella dei piccoli e medi Comuni, ammontano a 1,260 milioni di Euro per singolo CST e pervengono

ai Comuni in funzione delle diverse modalità di gestione dell'intervento adottate dalle singole Regioni.

In generale, i comportamenti rilevati finora nella gestione dei finanziamenti CIPE sono così sintetizzabili:

- la gestione della fase realizzativa è molto attenta al rispetto formale delle procedure di rendicontazione finanziaria piuttosto che al merito e alle finalità strategiche dell'intervento, anche a causa dei criteri che sovrintendono all'impiego dei fondi CIPE;
- il ruolo dei Comuni è genericamente residuale e passivo. Si afferma di fatto un modello di CST come soggetto "altro" dai Comuni, orientato alla realizzazione di investimenti in infrastrutture tecnologiche (reti, hardware e software).

Nel caso del CST/ALI il soggetto attuatore è il CNIPA il quale ha invece adottato un modello di intervento orientato a stimolare il protagonismo dei Comuni e a promuovere la loro piena consapevolezza del processo associativo in atto. La regia, nazionale in quanto tutte le regioni e tutti i Comuni risultavano destinatari dell'intervento, ha dovuto essere, per forza di cose, più attenta alle variabili di sistema ed ha dovuto confrontarsi con le rappresentanze dei Comuni, oltre che con le Regioni e le Province.

L'obiettivo di disegnare un intervento che fosse rispondente ai reali fabbisogni dei piccoli e medi Comuni si è imposto, come si è detto, anche in considerazione della debolezza della committenza politico-istituzionale.

Si è dunque ritenuto di dover suggerire una metodologia di approccio alla progettazione del CST che fosse partecipata dai beneficiari finali. La relativa povertà delle risorse a disposizione dei CST/ALI, ha reso, inoltre, più meditata l'adesione dei singoli Comuni e più impegnativo il ruolo di supporto delle Regioni e delle Province.

Il nome "ALI", acronimo di "Alleanze Locali per l'Innovazione", è stato suggerito anche per segnalare la non necessità di un "centro" fisico, di un riferimento organizzativo, tecnologico e gestionale "altro" rispetto ai Comuni.

Tuttavia adottare irreversibilmente il solo termine "ALI" in luogo di CST avrebbe dato il segno di una frattura definitiva e incomponibile, oltre che incomprensibile, tra i due interventi. Si è, dunque, mantenuto in vita l'acronimo CST per sottolineare la volontà di stabilire un rapporto di continuità tra i CST finanziati con i fondi della finanziaria 2003 e i CST finanziati con i fondi CIPE e per ricondurre gli uni e gli altri ad una progettualità condivisa quanto meno nelle finalità, che sia in grado di avvicinare le esperienze di cooperazione intercomunale nelle regioni italiane, pur nella consapevolezza delle differenti tradizioni e delle diversità dei contesti.

Il grafico seguente ha l'obiettivo di schematizzare le considerazioni sin qui svolte.

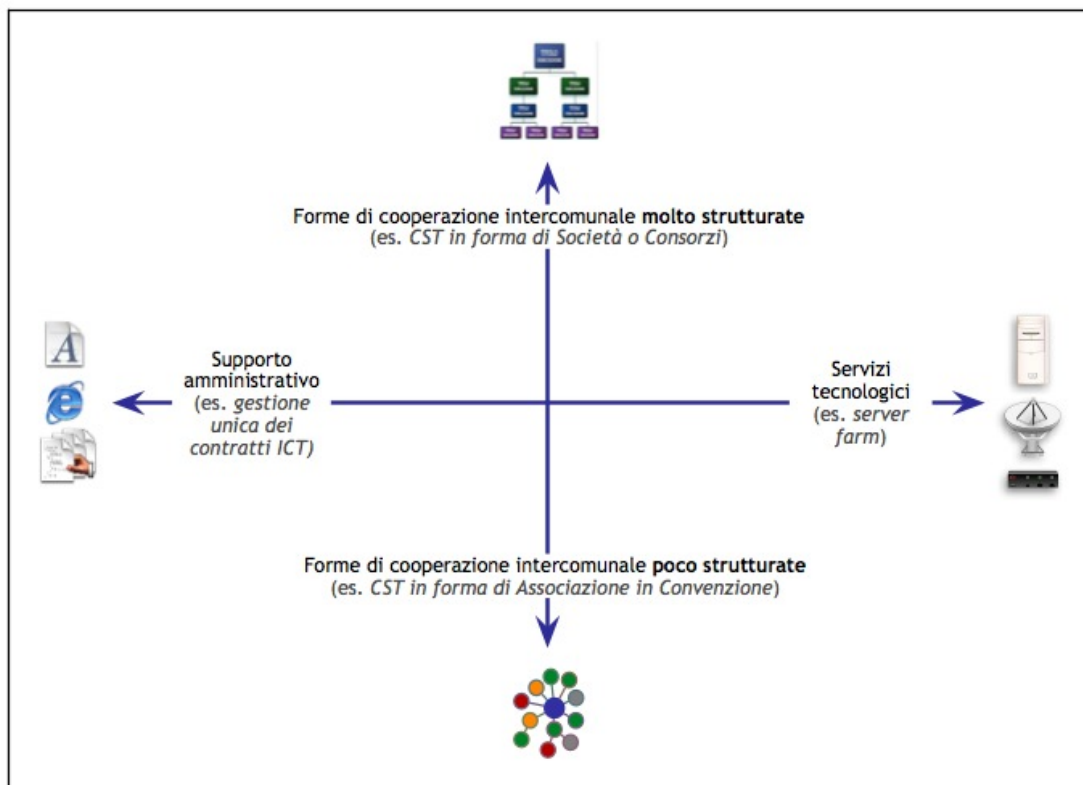


Grafico 1.1. Confronto tra CST/CIPE e CST/ALI

Le situazioni teoricamente rappresentabili, anche nelle sue forme estreme, con l'ausilio del diagramma (CST caratterizzati da tutte le innumerevoli, possibili composizioni degli ingredienti che caratterizzano ciascuno dei 4 riquadri) possono essere tutte pienamente legittime e funzionali in ragione dei fabbisogni e degli interessi dei Comuni proponenti.

Non è possibile stabilire ex ante cosa sia utile e cosa non lo sia: in determinati contesti una forma di cooperazione intercomunale MOLTO strutturata può essere utile quanto una forma di cooperazione intercomunale POCO strutturata; allo stesso modo, un CST può offrire solo servizi di carattere tecnologico, mentre un altro solo servizi di assistenza amministrativa, ed ambedue possono operare così bene da rendersi assolutamente utili e insostituibili.

Aver "fatto mettere le ALI" ai CST, formula immaginifica adottata da qualche giornale di provincia per parlare del progetto, una funzione l'ha comunque svolta giacchè ha richiamato l'attenzione sulla piena praticabilità di soluzioni "leggere": promuovere associazioni in convenzione piuttosto che Società o Consorzi; offrire servizi di supporto piuttosto che servizi in outsourcing.

In ogni caso, se ben progettato, ben avviato e ben gestito, un CST che si strutturi in srl o spa e che dia servizi da "superCED" può essere efficiente ed utile quanto la più leggera delle associazioni in convenzione che limiti il proprio mandato alla erogazione di pregiate consulenze gestionali ai Comuni associati.

Si tratta, allora, di lavorare caso per caso per definire il modello associativo più adatto e più sostenibile dai Comuni soci, in modo da garantire al meglio qualità e costi competitivi per i servizi erogati da un lato, e da assicurare un alto livello di partecipazione alle decisioni da parte dei Comuni dall'altro.

1.4 Convergenza tra CST/ALI e CST/CIPE

Le Regioni Molise, Calabria e, da ultimo, la Sicilia, hanno deciso di rivedere i progetti di CST/CIPE già avviati nei loro territori e di verificarne la possibile convergenza verso il modello "ALI", nella misura compatibile con le decisioni già assunte e con i fondi già impegnati.

Lo stesso obiettivo è stato conseguito nelle regioni Basilicata, Sardegna e Abruzzo, in quanto i CST/CIPE finanziati sul territorio hanno aderito anche al programma "ALI".

In queste regioni "I numeri dei CST" diventa la metodologia di riferimento per procedere all'analisi della domanda dei Comuni e per individuare metodologie di monitoraggio anche degli interventi finanziati con fondi CIPE.

In coerenza con le considerazioni sin qui sviluppate, il presente rapporto farà di norma riferimento ai CST – a meno che non si debbano richiamare le fonti di finanziamento, ed in questo caso useremo i due acronimi composti: CST/ALI e CST/CIPE -, auspicando che con questo acronimo si possa giungere ad identificare un *unico processo di rilevanza nazionale*, che possa articolarsi in decine di iniziative e realizzazioni diverse, tutte convergenti, tuttavia, verso l'unico obiettivo di migliorare la qualità dell'amministrazione, dell'azione di governo e dei servizi erogati nei e dai piccoli e medi Comuni.

Con questo spirito vengono trattati i contenuti dei Capitoli successivi del rapporto.

1.5 Contenuti e struttura del rapporto

Abbiamo sin qui ricostruito criticamente le fasi e i processi che, dal 2005 ad oggi, hanno portato alla costituzione formale dei CST su tutto il territorio nazionale.

A breve, in seguito alla conclusione dei lavori della Commissione incaricata della valutazione dei progetti presentati in risposta all'Avviso del 7/2/2007, sarà possibile osservarne l'avvio al funzionamento e monitorarne i risultati con la periodicità prevista dall'Avviso stesso.

Il Capitolo 2 ha intenti di sommaria descrizione dell'universo dei piccoli Comuni italiani, per consentire al lettore di riferire a questo specifico contesto gli aspetti legati alla gestione delle ICT, che saranno trattati compiutamente nei Capitoli 5 e 6.

Il Capitolo 3 è dedicato alla descrizione delle caratteristiche funzionali del sistema "I numeri dei CST", alle potenzialità del suo contenuto informativo e ai criteri con cui sono stati trattati i dati ai fini delle elaborazioni presentate in questo rapporto.

Il Capitolo 4 intende dare testimonianza dei comportamenti associativi prevalenti che hanno caratterizzato la fase appena conclusa di costituzione formale dei CST,

evidenziando i rapporti con i singoli contesti regionali, senza scendere nel dettaglio di un'analisi accurata dei modelli associativi, che sarà possibile solo quando l'attività di valutazione dei progetti si sarà conclusa.

Come detto, i Capitoli 5 e 6 sono dedicati all'esame delle realtà ICT rilevate presso i singoli Comuni.

Il Capitolo finale, il settimo, suggerisce quali debbano essere i metodi e gli strumenti più efficaci per programmare i finanziamenti nazionali e regionali di iniziative di CST e per impostarne il monitoraggio.

2. LE IDENTITÀ DEI PICCOLI COMUNI

2.1 Piccoli Comuni in cifre

Per convenzione, sono “piccoli” quei Comuni che hanno una popolazione residente che non supera i 5000 abitanti. In Italia sono poco più di 5700, per una popolazione residente complessiva di oltre 10.000.000 di abitanti.

Le regioni caratterizzate dalla maggiore numerosità di piccoli Comuni sono il Piemonte, la Lombardia e il Veneto, ma il fenomeno è significativamente presente in quasi tutte le regioni italiane. La regione che, sotto questo punto di vista, si presenta come meno dotata è la Puglia, nella quale i pochi piccoli Comuni si concentrano per lo più nella penisola salentina e attorno al Gargano.

I piccoli Comuni amministrano 166.000 Km² pari a oltre il 55% del territorio nazionale (per i 2/3 montano) ma il 55% della loro popolazione risiede in collina o in pianura.

Il saldo demografico **naturale** annuo è negativo per oltre 4000 Comuni, anche se le immigrazioni, soprattutto di extracomunitari, in molti casi riesce a compensare il calo demografico.

Più della metà dei piccoli Comuni dispone di un reddito pro-capite superiore alla media nazionale.

Sulla base di questi dati, e di altri ancora che evitiamo di elencare non essendo strettamente necessari alle finalità del presente lavoro, possiamo affermare che la tipologia socio-economica dei piccoli Comuni è grandemente differenziata tra le varie aree geografiche e all'interno delle stesse aree.

Al fine di fornire un profilo più afferrabile della realtà di cui ci occupiamo, e per la quale è stato avviato il progetto CST, possiamo tentare una catalogazione delle varie tipologie di piccoli Comuni, che sia funzionale agli obiettivi del presente lavoro.

2.2 Comuni “corona”

Possiamo stimare il loro numero in 1450. Li definiamo “corona” perché si caratterizzano per il fatto di far da corona, appunto, a centri più grandi, sui quali gravitano e con i quali vi è un'intensa integrazione sociale ed economica.

A dispetto delle loro dimensioni, questi Comuni godono dei benefici derivanti dalla prossimità a centri medio-grandi e ricambiano il privilegio divenendo sede di residenza di persone che quotidianamente si spostano sui centri di gravità economico-lavorativa. A volte sono chiamati “Comuni dormitorio”, ma questa definizione è spesso inutilmente mortificante: sarebbe più corretto definirli “a carattere prevalentemente residenziale”, in quanto in essi sono disponibili tutti i servizi che caratterizzano i centri maggiori. Non si avvertono carenze nel livello dei servizi ai cittadini e la finanza locale rispetta la media dei valori del territorio di riferimento.

L'azione amministrativa in questi Comuni dispone dei servizi professionali necessari, compresi quelli ICT, anche se le dimensioni di scala della domanda non di rado rendono elevato il livello dei costi.

2.3 Comuni “a 2 tempi”

Una stima, forse generosa, stabilisce in 1000 circa il numero di questi Comuni.

Si tratta di Comuni di piccole dimensioni i cui territori sono a prevalente vocazione turistica (sul mare o in montagna). Sono caratterizzati, di conseguenza, da fervore produttivo e tensione economica in maniera diseguale durante l'anno. I redditi dei residenti possono essere anche molto elevati e, per via delle seconde case, le finanze comunali finiscono per essere piuttosto pingui.

Il livello dei servizi è piuttosto scadente nelle stagioni morte. Il governo locale è spesso orientato a sviluppare investimenti legati alla vocazione del territorio.

Il benessere diffuso non sempre si risolve automaticamente in buone, affidabili e disponibili competenze amministrative, soprattutto per quanto riguarda l'utilizzo delle ICT nel Comune.

2.4 Comuni “museo” e “del tipico”

Questi Comuni sono diverse centinaia. I Comuni “museo”, nobilitati dalla presenza di risorse storico-artistiche, come del resto i Comuni caratterizzati da produzioni tipiche e di qualità (agroalimentari, ma anche artigianali e artistiche) godono di afflussi forse meno intensi ma più destagionalizzati rispetto a quelli “a 2 tempi”. Orientati alla tutela della propria identità culturale investono in “beni immateriali” e sempre di più riescono ad attrarre l'attenzione di un turismo d'élite.

Il carattere sofisticato dell'offerta che essi rappresentano non sempre garantisce le necessarie competenze per una gestione adeguata delle risorse ICT necessarie per un'adeguata azione amministrativa.

2.5 Comuni “pensionati”

Sono i Comuni che vivono di pensioni e di pensionati. I piccoli Comuni nei quali si registrano almeno 4 pensioni per ogni 10 abitanti sono, in Italia, oltre 1500.

Sono caratterizzati da una popolazione anziana. Elevata è la domanda di servizi sanitari, sociali e assistenziali. Vi è una scarsa attenzione, in rapporto ad altri Comuni aventi le stesse dimensioni, per gli aspetti di innovazione tecnologica e per investimenti finalizzati a migliorare l'attrattività dei territori amministrati.

I redditi sono bassi ed i collegamenti con i centri maggiori risultano deboli, non essendo alimentati da una domanda che, peraltro, non è in grado di mobilitarsi. I fenomeni di contrazione demografica sono più rilevanti che altrove.

2.6 Azioni a sostegno dei piccoli Comuni

La situazione dei piccoli e medi Comuni è, molto spesso, oggetto di analisi “impressionistiche” più che di studio ed analisi obiettiva.

Accade frequentemente, in omaggio al fatto che i piccoli Comuni sono percepiti diffusamente come marginali, poveri e dimessi, che sia a livello nazionale che locale vengano poste in essere politiche “assistenziali” che si risolvono nella distribuzione disinformata e generalizzata di finanziamenti a pioggia.

Accade anche che chiunque disponga di risorse da impiegare per favorire il superamento del divario amministrativo che caratterizza i piccoli Comuni, finisce per tenere presenti solo gli obiettivi e gli interessi (non di rado coincidenti con un immediato quanto effimero consenso politico) che intende perseguire e non la capacità dei piccoli Comuni di fare propri tali obiettivi.

Il progetto CST non sfugge a questo rischio, ma mostra, quanto meno, di esserne consapevole e di aver voluto individuare una soluzione da condividere con tutti gli autori di politiche di sostegno per i piccoli Comuni.

La soluzione sperimentata dal CNIPA è stata quella di investire in proprio, e di invitare i singoli CST ad investire, nella conoscenza di dettaglio delle singole realtà territoriali e nel profilo di ogni singolo Comune, per conseguire le seguenti finalità:

- individuare le risposte pertinenti alla domanda di servizio che altrimenti sarebbe rimasta implicita o solo parzialmente percepita;
- disegnare una geometria associativa di riferimento, che sia vissuta come adeguata dagli stessi Comuni e che, come tale, possa essere proposta a tutti gli interlocutori disposti o tenuti a finanziare interventi di sostegno amministrativo e finanziario ai piccoli Comuni.

Assumendo questo angolo visuale, la dimensione territoriale provinciale, in conseguenza del suo radicamento storico, della sua capacità di fornire un complemento all'identità di ciascun piccolo Comune, è risultata essere la geometria aggregativa di riferimento, quella, quanto meno, da cui partire per proporre, ove opportuno, varianti motivate.

3. STRUMENTI E METODOLOGIA DI ANALISI

3.1 I numeri dei CST

Per sopperire alla mancanza, in CNIPA e fuori del CNIPA, di strumenti e conoscenze per una misurazione dell'efficacia delle politiche di cooperazione intercomunale che si voleva promuovere con il progetto CST, si decise di rendere obbligatoria, contestualmente alla presentazione dei progetti da cofinanziare, la compilazione da parte dei Comuni e delle Forme Associative intercomunali aderenti di due moduli di rilevazione (vedi allegati 1 e 2), resi disponibile on-line.

I moduli prendevano in esame molti aspetti della struttura dei piccoli e medi Comuni: lo stato della finanza locale, dell'organizzazione, delle risorse umane, delle infrastrutture di telecomunicazione, del ricorso alle tecnologie informatiche, della partecipazione ai progetti di innovazione, dei fabbisogni di servizi e delle motivazioni dell'adesione al CST/ALI.

L'obiettivo che ci si poneva veniva espressamente dichiarato in apertura del modulo:

- fotografare lo stato di ciascun Comune aderente al momento dell'avvio del CST; rilevare, in particolare, il livello di informatizzazione del Comune e il grado di consapevolezza della struttura in rapporto all'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- far emergere il fabbisogno di servizi di ciascun Comune aderente, con il fine di orientare la progettazione esecutiva del CST;
- rendere disponibile, per ciascun servizio, termini di confronto per rendere possibile una misurazione, nel tempo, dei benefici conseguiti da ciascun Comune a seguito della propria adesione al CST.

Veniva assicurato, come viene confermato in questa sede, che i dati forniti sarebbero stati sempre nella piena disponibilità dell'Ente dichiarante in modalità on-line: il Comune, con un accesso protetto e riservato, avrebbe potuto – ed effettivamente può - aggiornare la propria “fotografia” e disporre di uno strumento di autovalutazione da utilizzare nel tempo, in funzione dello sviluppo della collaborazione con il proprio CST.

Aggiustamenti successivi alla pubblicazione dell'Avviso hanno suggerito di “sollevare” i Comuni sotto i mille abitanti dall'obbligo della compilazione e, per quanto riguardava gli altri Comuni, di pretendere che i moduli fossero compilati, per ciascun CST/ALI, almeno dalla metà + 1 dei Comuni tra i 1000 e i 5000 abitanti, per un totale di almeno il 51% della popolazione residente.

I risultati conseguiti hanno superato abbondantemente la soglia minima di accettabilità prevista.

E' doveroso aggiungere in questa sede che alcune delle analisi svolte possono apparire, ad un addetto ai lavori, poco sofisticate da un punto di vista strettamente statistico e, quindi, non sempre correttamente rappresentative della specifica realtà di ogni tipologia

di Comuni coinvolti. Abbiamo infatti trattato i Comuni rispondenti come se fossero un campione omogeneo – tutti i Comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti-, mentre nell’ambito di questo cluster si può registrare una pluralità di comportamenti diversi.

Abbiamo ritenuto, tuttavia, che un’analisi che partisse dal presupposto che tutti i Comuni rispondenti abbiano deciso di aderire ad un CST sulla base di esigenze espresse e riconosciute come obiettivamente condivise potesse comunque dare indicazioni valide a chi debba operare per la buona riuscita dei CST.

3.2 Un patrimonio informativo per i CST

La base informativa “I numeri dei CST”, che nei primi mesi del 2008 costituisce un patrimonio particolarmente pregiato per l’attualità dei suoi contenuti, è soggetto a rapida obsolescenza e, quindi, a perdita di valore, se non si pongono in essere sin dalle fasi di avvio dell’esperienza realizzativa dei CST, iniziative per il suo consolidamento e sviluppo.

Tale considerazione resta valida anche in presenza di singoli dati non normalizzati, in quanto è espressamente previsto e coltivato un interesse soggettivo dei singoli CST ad operare sui dati di propria competenza al fine di renderli rispondenti al vero il più possibile, in costanza di progetto.

Per questo motivo, il CNIPA proporrà, attraverso un apposito sito web ad accesso protetto (<http://cst.cnipa.gov.it>) l’impiego di “I numeri dei CST” per il monitoraggio di tutte le fasi delle attività progettuali.

Fino al rilascio dell’ultima quota di co-finanziamento, i Comuni e i CST saranno tenuti a garantire l’alimentazione di “I numeri dei CST” in corrispondenza degli stati di avanzamento del progetto. In tal modo la base informativa, mentre consentirà al CNIPA di disporre di uno strumento efficace di monitoraggio, permetterà ai Comuni e agli stessi CST un esercizio costante di “autovalutazione”.

Ad altri soggetti della P.A., non direttamente coinvolti nella realizzazione del progetto ma potenzialmente interessati ad una semplificazione nella cooperazione con i piccoli e medi Comuni e, quindi, al buon esito di esso (Ministero dell’Interno in primis e altri Ministeri, ISTAT, INPS, INAIL, Province e Regioni non direttamente coinvolti nel processo realizzativo dei CST, Università e Centri di ricerca, etc.) potrà essere consentito un accesso ai dati raccolti, in forma aggregata.

La sola iniziativa del CNIPA, tuttavia, man mano che la leva finanziaria del co-finanziamento andrà perdendo la sua consistenza, si rivelerà inadeguata a fronteggiare il rischio di un abbandono della manutenzione de “I numeri dei CST”.

Bisogna, di conseguenza, verificare la sussistenza di ragioni e di interessi istituzionali, possibilmente condivisi, che possano garantire a “I numeri dei CST” di sopravvivere quale strumento utile per la programmazione di interventi di innovazione nei territori governati dai piccoli e medi Comuni.

A tale proposito le attenzioni da sollecitare sono quelle di tutte le Regioni in primis, del Dipartimento delle politiche di sviluppo del MISE, del Dipartimento dell’Amministrazione Civile del Ministero dell’Interno, del Ministro per gli Affari regionali, del Ministero dell’Economia e delle Finanze, delle Province, dell’ISTAT.

3.3 Modalità di raccolta dati e contenuti della base informativa

La scheda di rilevazione utilizzata per raccogliere i dati alla base de “I numeri dei CST” si articolava nelle 12 sezioni schematizzate nel grafico successivo.

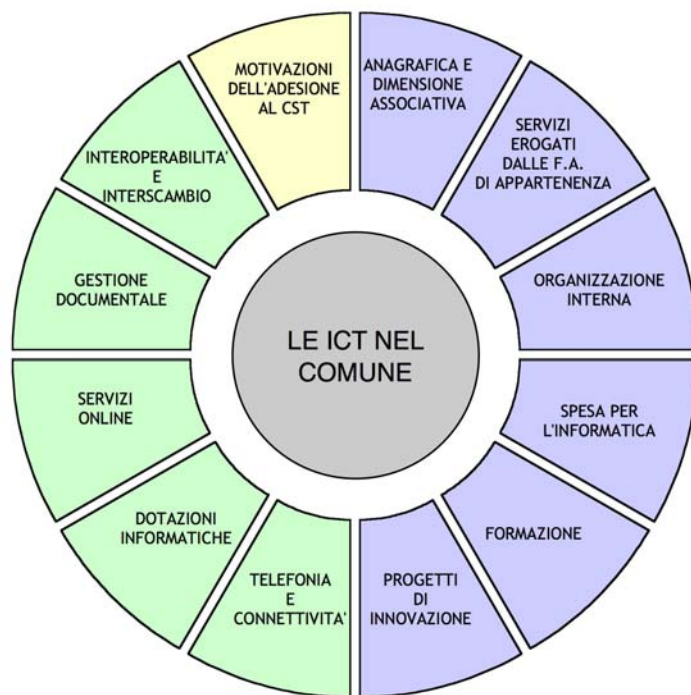


Grafico 3.1. Contenuti della scheda di rilevazione

Sei sezioni (indicate in blu, a destra) erano mirate a raccogliere informazioni di carattere generale sui “comportamenti” dell’Ente in merito alla gestione delle ICT, con particolare attenzione agli aspetti organizzativi e alle scelte gestionali, alla propensione all’associazionismo intercomunale, all’articolazione della spesa, alle iniziative di formazione e di partecipazione a progetti per la ricerca di finanziamenti.

Cinque sezioni (in verde, a sinistra), erano orientate ad approfondire il tema delle scelte gestionali e operative del Comune in merito ad ambiti specifici come la telefonia, la gestione delle pratiche amministrative, l’uso di internet, il protocollo informatico e la gestione documentale, l’interoperabilità e l’interscambio informativo con altri Enti.

La dodicesima e ultima sezione era infine orientata a raccogliere le motivazioni dei Comuni per l’adesione al CST e il fabbisogno di servizi **percepito** dal rispondente.

3.4 Comuni partecipanti ai CST/ALI e Comuni rispondenti

Nonostante le finalità specifiche che hanno reso “I numeri dei CST” un vero e proprio sistema di supporto alla progettazione dei CST, la ricchezza del patrimonio informativo

alla base del sistema è tale da dover essere valorizzata al di fuori dello specifico contesto di origine.

A questo scopo è doveroso sottolineare alcuni aspetti relativi alla numerosità e alla collocazione geografica dei Comuni di cui si dispongono dati, anche per rendere più agevole la comprensione delle conclusioni tratte dall'esame dei dati.

L'universo dei Comuni partecipanti ai CST/ALI non coincide con quello dei Comuni che hanno compilato la scheda di rilevazione.

Sebbene, infatti, il CNIPA, ai fini di una buona progettazione del CST nel suo complesso, abbia sottolineato in ogni sede la necessità di definire il portafoglio dei servizi del CST sulla base di un'accurata analisi della domanda dei Comuni, nella maggior parte dei casi la rilevazione non ha interessato il 100% dei partecipanti.

I motivi sono da ricercarsi prevalentemente in una pianificazione delle attività di redazione del progetto che non teneva adeguatamente conto dei tempi necessari per organizzare il coinvolgimento e la risposta dei Comuni. Basti osservare che ben il 57% delle schede di rilevazione sono state completate tra il 1° settembre e il 19 ottobre 2007, dunque nelle settimane immediatamente precedenti alla presentazione dei progetti (l'Avviso CNIPA è stato pubblicato nel mese di febbraio 2007!).

Nel complesso hanno aderito all'iniziativa CST/ALI 4042 Comuni; di questi 2831 hanno compilato la scheda di rilevazione (d'ora in avanti Comuni "rispondenti").

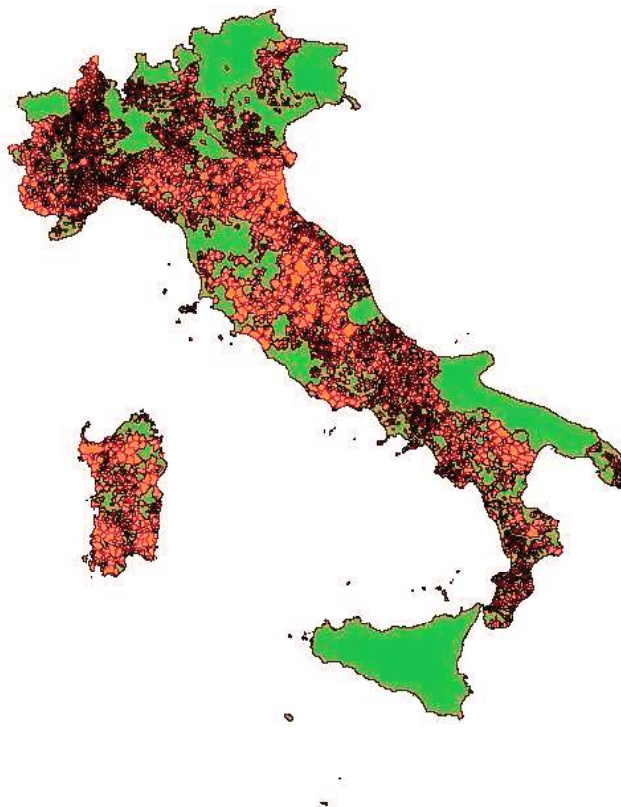


Grafico 3.2. Distribuzione territoriale dei Comuni aderenti ai CST/ALI

La seguente tabella riporta il numero dei Comuni “rispondenti” organizzato per regione e classe demografica.

Regione Comuni	fino a 1.000 ab.	da 1.001 a 5.000 ab.	da 5.001 a 10.000 ab.	da 10.001 a 20.000 ab.	da 20.001 a 50.000 ab.	oltre 50.000 ab.	TOTALE COMUNI
ABRUZZO	44	75	11	6	6	2	144
BASILICATA	6	36	10	4	0	0	56
CALABRIA	34	133	26	8	0	1	202
CAMPANIA	45	173	38	20	7	2	285
EMILIA ROMAGNA	14	95	73	42	14	13	251
FRIULI V. GIULIA	0	0	0	0	0	0	0
LAZIO	55	98	24	17	15	4	213
LIGURIA	32	23	9	4	1	3	72
LOMBARDIA	14	137	31	23	2	1	208
MARCHE	45	110	29	9	9	2	204
MOLISE	61	57	6	0	2	0	126
PIEMONTE	85	429	33	5	5	0	557
PUGLIA	1	20	10	6	0	0	37
SARDEGNA	18	56	5	4	0	1	84
SICILIA	0	0	0	0	0	0	0
TOSCANA	11	48	2	1	0	0	62
TRENTINO A.A.	0	0	0	0	0	0	0
UMBRIA	10	51	12	9	7	3	92
VENETO	28	142	44	17	5	2	238
TOTALE	503	1683	363	175	73	34	2831

Tabella 3.1. Numero dei Comuni “rispondenti” per regione e classe demografica

Dalla tabella emergono alcuni dati significativi:

- quasi il 60% dei Comuni rispondenti ha popolazione inferiore a 5.000 abitanti
- per le Regioni Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Trentino Alto Adige non sono disponibili informazioni per le ragioni esposte nel capitolo successivo.

Sebbene l’iniziativa CST/ALI fosse espressamente rivolta ai piccoli Comuni, alle varie aggregazioni territoriali hanno preso parte anche Comuni medio-grandi, Province, Comunità Montane e Unioni di Comuni.

Della partecipazione di Province e Forme Associative di Comuni al CST si tratta diffusamente nel capitolo 4.

A livello metodologico si è ritenuto di dover limitare il campo di osservazione alle informazioni rilasciate dai Comuni sotto i 30.000 abitanti, per i seguenti motivi:

- l’iniziativa, come detto, si rivolge espressamente ai piccoli Comuni e dunque di questi è interessante analizzare la situazione “de facto”;
- il numero dei Comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti non è rilevante.

Il livello di adesione all’iniziativa CST e all’attività di rilevazione, è schematizzato nel grafico seguente.

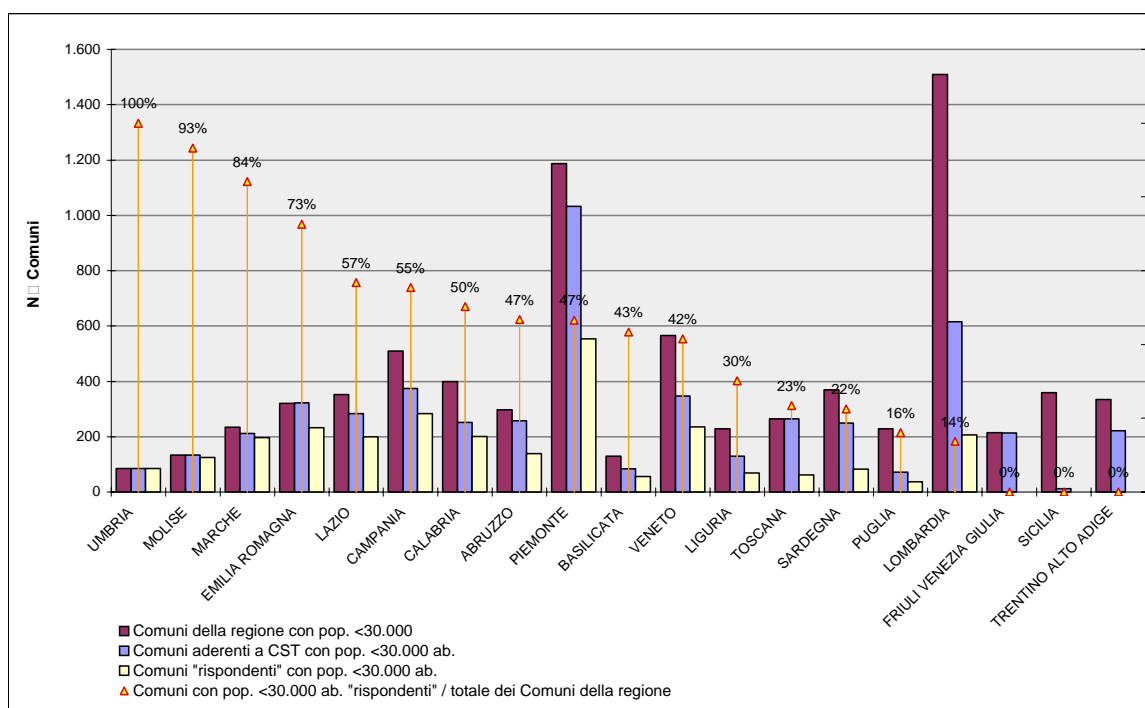


Grafico 3.3. Confronto tra Comuni sotto i 30.000 abitanti, Comuni aderenti a CST e Comuni "rispondenti" - (Valori assoluti e %, per regione)

Il grafico evidenzia come dai dati disponibili sarà agevole tracciare un profilo molto preciso dello stato dell'informatizzazione dei Comuni di piccole e medie dimensioni nelle Regioni Umbria, Molise, Marche ed Emilia Romagna (100% - 75% dei Comuni rispondenti sul totale) e come si possa arrivare a buone approssimazioni dall'esame dei dati di Lazio, Campania, Calabria, Abruzzo, Piemonte, Basilicata e Veneto (57% - 42% dei Comuni rispondenti sul totale). Poco rappresentate sono invece le Regioni Liguria, Toscana, Sardegna, Puglia e Lombardia (30% - 14% dei Comuni rispondenti).

3.5 Normalizzazione dei dati – Integrazioni e confronti

Tutte le informazioni richieste dalla scheda di rilevazione sono state reperite all'interno del Comune e compilate dall'addetto comunale incaricato della rilevazione, ad eccezione dei dati riepilogativi di bilancio (articolazione delle entrate e totale della spesa corrente – anno 2006), che provengono dal Ministero dell'Interno e che sono stati pre-caricati nell'applicazione web prima del suo rilascio per la compilazione.

Alcuni dati raccolti sono stati confrontati con alcune serie nazionali della Statistica Ufficiale, in particolare con la rilevazione sperimentale sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni locali (anno 2005) e con i valori sul personale impiegato nei Comuni (anno 2005).

In confronto è stato fatto, in particolare, per i dati sulla spesa per l'informatica e sulle modalità di gestione delle ICT nel Comune. L'esito del confronto è stato di piena

coerenza tra i risultati della rilevazione qui presentata e delle serie ISTAT, come verrà illustrato più compiutamente nel corso della trattazione.

3.6 Valore e limiti della base di conoscenza risultante

Nei territori regionali in cui la percentuale dei Comuni rispondenti è stata molto alta toccando le quote del 75%-100% “I numeri dei CST” offre elementi unici di rappresentazione dello stato dell’arte dell’innovazione tecnologica nelle Amministrazioni locali.

Si tratta di informazioni di grande utilità per chi, come alcune Amministrazioni regionali, intende svolgere una funzione di coordinamento territoriale delle politiche di innovazione e di sviluppo delle ICT.

Nelle altre Regioni tuttavia, la presenza di Comuni rispondenti è “a macchia di leopardo” oppure concentrata intorno alle Amministrazioni, prevalentemente provinciali, che svolgono il ruolo di capofila del CST. Nelle intenzioni del CNIPA, infatti, la rilevazione doveva rispondere alla necessità di disporre di uno strumento per l’analisi del bisogno di servizi espresso dai Comuni, piuttosto che di lavorare ad un’indagine campionaria.

I dati elaborati su scala nazionale (ad esempio nelle serie organizzate per ripartizione dei Comuni in classi demografiche) possono dunque risultare fortemente condizionati da fattori territoriali, come la presenza di fornitori locali, oppure da particolari iniziative di sostegno promosse dalle Regioni per i piccoli Comuni.

Per questo motivo nelle elaborazioni grafiche e tabellari di seguito riportate, si propone sempre, ove possibile, il dato parametrato alla popolazione e organizzato per viste regionali.

Sussistono poi una serie di limiti legati, più in generale, alla difformità delle “culture” di compilazione: sebbene la raccolta dei dati abbia necessariamente coinvolto diverse figure professionali all’interno dello stesso Comune (il Segretario, l’addetto – a vario titolo – al funzionamento delle ICT e il ragioniere, per citarne alcune), il ruolo o la funzione svolta da chi si è fatto carico delle attività di raccolta dei dati e di compilazione hanno senz’altro condizionato il lavoro finale in merito a:

- accuratezza e profondità nelle risposte, derivanti dalla motivazione e dalla piena consapevolezza del processo di costituzione del CST;
- piena comprensione dei quesiti e del linguaggio utilizzato nella scheda;
- piena conoscenza dei processi di innovazione interni.

La ripartizione degli addetti alla compilazione per Aree organizzative del Comune riportata nella tabella successiva, evidenzia come la maggior parte dei compilatori provenga dall’area Amministrativa e solo una minoranza da quella “tecnica” (appena il 12% dei compilatori si definisce addetto all’informatica), in coerenza con le considerazioni più avanti formulate in merito all’organizzazione Comunale.

Su 2831 schede pervenute in totale, 2750 hanno riportato le seguenti indicazioni:

		N°	%
SERVIZI AMMINISTRATIVI	Ufficio di Segreteria, Affari Generali	532	19%
	Ragioneria e Servizi Finanziari	493	18%
	Segretario Comunale, Vice Segretario, Direttore Generale	464	17%
SERVIZI TECNICI	Area informatica, CED	322	12%
	Ufficio Tecnico, Lavori Pubblici, Urbanistica, Ambiente	305	11%
ORGANI ISTITUZIONALI	Sindaco, Segreteria del Sindaco e personale di STAFF, Assessori, Consiglieri	156	6%
ALTRI SERVIZI	Servizi Demografici	74	3%
	Servizio Tributi	57	2%
	Polizia Locale	24	1%
	Altro	33	1%
	<i>Area non specificata</i>	290	10%
ALTRO	<i>Area non specificata</i>	290	10%
TOTALE		2750	100%

Tabella 3.2. Addetti alla compilazione della scheda di rilevazione, per area organizzativa

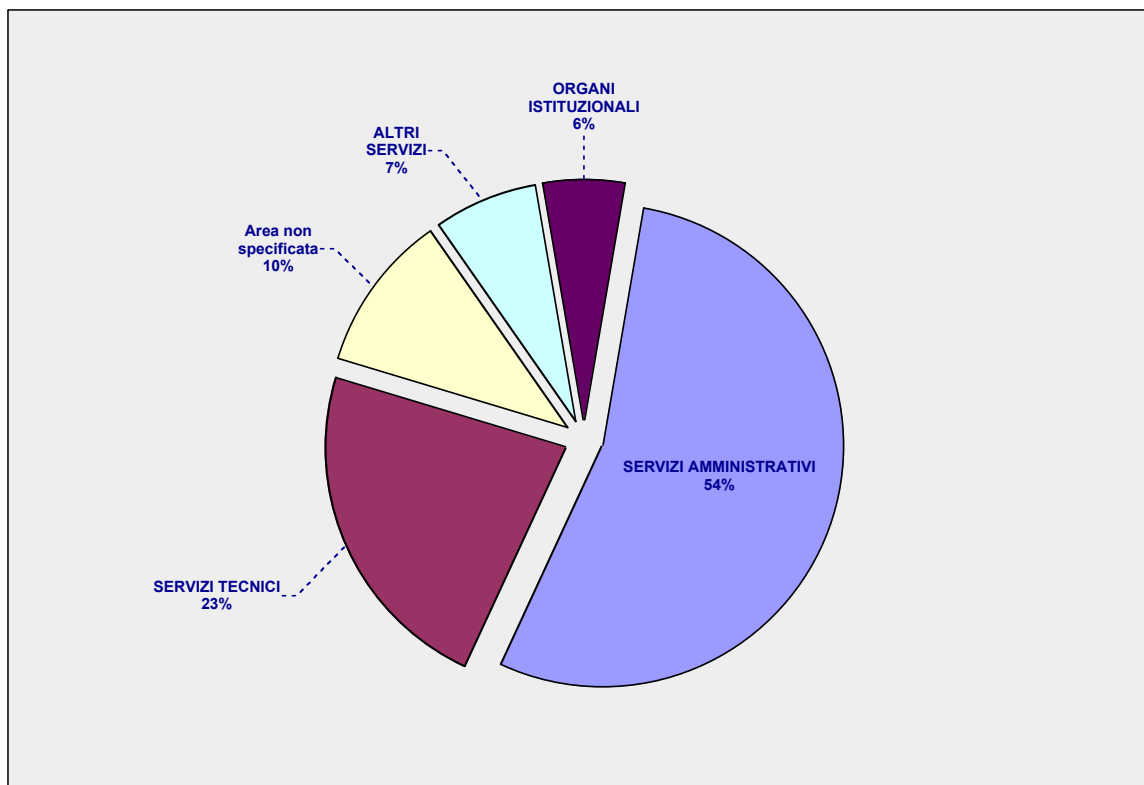


Grafico 3.4. Addetti alla compilazione della scheda di rilevazione per area organizzativa - (Valori %)

Infine, un accurato e faticoso lavoro di normalizzazione dei dati relativi ai nomi dei fornitori, delle banche, delle forme associative di appartenenza è stato necessario e propedeutico alle elaborazioni di seguito presentate e commentate.

4. I CST: UN'ISTANTANEA AL NASTRO DI PARTENZA

4.1 Contesti regionali e modelli associativi adottati

Senza addentrarci in una disamina analitica dei singoli modelli associativi, che sarà possibile solo quando ciascun progetto sarà stato esaminato e ammesso al co-finanziamento, ci limitiamo, in questo capitolo, a testimoniare le dinamiche che, dietro l'influenza dei singoli contesti regionali, hanno caratterizzato le scelte dei CST in merito alla forma giuridica e alle "architetture associative".

Il dato va interpretato alla luce di alcune considerazioni. E' infatti utile ricordare in questa sede che mancano i dati relativi ad alcuni territori del Nord est: la Regione Friuli VG, le Province autonome di Trento e Bolzano, realtà nelle quali operano, da anni, alcuni CST ante litteram, che non hanno partecipato alla rilevazione in quanto non interessati al co-finanziamento CNIPA. Stessa decisione è stata assunta dalla Valle d'Aosta nel Nord Ovest e, nelle Isole, dalla Sicilia (fatto, questo, che limita la rappresentatività dell'Area geografica "Isole" alla sola realtà della Sardegna).

Ciò detto, i dati esaminati ci permettono di ricostruire distinti modelli associativi comunque influenzati dal ruolo svolto dalle Regioni.

4.1.1 CST/ALI "integrati"

Si tratta di CST/ALI promossi da Regioni con forte orientamento all'integrazione dei differenti livelli di governo presenti sul territorio. Essi sono caratterizzati da una partecipazione pressochè totalitaria da parte dei piccoli e medi Comuni della regione e spesso anche da altri Comuni, per via dell'enfasi posta dai governi regionali nella promozione e organizzazione dei CST.

Le Regioni Emilia Romagna, Liguria, Toscana, Sardegna, Umbria, Piemonte possono essere ritenute le suggeritrici più autorevoli di questo modello di CST. Esse si sono distinte per il significativo ruolo di indirizzo svolto e per aver sviluppato prassi concertative efficaci con gli Enti locali e per aver proposto strategie di cooperazione basate su pratiche di "Community networking" ed una forte integrazione dell'azione di governo tra i livelli comunale, provinciale e regionale.

Tutte queste regioni sono caratterizzate dalla presenza di un solo CST di rango regionale, salvo che nel caso del Piemonte, dove i CST sono uno per provincia, ma con un forte coordinamento regionale.

Le politiche di sviluppo locale di queste Regioni fanno esplicito riferimento alla necessità di sostenere la cooperazione intercomunale in tema di ICT per superare il cosiddetto "digital divide" che separa i territori ricchi dai territori marginali, e non di rado prevede una cospicua allocazione di risorse per lo sviluppo dei CST previsti.

Nell'architettura di funzionamento dei CST concordata nelle sedi istituzionali, viene prevista una gamma di soluzioni organizzative variamente articolate, che privilegiano, a

grandi linee, l'accentramento delle funzioni di produzione e l'articolazione sul territorio delle funzioni di erogazione di servizi e di assistenza.

Uno specifico ruolo di coordinamento operativo viene spesso riconosciuto a livello locale alle Province, laddove il rispetto dell'architettura istituzionale lasci presumere un'efficace coordinamento dei rapporti tra i piccoli e medi Comuni e le altre istituzioni regionali coinvolte nel CST.

4.1.2 CST/ALI “osservati”

Sono i CST costituitisi in Veneto, Marche e Lombardia, in cui la Regione ha ritenuto di non voler proporre un proprio modello di CST/ALI e di lasciare i Comuni e le Province totalmenti autonomi nelle loro scelte. Esse, tuttavia, si dichiarano intenzionate a favorire ogni possibile coerenza tra le politiche alla base di ciascun CST e le politiche di cooperazione intercomunale promosse dalle Regioni.

La Lombardia, il Veneto e le Marche hanno sviluppato, negli anni scorsi, politiche di incentivazione per favorire, nei piccoli e medi Comuni, l'adozione di soluzioni tecnologiche (infrastrutture e servizi applicativi) orientate all'integrazione di dati e patrimoni informativi di interesse regionale. Con l'avvento dell'iniziativa CST è comprensibile la loro esigenza di osservare come frutterà l'investimento complessivo sostenuto negli anni precedenti ed, in alcuni casi, ancora in corso.

In queste regioni le aggregazioni sono a prevalente guida provinciale; in alcuni casi, a coordinare i CST si sono candidate con successo realtà consortili intercomunali o altre forme associative tra Comuni.

Come conseguenza, tendono ad affermarsi visioni e modelli differenziati di gestione dei CST, il che può essere un fatto positivo quanto un motivo di potenziale dispersione di esperienze e risultati.

4.1.3 CST/ALI “orientati”

Si tratta di CST, per lo più coordinati da Province, per i quali la Regione ha espresso degli orientamenti, di norma raccolti, in ordine ai modelli associativi auspicabili, anche in vista di possibili successivi interventi di sostegno diretto da parte delle Regioni stesse.

Il caso più chiaro di CST/ALI “orientati” si ha nel Lazio dove le Province, di concerto con la Regione, hanno promosso la costituzione di 5 distinti CST a guida provinciale.

A livello regionale opera una “Cabina di regia” promossa dalla Regione che vede anche la presenza degli organismi rappresentativi degli Enti locali oltre, naturalmente, a quella delle Province nel loro ruolo di soggetto attuatore dei CST.

Qualcosa di analogo accade in Abruzzo, con una specificità di cui tra poco si dirà.

4.1.4 CST/ALI “sovrapposti”

Sono aggregazioni di Comuni, già costituite come CST/CIPE e dunque site in regioni meridionali che si sono candidate presentando progetti come CST/ALI, con l'obiettivo di poter fruire di un cofinanziamento aggiuntivo ma anche per aggiudicarsi un “riconoscimento”, e quindi un accreditamento, di rango nazionale.

Questo è accaduto in Sardegna - regione per la quale possiamo parlare di un CST “integrato e sovrapposto” – e, con un maggiore protagonismo dei singoli Comuni o di loro aggregazioni preesistenti, in Molise (per l’unico CST istituito nella regione); in Basilicata, con 2 CST; e in Abruzzo, limitatamente al solo CST/CIPE finanziato in questa regione.

Un’azione amministrativa decisa e coordinata dalla Regione per far coincidere le aggregazioni CST/ALI con quelle già finanziate dei CST/CIPE (processo, questo, che implica una ridefinizione complessiva delle aggregazioni) è in corso in Calabria.

4.1.5 CST “senza ALI”

Vi sono poi alcune regioni meridionali in cui il problema della convivenza tra CST/ALI e CST/CIPE non sembra preoccupare i governi regionali. Questo accade certamente in Puglia (3 CST/CIPE e 1 CST/ALI), in Campania (dove alcuni CST/CIPE hanno comunque deciso, in autonomia, di qualificarsi anche come CST/ALI) e in Sicilia, dove non sono presenti CST/ALI, ma dove la Regione ha deciso, d’intesa con le associazioni rappresentative degli Enti locali, di orientare lo sviluppo dei CST/CIPE verso il modello ALI.

4.2 La partecipazione delle Province

Si è già fornita una indicazione abbastanza precisa del livello di coinvolgimento delle Province nei progetti CST/ALI.

In molti casi, la Provincia si è rivelata il “contenitore” verso il quale i piccoli Comuni sono naturalmente confluiti per consolidare e dare una forma sostenibile alla loro volontà di aggregarsi.

Il progetto CST, infatti, si è da subito rivelato come troppo impegnativo per poter essere sostenuto dalla sola volontà associativa di Enti caratterizzati da piccole dimensioni, dalle capacità organizzative troppo limitate, e dall’oggettiva difficoltà nella “tessitura” di relazioni interistituzionali.

Si avvertiva la necessità di un perno, di una leva, di un punto di appoggio che, essendo sufficientemente “fermo” e di adeguate dimensioni organizzative, potesse mobilitare risorse da sottrarre all’operatività quotidiana per destinarle alla “causa comune”, accettando di mettersi al servizio dei Comuni nella progettazione e realizzazione dei CST.

La Provincia è risultata essere la realtà più “alla portata dei piccoli Comuni”, anche in quei casi in cui, dopo aver promosso le aggregazioni su base provinciale, questi hanno ritenuto di dover confluire in una aggregazione più vasta, di tipo regionale (come ad esempio, è avvenuto in Emilia Romagna).

Risulta, sin da ora, del tutto evidente, anche a prescindere da un’analisi all’interno di ciascun CST che sarà possibile solo successivamente, che il ruolo della Provincia non può che essere di natura tecnico-organizzativa e giammai di orientamento delle scelte politico-amministrative dei CST.

Con questa scelta, le Province impegnate nella costruzione dei CST o, quanto meno, una buona parte di esse, dimostrano di voler dare convinta attuazione al ruolo ad esse

attribuito dal TUEL di soggetti istituzionali responsabili dell'assistenza tecnico-amministrativa ai piccoli Comuni.

Se tale orientamento verrà confermato e se le Province sceglieranno di coltivare, nei loro rapporti con i CST e i singoli Comuni, l'accrescimento delle competenze amministrative, il consolidamento di centri di competenza diffusi e la promozione di politiche di sviluppo complessivo di area vasta, si determinerà uno scenario di coordinamento delle funzioni di governo e delle politiche tra Regioni, Province e Comuni sicuramente più integrato e costruttivo di questo attuale.

In termini puramente numerici, la partecipazione delle Province all'iniziativa CST è di seguito rappresentata:

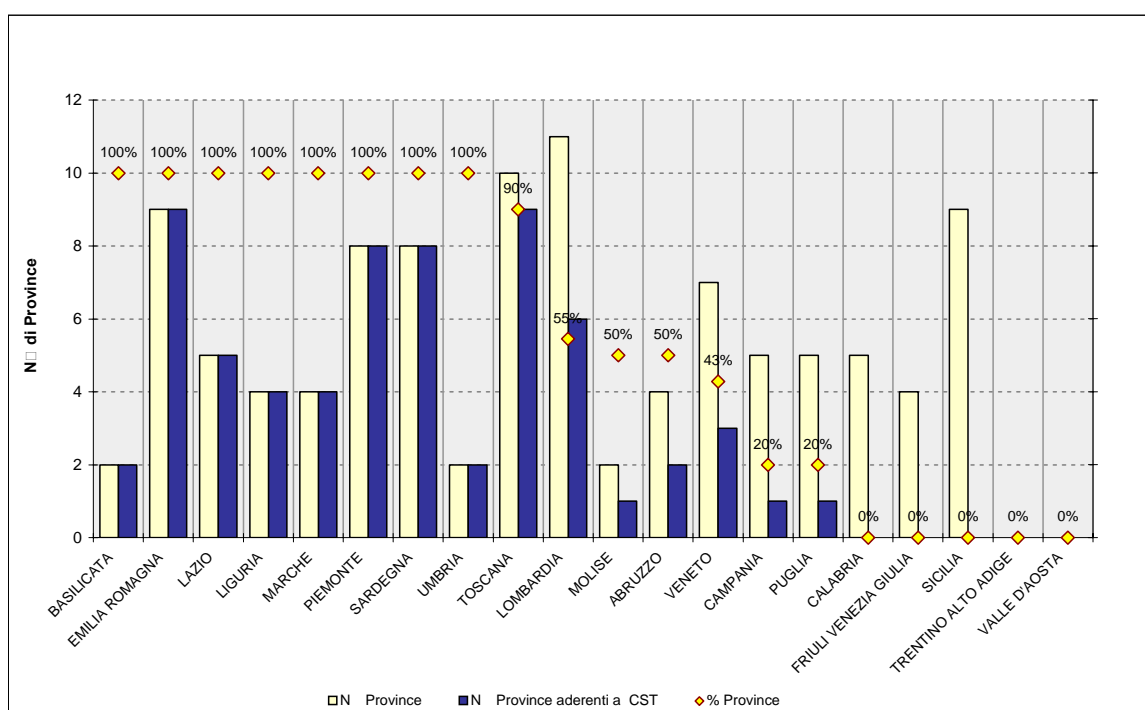


Gráfico 4.1. Partecipazione delle Province all'iniziativa CST - (Valori assoluti e valori %)

4.3 Esperienze di gestioni associate conferite ai CST

Al tempo della civiltà digitale giova ribadire che la marginalità nella quale versano molti piccoli Comuni non è riconducibile al "digital divide" in via esclusiva: il superamento del divario digitale è certamente obiettivo da perseguire, ma non basta a garantire la riduzione della marginalità sostanziale che è determinata da altri divari, di cultura, di risorse economiche, di competenze tecniche, di protagonismo, che caratterizzano i piccoli Comuni.

Per conseguire un così impegnativo risultato vi è una sola soluzione: associarsi, fare “cooperazione” e condividere sforzi e risorse.

Soluzione tutt'altro che facile da praticare: le resistenze dei campanili, spesso, sono più forti della forza di convincimento dei ragionamenti virtuosi sulla cooperazione intercomunale.

L'argomento delle gestioni associate è noto e dibattuto, sono note anche le lentezze e le difficoltà con le quali esse procedono. Ma è convinzione diffusa che su di esse si debba continuare ad investire, a meno di un'impraticabile cancellazione dell'autonomia delle amministrazioni comunali sotto una certa soglia demografica.

Per questo motivo il lavoro che qui si presenta ha preso in esame, sia pure nella misura consentita da una trattazione che ha altro oggetto, la realtà delle gestioni associate, con il duplice obiettivo di:

- ◆ sottolineare la piena compatibilità e convergenza tra gestione associata delle ICT, che i CST intendono perseguire, ed altre forme di gestione associata, di dimensioni più ridotte quanto a basi demografiche coinvolte, applicate ad altre tipologie di servizi e funzioni comunali;
- ◆ evidenziare la consistenza del patrimonio di “esperienze associative” a disposizione che può essere valorizzato a vantaggio di tutti i Comuni aderenti a ciascun CST.

Molto rilevante è la partecipazione ai CST di forme strutturate di cooperazione intercomunali pre-esistenti, in particolar modo le Comunità Montane (178) e le Unioni di Comuni (52).

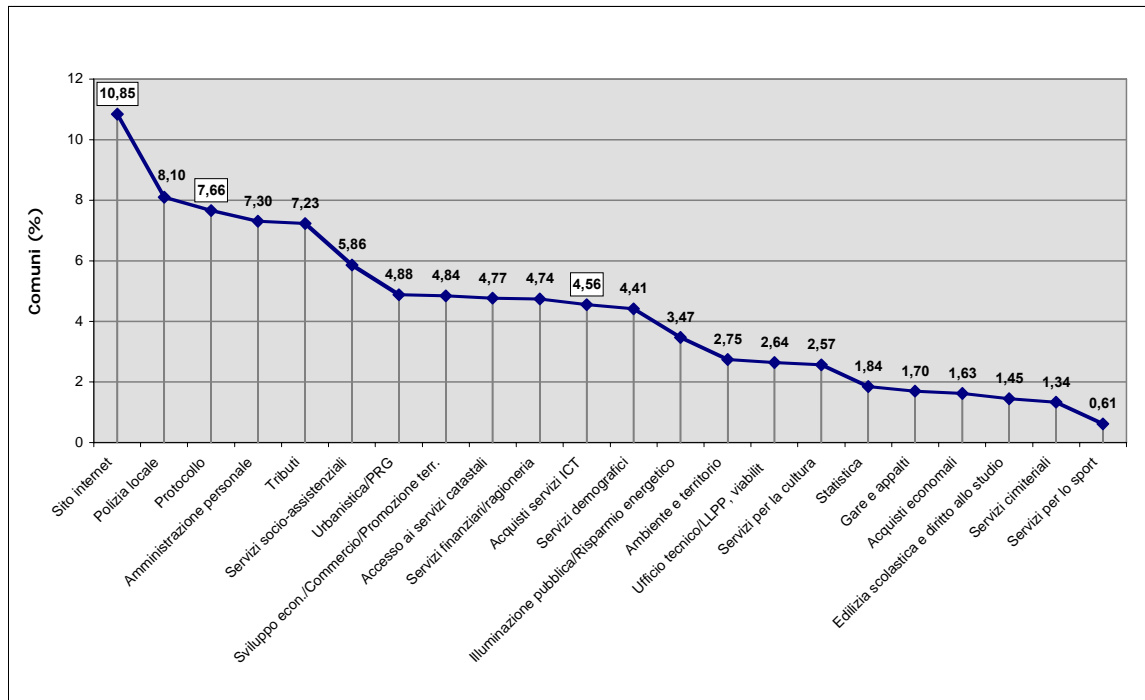


Grafico 4.2. Servizi attualmente gestiti in forma associata dai Comuni rispondenti - (Valori %)

Dalla lettura del precedente grafico 4.2, che si riferisce in particolare ai servizi comunali gestiti in modalità associata, dobbiamo prendere atto però che il fenomeno dell'associazionismo di servizio coinvolge all'incirca il 10% dei Comuni e che il livello di cooperazione **in tema di ICT** (evidenziato dai valori in chiaro) non è particolarmente apprezzabile.

Rileviamo, inoltre, che i Comuni si associano più facilmente e più efficacemente in alcune aree geografiche ed in alcune regioni, mentre riluttano a farlo in altri territori; che il numero dei servizi associati fruiti da ciascun Comune è basso; che la varietà dei servizi potenzialmente richiedibili è troppo alta per poter essere fronteggiata da Forme associative di piccole dimensioni. Ciononostante il giudizio che i Comuni danno sulla qualità dei servizi ricevuti, se si escludono quelli statistici, per i quali prevale un giudizio molto critico, sembra essere di moderata soddisfazione.

Ci troviamo, insomma, di fronte ad un panorama di esperienze non molto diffuse ma meritevoli di essere approfondite nei loro aspetti positivi e in quelli critici. Esse rappresentano in ogni caso un patrimonio pregiato portato in dote ai CST, costituito dalle esperienze di una cooperazione "di prossimità" che potrà rappresentare un utile termine di paragone per la cooperazione che si affermerà con i CST i quali, per via delle dimensioni che li caratterizzano, dovranno ricorrere a modelli di interazione più sofisticati, regolamentati e impersonali.

Infine, le gestioni associate preesistenti possono costituire i centri di competenza amministrativa e tecnica di riferimento per l'analisi di problemi e la prospettazione di soluzione che la gestione associata delle ICT a favore di un numero rilevante di Comuni certamente richiederà.

4.4 Politiche di sviluppo dei CST

Un progetto finalizzato alla gestione associata delle ICT da parte dei Comuni ha tutto l'interesse a mettersi in rapporto alle più complessive dinamiche dell'associazionismo intercomunale.

Giova richiamare, a questo proposito, per ragioni che l'esperienza di questi anni rende esplicite a chiunque, che un progetto di associazionismo intercomunale che si alimentasse solo del fattore tecnologico avrebbe vita breve.

D'altro canto va sottolineata, con particolare insistenza, anche la necessità che Regioni e governo centrale si impegnino su politiche convergenti per quanto riguarda l'incentivazione dell'associazionismo di servizio tra i piccoli e medi Comuni.

Sollecitare la costituzione di un'apposita aggregazione intercomunale ogni qual volta ci sia una "politica" da promuovere presso i piccoli e medi Comuni (politiche sociali, politiche di innovazione e di sviluppo della società dell'informazione, politiche ambientali, educative, di sviluppo economico, etc.) significa ingenerare grande confusione ed abbassare ulteriormente la qualità dell'autogoverno e dell'autostima da parte dei piccoli e medi Comuni.

Date queste premesse e stante il carattere naturalmente "strumentale" e "sussidiario" del progetto CST rispetto ad altre forme di cooperazione intercomunale sollecitate dall'alto

(servizi sociali, ambiente, sviluppo economico, trasporti, etc.), anche in virtù dell'esiguità del livello di legittimazione istituzionale con il quale il progetto CST si propone a livello nazionale, è fortemente raccomandabile che i CST adottino profili associativi che ricalchino basi di cooperazione territoriale ed istituzionale già consolidati, quali quella provinciale o quella regionale.

Solo in questo modo, infatti, è possibile innescare un processo di consolidamento dei CST e fare di essi elementi utili da valorizzare nella ridefinizione del ruolo dei piccoli e medi Comuni nei rapporti con le altre istituzioni territoriali.

5. LE ICT NEI COMUNI ADERENTI AI CST/ALI

5.1 Strutture organizzative e risorse umane

Nel complesso delle Amministrazioni comunali prese in esame, il numero medio di risorse umane disponibili nelle diverse unità organizzative è di 6,05 addetti ogni 1.000 abitanti. Nel grafico seguente tale valore è rappresentato per ciascuna delle Regioni di cui si dispongono informazioni.

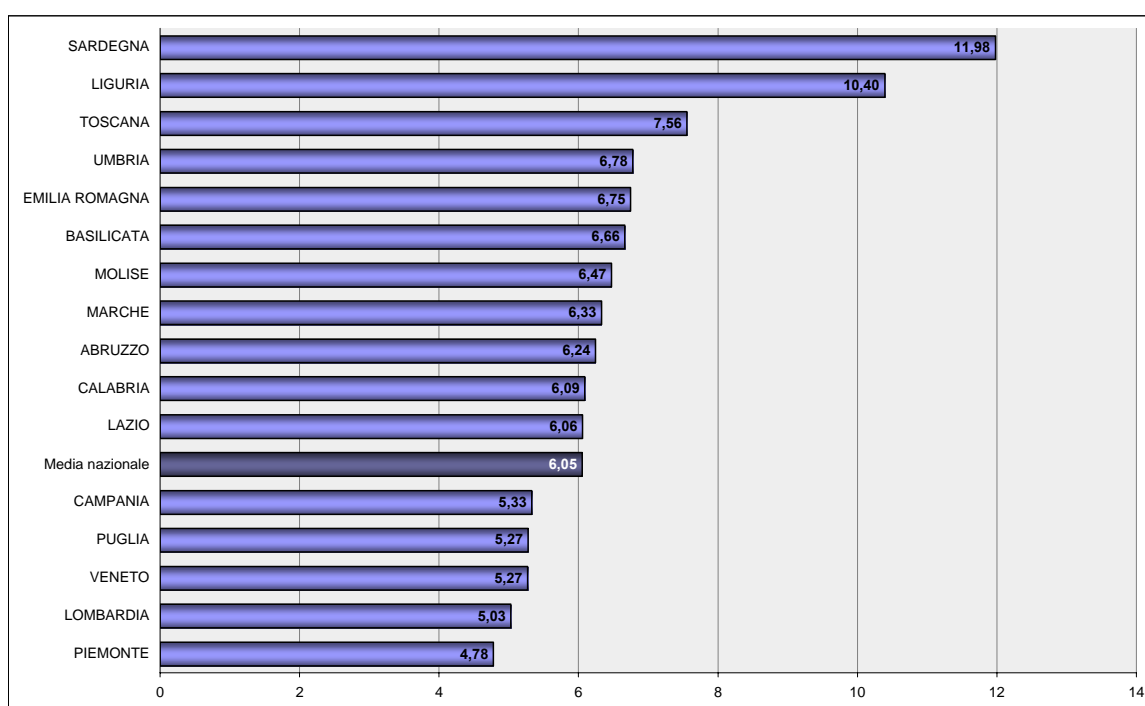


Grafico 5.1. Numero medio di funzionari comunali - (Valori per 1000 abitanti, per regione)

In generale, il numero degli addetti si distribuisce nelle unità organizzative del Comune secondo l'andamento schematizzato nel successivo grafico 5.2.

Nel grafico si evidenzia la situazione delle diverse aree geografiche relativamente alla presenza, nei Comuni, di addetti ai sistemi informativi, ICT e statistica in rapporto alla presenza di altre professionalità.

Il quadro che emerge è abbastanza eloquente: le funzioni connesse alle ICT e al trattamento delle informazioni incidono per un minimo di 0,04 fino un massimo di 0,07 per 1000 abitanti. Tradotto in linguaggio corrente, questo vuol dire da 4 a 7 addetti ogni 100.000 abitanti! (Non a caso l'avviso dei CST ha previsto una base associativa minima di 100.000 abitanti di cui almeno 30.000 in Comuni con meno di 5.000 abitanti!).

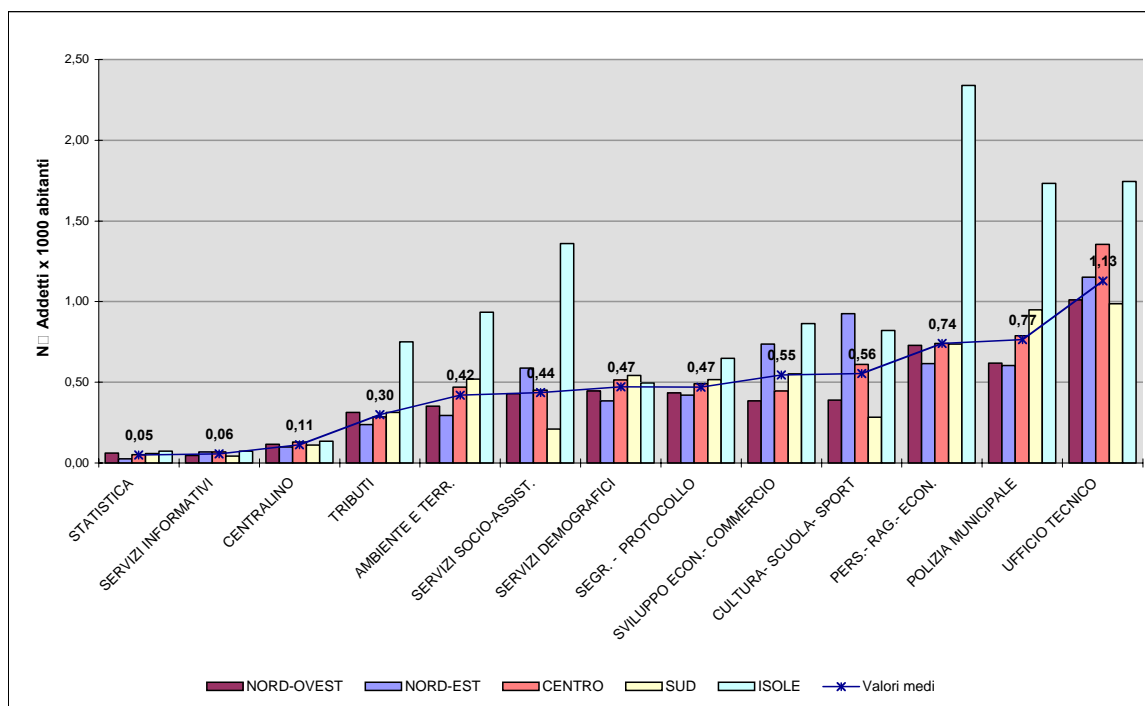


Grafico 5.2. Addetti per Funzione o Servizio - (Valori per 1000 abitanti, per area geografica)

Se si considera il “peso” degli addetti all’informatica nell’ambito dell’organizzazione comunale, la situazione si rivela per quella che è: mediamente povera su tutta la dimensione nazionale. Infatti rileviamo che meno dell’1% dei funzionari comunali è *formalmente* incaricato di occuparsi degli aspetti informatici (solo 457 su un totale di 47.695).

Tale dato è difforme da quello rilevato, nel 2005, dall’ISTAT, che attribuisce, sulla base di una rilevazione campionaria, una percentuale di addetti all’ICT pari a 1,4 per la media dei Comuni italiani e di 1,8 per i Comuni sotto i 5000 abitanti. Tale difformità è, probabilmente, dovuta alla diversità delle realtà osservate.

Dei 2704 Comuni rispondenti a questa specifica domanda, soltanto 213 (meno dell’8%) dichiarano di avere un CED o un ufficio preposto alla gestione dei sistemi informatici. Queste strutture, quando esistono, hanno un profilo prevalentemente “operativo/gestionale”, vista la bassissima presenza di figure dirigenziali e la minoranza di profili di Area D

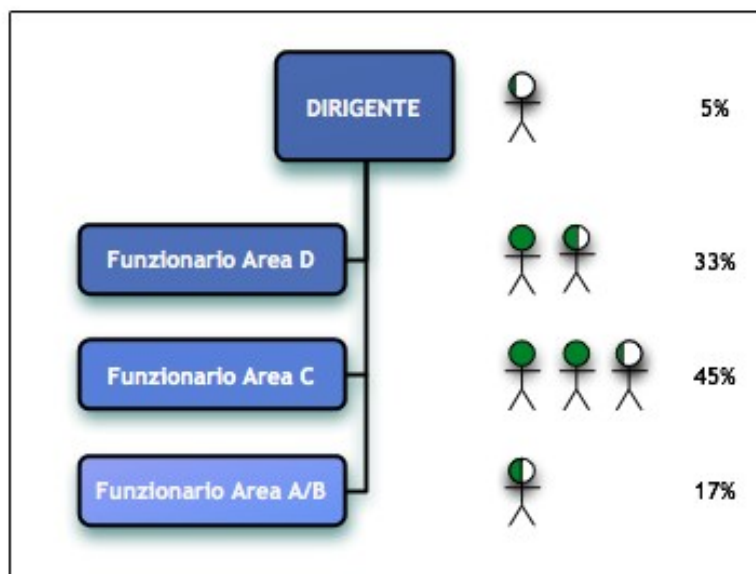


Grafico 5.3. Organizzazione degli uffici comunali di informatica - (Valori %)

5.2 Il governo delle ICT e la rilevanza del “non fatto”

Passando alle modalità di svolgimento delle varie funzioni connesse all’esercizio delle ICT, il modulo di rilevazione utilizzato si è ispirato a quello impiegato dall’ISTAT per la rilevazione del 2005. In particolare, per ciascuna delle seguenti attività:

- ◆ *Analisi, studio, progettazione*
- ◆ *Sviluppo software, programmazione*
- ◆ *Manutenzione hardware*
- ◆ *Manutenzione software*
- ◆ *Gestione e amm.ne di sistemi*
- ◆ *Gestione e amministrazione di reti*
- ◆ *Gestione di data base*
- ◆ *Sicurezza ICT*
- ◆ *Gestione e manutenzione sito web*
- ◆ *Redazione di contenuti per il web*
- ◆ *Caricamento dati*
- ◆ *Supporto tecnologico agli utenti interni al Comune*
- ◆ *Formazione ICT*
- ◆ *Gestione amm.iva legata alle ICT (gare, acquisti, gestione contratti, etc..)*

si chiedeva di indicare se l'attività, appunto, viene svolta con

- ◆ *personale diretto*
- ◆ *in associazione con altre PA*
- ◆ *mediante affidamento a struttura esterna controllata (società in house o assimilata)*
- ◆ *mediante affidamento a fornitore privato*
- ◆ *non viene svolta in alcun modo.*

I risultati confermano e, se possibile, rendono ancora più inequivoca la situazione fotografata dall'ISTAT (che, tra l'altro, non distingue tra affidamento a fornitore esterno e affidamento a società in house).

In coerenza con le osservazioni fatte in merito alle strutture organizzative, i Comuni, nella grande maggioranza, impiegano il proprio personale solo per svolgere lavori a basso contenuto strategico: caricamento dati, redazione di siti web, attività amministrative legate alle ICT.

A parte lo sviluppo e la manutenzione del software e dell'hardware, per definizione appannaggio dei fornitori, colpisce il fatto che funzioni come la gestione dei dati e la sicurezza dei sistemi siano così scarsamente presidiate.

La tabella che segue fornisce una rappresentazione del fenomeno a livello nazionale mentre i grafici forniscono dettagli su come la fenomenologia nazionale si articola nelle varie realtà territoriali.

	Personale interno	Affidamento a fornitore*	In associazione con altre PA	Attività non svolta
Data Entry	57,6	16,0	16,7	9,7
Redazione Contenuti WEB	45,9	27,1	10,8	16,2
Supporto tecnologico interno	28,1	44,7	10,4	16,8
Gestione e sviluppo WEB	27,4	43,0	14,0	15,6
Gestione Dati	27,0	50,9	4,1	18,0
Sicurezza ICT	23,6	53,6	7,7	15,2
Gestione e amministrazione Sistemi	19,8	57,4	6,4	16,4
Gestione e amministrazione di Reti	19,5	60,9	7,2	12,4
Studio, Progettazione	16,9	25,8	12,4	44,9
Gestione e Manutenzione HD	15,0	77,5	3,4	4,1
Gestione e Manutenzione SW	13,0	81,4	2,1	3,6
Sviluppo SW	4,8	42,5	9,6	43,1

* da intendersi esclusivamente come fornitore di mercato e non come fornitore in house

Tabella 5.1. Modalità di gestione delle attività ICT a livello nazionale

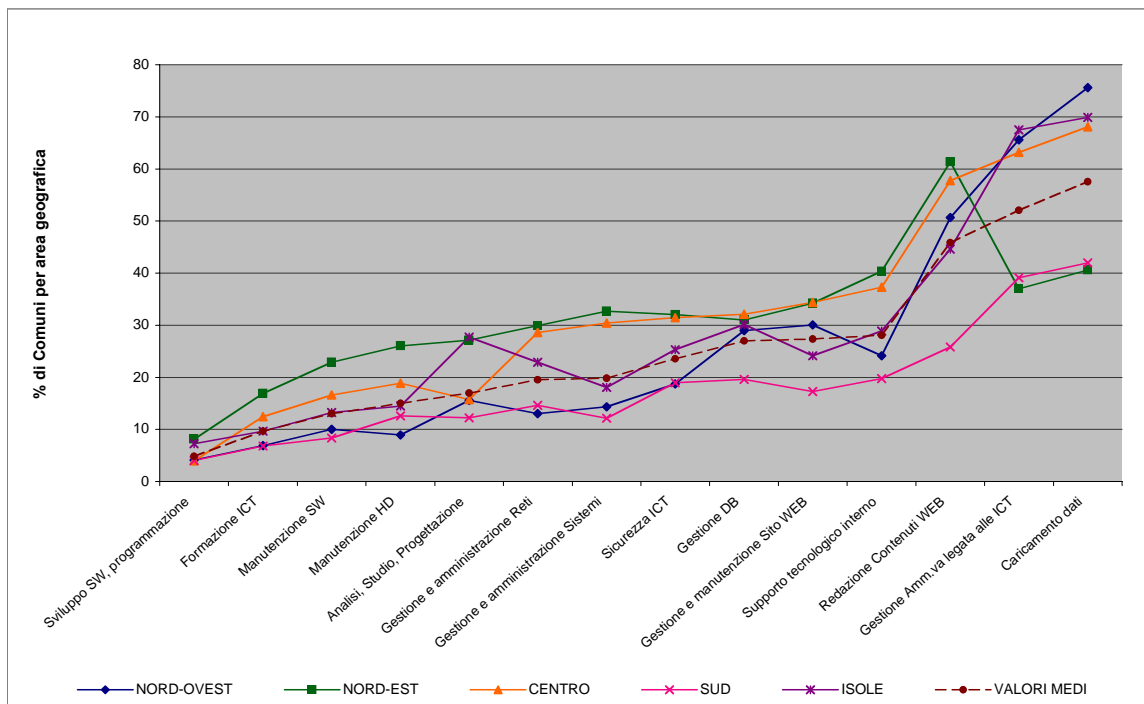


Grafico 5.4. Attività ICT svolte in proprio dai Comuni - (Valori %, per area geografica)

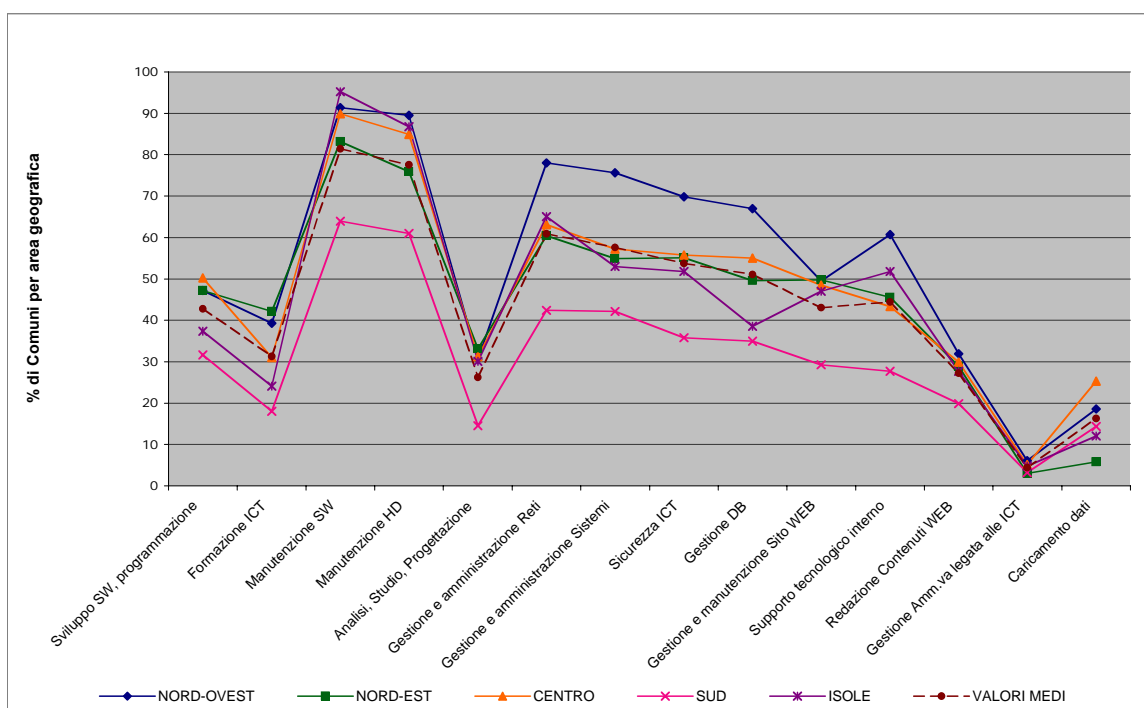


Grafico 5.5. Attività ICT per le quali i Comuni si rivolgono al mercato - (Valori %, per area geografica)

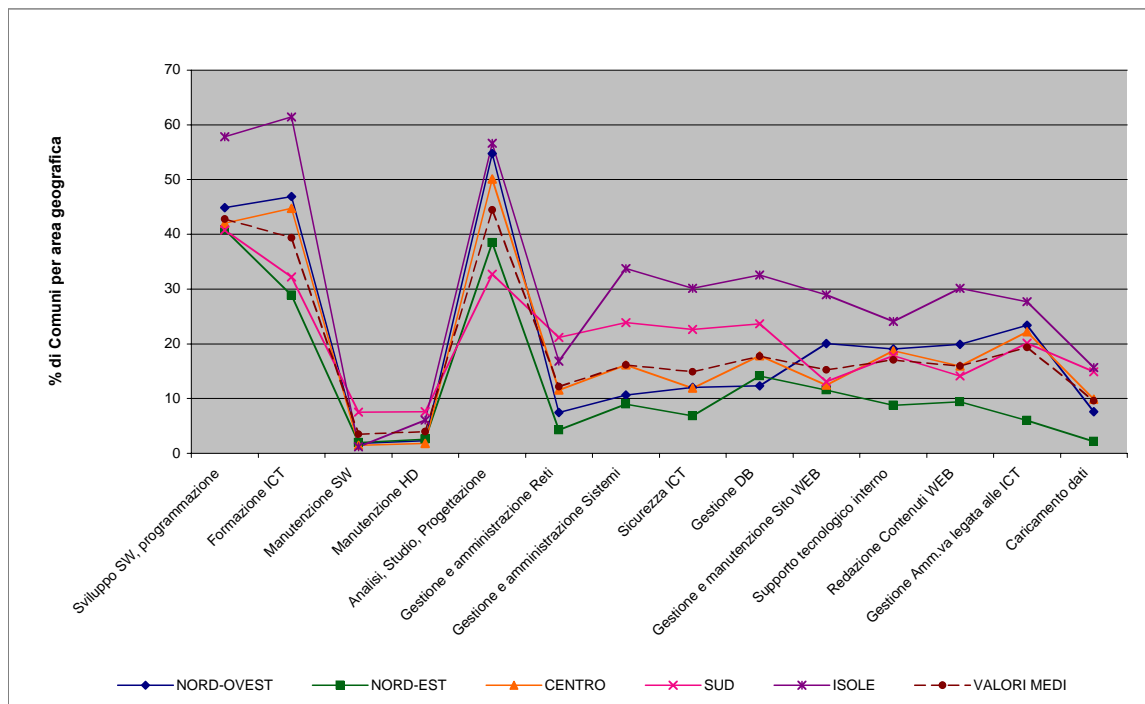


Grafico 5.6. Attività ICT non svolte dai Comuni - (Valori %, per area geografica)

La tabella e i grafici da soli rappresentano il più convincente dei manifesti per una politica di incentivazione dei CST. Essi, infatti, al di là delle informazioni puntuali che forniscono su ciascuna attività presa in esame, evidenziano una più generale situazione di inadeguatezza culturale e professionale che impedisce ai Comuni di erogare servizi da utenti consapevoli delle ICT, di cui pure dispongono.

Tale constatazione può condurre ad una sola obbligata conclusione: l'impiegabilità delle risorse professionali necessarie per il superamento del "digital divide" può essere consentita solo da contesti organizzativi adeguati, che i singoli piccoli Comuni da soli non saranno mai in grado di assicurare, siano essi piccoli e poveri oppure benestanti.

A prescindere, infatti, dalla possibilità di assicurare una remunerazione più o meno soddisfacente, resta il fatto che un piccolo Comune che impieghi un bravo professionista ICT finisce per investire su un capitale che ben presto si depaupererà. Per quanto vogliano essere volenterosi professionista ed Amministrazione, resta il fatto che le occasioni di crescita professionale, di impiego motivante per una expertise sofisticata come è quella del professionista ICT sono poche e del tutto occasionali nel limitato contesto di un solo un piccolo Comune.

Una domanda di dimensioni quali-quantitative adeguata è condizione necessaria, anche se non sufficiente, per consolidare una base di professionalità dedicate.

5.2.1 Telefonia e connettività

Prendiamo ora in esame i dati complessivi relativi alla telefonia resi disponibili nella seguente tabella e riferibili alle medie dei Comuni rispondenti per aree geografiche.

AREA GEOGRAFICA	Totale addetti	N. SIM	N. SIM per addetto	Consumi telefonia fissa (€)	Consumi telefonia mobile (€)	Totale consumi telefonia (€)	Consumi tel. mobile su totale consumi(%)
NORD-OVEST	13.024	4.054	0,31	4.250.186	1.410.179	5.660.366	24,91%
NORD-EST	16.400	5.298	0,32	1.517.854	1.866.701	3.384.554	55,15%
CENTRO	13.551	5.369	0,40	7.014.692	1.901.183	8.915.876	21,32%
SUD	16.261	5.722	0,35	8.414.550	1.920.039	10.334.590	18,58%
ISOLE	2.773	758	0,27	725.265	327.100	1.052.365	31,08%
TOTALE	62.008	21.201	0,34	21.922.548	7.425.203	29.347.750	25,30%

Tabella 5.2. Aspetti legati alla telefonia, per area geografica

Ne deduciamo che i consumi di telefonia fissa, a dispetto della grande penetrazione della telefonia mobile dei piccoli Comuni (più di un cellulare ogni 3 addetti, anche se poi, verosimilmente, ad essere forniti di cellulare sono gli amministratori – sindaco e assessori -), superano di quasi 3 volte quelli per la telefonia mobile.

Altro dato che emerge dalla rilevazione è il ricorso molto basso da parte dei Comuni rispondenti a convenzioni (Consip o altro) per accedere a condizioni contrattuali più favorevoli nel rapporto con i fornitori.

Probabilmente, anche in questo caso, un intervento del CST potrà essere utile non solo per razionalizzare la spesa ma per l'individuazione e l'acquisizione di servizi a valore aggiunto connessi sia alla telefonia cellulare che a soluzioni VOIP.

Il grafico che segue fornisce un quadro riassuntivo della spesa media totale (consumi di telefonia fissa + mobile) su base regionale. I dati per i consumi di telefonia fissa dell'Emilia Romagna non sono disponibili.

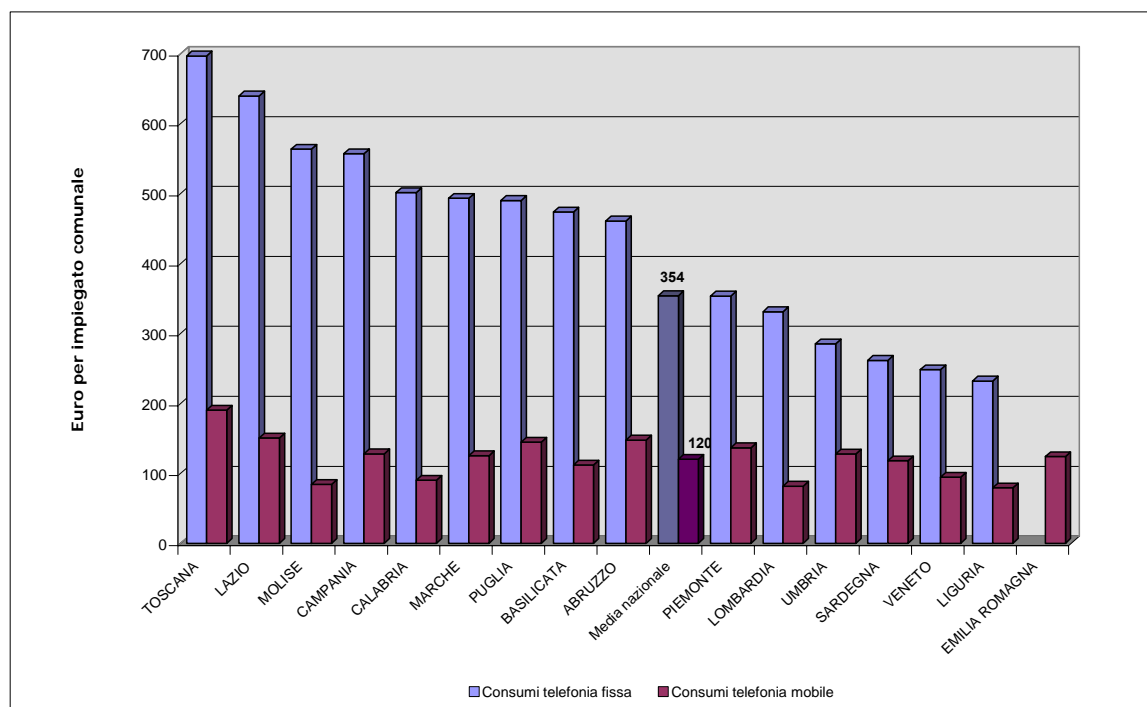


Grafico 5.7. Spesa per consumi di telefonia fissa e mobile per impiegato comunale - (Valori in €, per regione)

Per quanto riguarda la connettività, relativamente alle tipologie di accesso in uso presso i Comuni, la situazione si presenta nei termini seguenti

AREA GEOGRAFICA	ISDN (%)	XDSL (%)	ATM (%)	CDN (%)	WIRELESS (%)	SATELLITE (%)	FIBRA OTTICA (%)
NORD-OVEST	48,61	49,94	0,00	0,12	14,60	3,98	1,93
NORD-EST	21,58	56,84	0,00	3,21	11,97	7,26	27,78
CENTRO	27,34	50,09	0,37	16,15	15,96	9,36	0,55
SUD	51,01	43,28	0,24	0,24	7,37	3,33	0,59
ISOLE	56,63	33,73	1,20	0,00	13,25	7,23	0,00
TOTALE	40,82	48,63	0,18	3,83	12,18	5,50	5,57

Tabella 5.3. La connettività nei Comuni

Si noterà l'evidente situazione di sofferenza nel Nord Ovest e, soprattutto, nel Sud e le Isole: "digital divide" diventa un concetto più afferrabile quando osserviamo che la metà dei Comuni di questi territori dispone di un accesso alla rete solo via ISDN.

La situazione dei differenti territori diventa ulteriormente apprezzabile ove si esamini la modalità di acquisto dei servizi di connettività in ogni singola regione (ad eccezione dell'Emilia Romagna, per la quale i dati non sono disponibili).

REGIONE	Comuni rispondenti	Contratto diretto con un fornitore di mercato (%)	Contratto quadro gestito dalla Regione o dalla Provincia (%)	Contratto quadro gestito dalla FA (%)	Altro (%)
ABRUZZO	125	87,05	2,16	0,00	0,72
BASILICATA	65	60,71	51,79	3,57	0,00
CALABRIA	183	90,05	0,50	0,00	0,50
CAMPANIA	251	87,63	0,00	0,35	0,71
LAZIO	217	83,50	21,00	2,00	2,00
LIGURIA	55	69,57	8,70	0,00	1,45
LOMBARDIA	196	71,01	12,08	6,76	4,83
MARCHE	213	52,79	40,10	12,18	3,05
MOLISE	118	90,40	2,40	0,00	1,60
PIEMONTE	585	49,19	44,30	6,69	5,61
PUGLIA	49	37,84	89,19	5,41	0,00
SARDEGNA	80	91,57	1,20	0,00	3,61
TOSCANA	69	33,87	54,84	22,58	0,00
UMBRIA	104	20,93	93,02	5,81	1,16
VENETO	210	53,62	12,34	8,09	15,32
ITALIA	2539	66,72	24,08	4,82	3,87

Tabella 5.4. Tipologia di contratto di acquisto di connettività nei Comuni rispondenti, per regione

La tabella va messa in rapporto con i dati sulla spesa per connettività, riportati nella tabella seguente:

REGIONE	Comuni rispondenti	Spesa per connettività pro capite x100
ABRUZZO	41	159,42
BASILICATA	11	62,78
CALABRIA	44	79,80
CAMPANIA	10	28,95
LAZIO	100	126,64
LIGURIA	47	98,11
LOMBARDIA	118	71,50
MARCHE	101	57,42
MOLISE	2	71,99
PIEMONTE	209	39,96
PUGLIA	1	56,50
SARDEGNA	62	105,33
UMBRIA	13	45,58
VENETO	105	47,63
TOTALE/MEDIA	865	72,31

Tabella 5.5. Spesa media per connettività internet

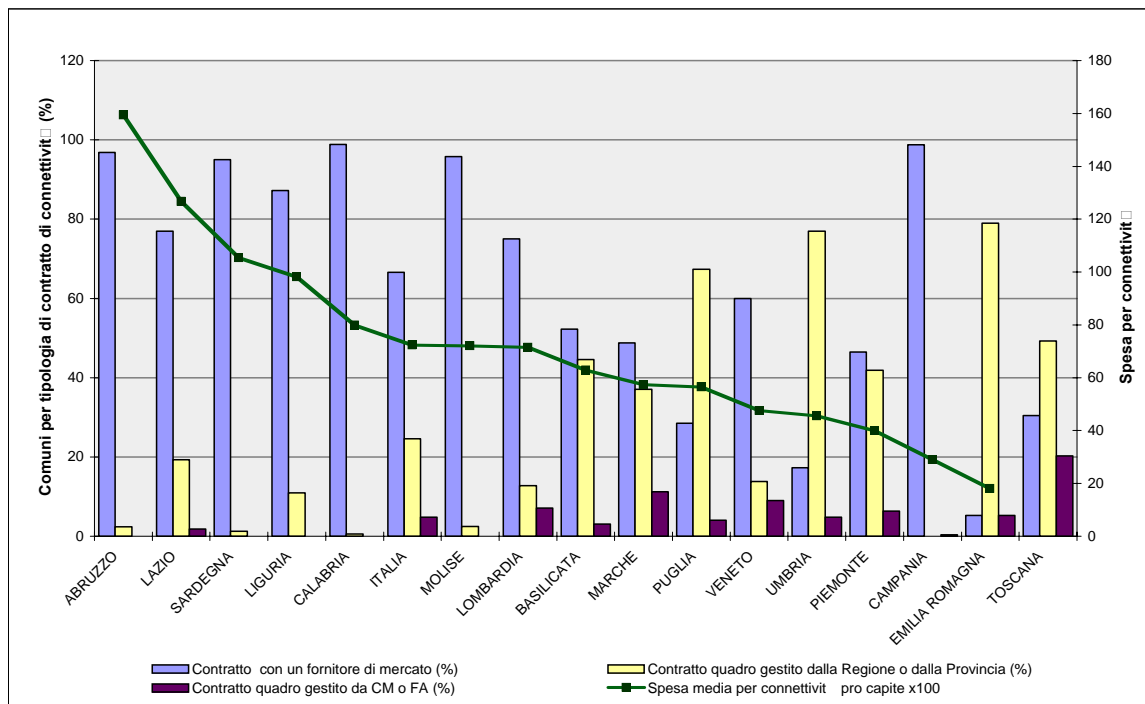


Grafico 5.8. Confronto tra tipologia contrattuale e spesa per connettività - (Valori in % di Comuni che hanno adottato una tipologia contrattuale in legenda, valori in € per 1000 abitanti per la spesa, per regione)

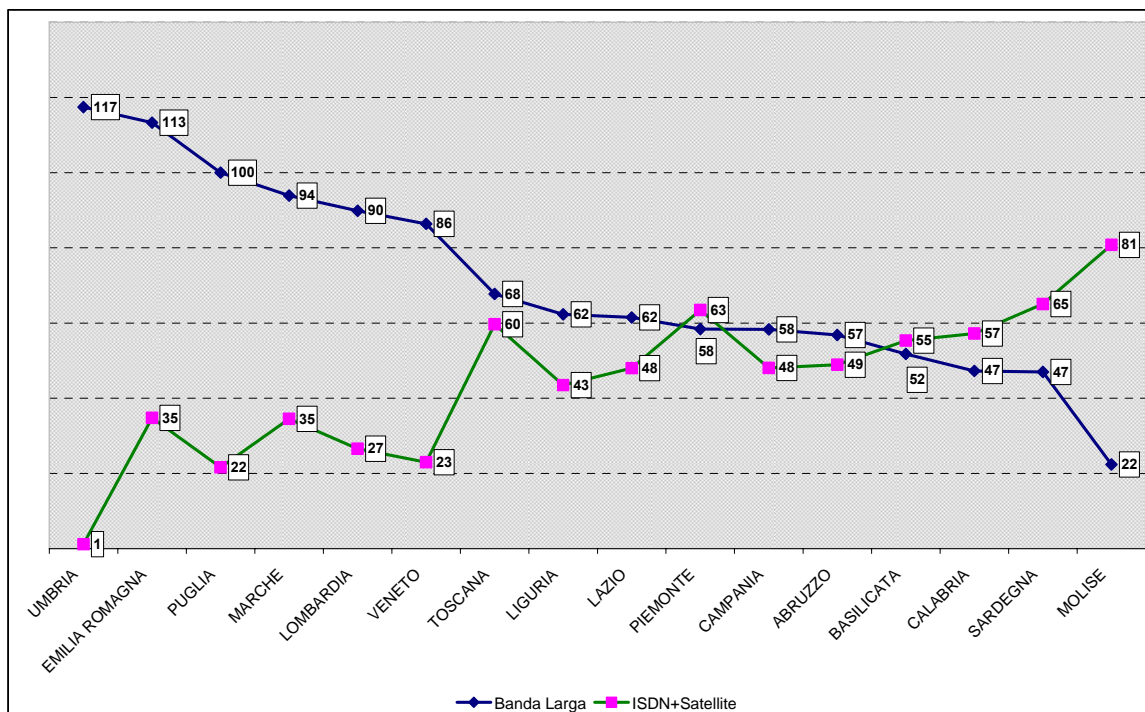


Grafico 5.9. Disponibilità di banda larga nei Comuni rispondenti - (Valori %, per regione)

Nel grafico 5.8 sono riportati i costi pro-capite mediamente sostenuti dai Comuni per la connettività internet (mancano i dati della Toscana, che non sono stati forniti). In quello 5.9 la disponibilità di banda larga in rapporto alle altre modalità di accesso alla rete (ISDN e satellite).

Appare immediatamente evidente che la presenza di politiche di acquisto da parte di soggetti sovracomunali, istituzionali e non, contribuisce comunque ad abbassare il costo del servizio e ad aumentarne il livello, mentre le regioni nelle quali tali politiche sono ancora assenti (Abruzzo, Sardegna, Lazio, etc.) i Comuni subiscono condizioni contrattuali meno vantaggiose.

5.2.2 Protocollo informatico e gestione documentale

La percentuale dei Comuni dotati di protocollo informatico è molto elevata: su base nazionale sfiora il 90% con punte che superano il 97%. La media regionale più bassa supera comunque quota 80%.

REGIONE	N. Comuni	Uso del protocollo informatico (%)
ABRUZZO	139	87,77
BASILICATA	56	85,71
CALABRIA	201	82,59
CAMPANIA	283	81,27
EMILIA ROMAGNA	233	94,42
LAZIO	200	86,50
LIGURIA	69	97,10
LOMBARDIA	207	94,69
MARCHE	197	80,20
MOLISE	125	88,00
PIEMONTE	553	96,20
PUGLIA	37	89,19
SARDEGNA	83	83,13
TOSCANA	62	90,32
UMBRIA	86	97,67
VENETO	235	93,19
TOTALE	2.766	89,76

Tabella 5.6. Penetrazione del protocollo informatico nei Comuni

Tale innovazione, sorretta da appositi strumenti normativi, è il risultato di una pluralità di azioni, messe in campo da soggetti diversi, tra cui gli operatori di mercato da un lato, i

progetti di e-government “prima fase” dall’altro, attori istituzionali sovracomunali, tra cui Province, Regioni, Forme Associate.

Si tratta di una trasformazione sulla quale il mercato dell’offerta si è impegnato fortemente, in modo diretto o “mediato” da progetti finanziati: i Comuni rispondenti hanno complessivamente indicato 180 fornitori di soluzioni, applicazioni e servizi legati al protocollo informatico. La consistenza della quota di mercato detenuta dalla gran parte dei fornitori citati si limita a pochi clienti. Tale dato andrà monitorato in vista dell’auspicabile evoluzione dell’offerta verso soluzioni intergrate e condivise da un rilevante numero di Enti, anche in modalità ASP.

Nella stragrande maggioranza dei casi si tratta di installazioni che sono state ampiamente collaudate dai Comuni in quanto la loro acquisizione risale ad un passato sufficientemente remoto per far ritenere che l’innovazione introdotta sia ormai irreversibile. A livello nazionale, infatti, i sistemi acquisiti nell’ultimo anno sono pari al 3,5%, quelli con una anzianità di servizio da uno a tre anni rappresentano il 40,67% del totale dell’installato ed il 42,85% è stato acquisito più di tre anni prima rispetto al momento della rilevazione

REGIONE	Acquisito da meno di un anno (%)	Acquisito da uno a tre anni (%)	Acquisito da più di tre anni (%)
ABRUZZO	4,10	40,98	54,10
BASILICATA	10,42	58,33	27,08
CALABRIA	2,41	31,33	60,24
CAMPANIA	3,91	74,78	17,39
EMILIA ROMAGNA	0,45	4,55	3,18
LAZIO	4,05	49,71	43,35
LIGURIA	1,49	35,82	53,73
LOMBARDIA	8,67	30,61	56,63
MARCHE	0,63	48,73	50,63
MOLISE	6,36	57,27	33,64
PIEMONTE	2,63	41,92	49,44
PUGLIA	3,03	24,24	66,67
SARDEGNA	7,25	33,33	59,42
TOSCANA	3,57	50,00	44,64
UMBRIA	0,00	57,14	34,52
VENETO	3,65	28,77	54,79
TOTALE	3,50	40,67	42,85

Tabella 5.7. Livello di “anzianità” delle soluzioni di protocollo informatico in uso

Quanto alle modalità di fruizione del servizio di protocollo informatico, l'87% dei Comuni rispondenti usa la soluzione informatica installata presso la propria struttura operativa e solo il 13% ricorre all'Application Service Provisioning. La situazione, regione per regione, si presenta nei termini rappresentati dal seguente grafico:

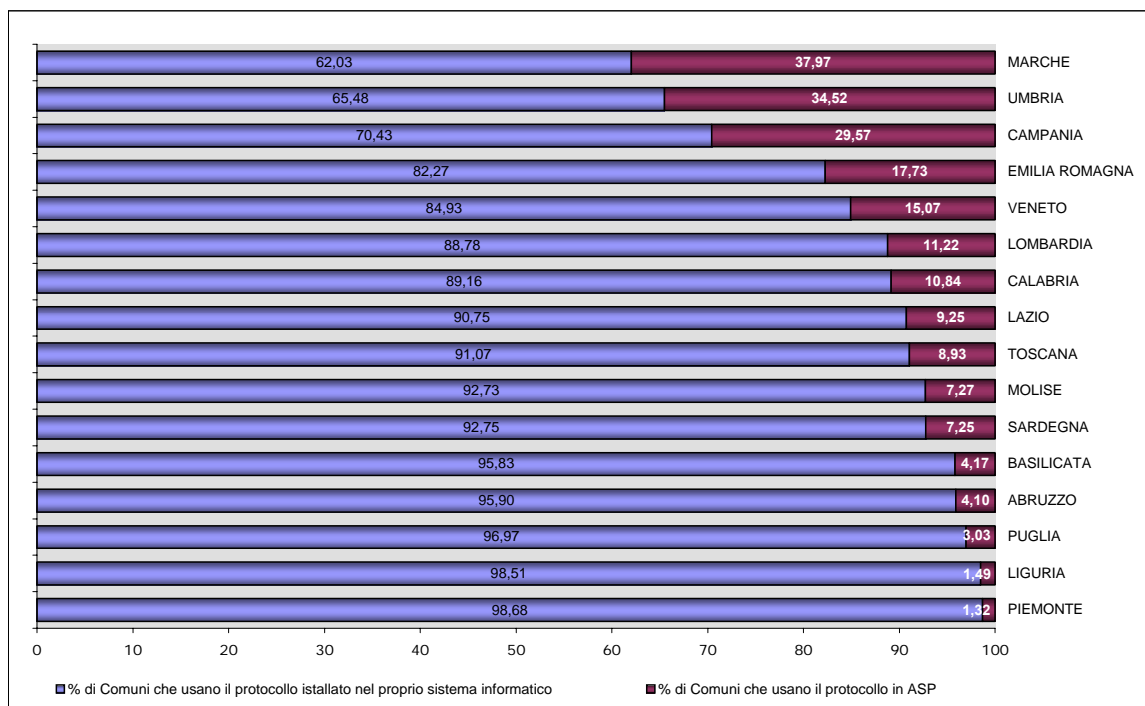


Grafico 5.10. Modalità di utilizzo del protocollo informatico - (Valori %, per regione)

Nelle tre regioni in cui il ricorso all'ASP arriva a interessare il 30-40% dei Comuni, questa modalità è stata promossa dalle Regioni, ad eccezione della Campania, dove il servizio è erogato da un Consorzio a maggioranza pubblica.

In particolare, nelle Marche il servizio di protocollo per i Comuni è gestito in ASP dalla Regione e da alcune Comunità Montane, mentre in Umbria opera un Consorzio che riunisce tutti gli Enti Locali, istituito con Legge Regionale.

Sembrano invece avere minore successo le iniziative di servizio in ASP promosse dai privati.

Sebbene la penetrazione del protocollo informatico sia capillare a livello nazionale, sono pochi i Comuni che dichiarano di lavorare ai processi di gestione e workflow documentale, connessi al protocollo e previsti dalla normativa.

A livello nazionale possiamo parlare di gestione documentale solo per una percentuale pari al 16,11%, con punte che superano il 30% nel caso dell'Emilia Romagna (il cui merito va senza dubbio ascritto agli esiti del progetto e-gov 1° fase denominato "DOCAREA"), mentre di vero e proprio workflow documentale si può parlare solo per una percentuale del 4,12% a livello nazionale. Le medie regionali che superano il 10% sono la Toscana, l'Emilia Romagna, la Sardegna e le Marche.

Per il resto, il “nucleo minimo” di servizi connessi al protocollo informatico domina lo scenario con una media nazionale che è pari al 79,77% e punte regionali che superano il 90% (Umbria, Puglia, Liguria e Campania).

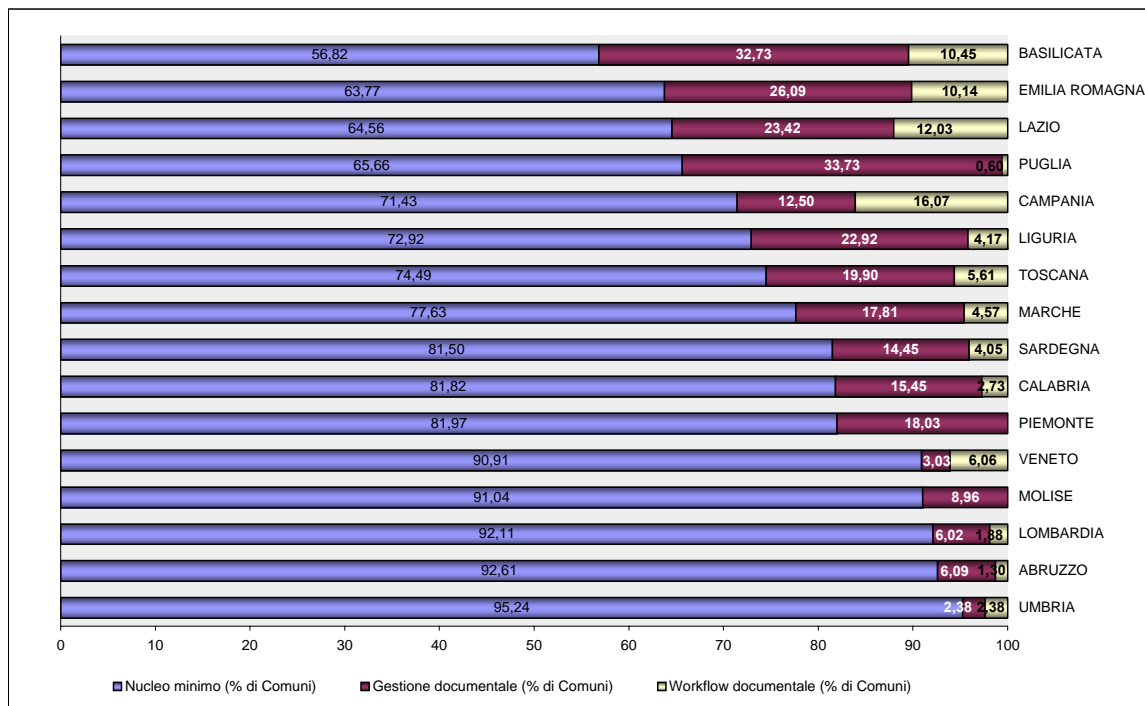


Grafico 5.11. Soluzioni di protocollo in uso presso i Comuni rispondenti - (Valori %, per regione)

L'adozione del Titolare e del Manuale di gestione segna un primo traguardo di “compiutezza” del processo di innovazione avviato con il protocollo informatico. Soprattutto il Manuale, un vero e proprio regolamento comunale soggetto all'approvazione del Consiglio, sancisce la volontà dell'Amministrazione nel rendere definitivo il cambiamento introdotto dal protocollo.

Solo il 47% dei Comuni rispondenti a livello nazionale ha adottato il Titolare, e il 50% il Manuale. Quella del protocollo è dunque un'innovazione “a metà”, in cui lo strumento informatico viene usato al minimo delle sue funzioni e limitatamente allo svolgimento delle fasi di segnatura in entrata e in uscita, come semplice sostituzione delle modalità tradizionali di protocollazione.

Colpiscono, in positivo, i dati dell'Umbria e della Campania, entrambi con valori abbondantemente sopra la media nazionale, come evidenza del fatto che la presenza di un sistema di cooperazione interistituzionale abbia potuto facilitare e stimolare l'adozione del Titolare e del Manuale, magari mediante la diffusione di modelli o template.

5.2.3 Firma digitale e Posta Elettronica Certificata

La firma digitale ha un livello di penetrazione nei Comuni aderenti a CST che può essere definita non ancora soddisfacente.

Il rapporto tra addetti e firme disponibili (non sappiamo quanto effettivamente utilizzate) evidenzia, come è possibile rilevare dal grafico 5.12, una media nazionale pari al 5,31% e

medie regionali che vanno dal 23,39% della Toscana (la Regione da anni è impegnata nella distribuzione gratuita di certificati per gli amministratori degli Enti Locali) all'1,06 della Liguria.

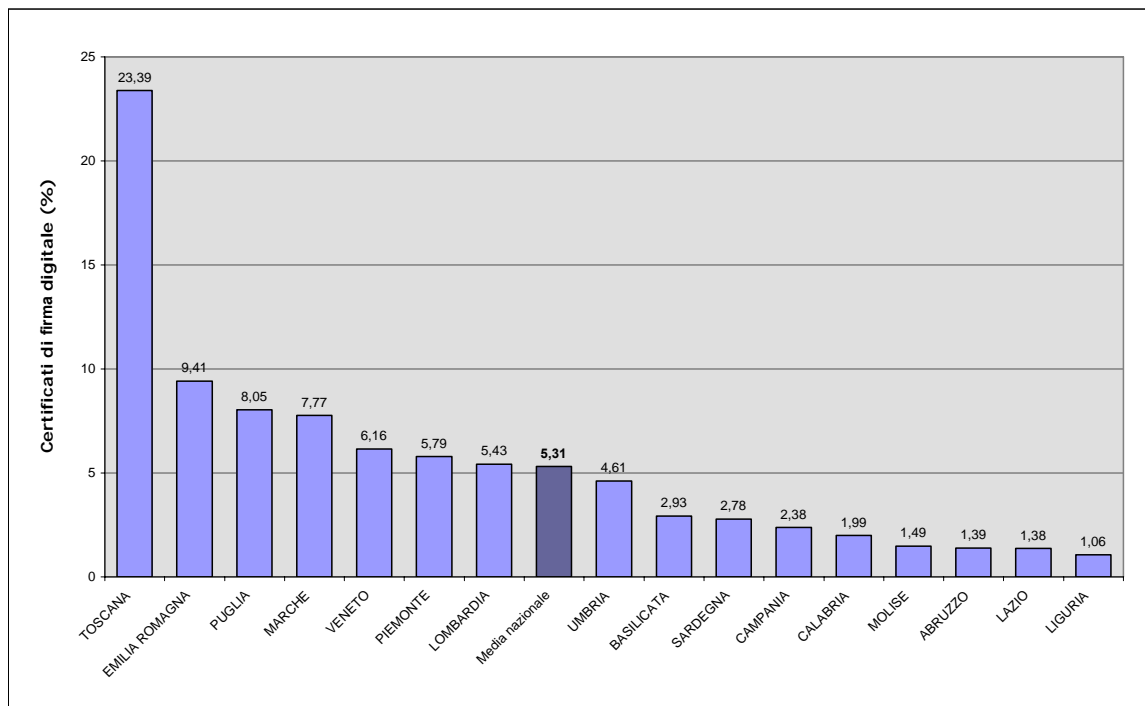


Grafico 5.12. Certificati di firma digitale sul totale degli addetti nei Comuni rispondenti - (Valori %, per regione)

La limitata penetrazione della firma digitale è un ulteriore indicatore delle difficoltà oggettive che i Comuni di piccole e medie dimensioni incontrano nel portare a compimento il processo di informatizzazione della gestione documentale nel suo complesso, che ha inizio con la produzione del documento informatico (o nella sua digitalizzazione) e termina nella conservazione sostitutiva

In effetti si tratta di processi “strutturalmente” innovativi che, essendo trasversali a tutte le aree organizzative dell'Ente, e trattando il prodotto elementare dell'azione comunale, *l'atto amministrativo*, necessitano di un presidio forte degli aspetti funzionali e tecnici. Abbiamo visto all'inizio di questo capitolo quanto invece siano deboli le strutture informatiche dei Comuni presi in esame. In questo ambito i CST rappresenterebbero la soluzione più utilmente percorribile per assicurare un presidio tecnologico adeguato e per operare da centro di competenza su questi temi ancora non del tutto di patrimonio comune.

Per quanto riguarda, invece, la disponibilità di caselle di posta elettronica certificata, la situazione viene rappresentata nella tabella seguente.

REGIONE	Comuni dotati di PEC (%)	Comuni che usano la PEC su totale Comuni (%)	Comuni dotati di PEC e iscritti a IPA su totale Comuni (%)
ABRUZZO	15,11	12,95	5,04
BASILICATA	32,14	21,43	17,86
CALABRIA	38,81	37,31	24,38
CAMPANIA	46,64	43,46	18,02
EMILIA ROMAGNA	79,83	9,87	10,73
LAZIO	20,00	15,00	10,00
LIGURIA	17,39	8,70	10,14
LOMBARDIA	48,31	27,05	27,54
MARCHE	15,74	6,09	9,14
MOLISE	20,80	19,20	6,40
PIEMONTE	43,04	20,61	11,57
PUGLIA	24,32	16,22	8,11
SARDEGNA	22,89	13,25	12,05
TOSCANA	25,81	0,00	16,13
UMBRIA	88,37	5,81	83,72
VENETO	57,87	41,28	33,62
ITALIA	41,14	22,13	17,72

Tabella 5.8. Livelli di disponibilità e di utilizzo della PEC nei Comuni rispondenti

5.2.4 A chi e a cosa serve la PEC

Partendo dal dato fornito dai Comuni: 1138 Comuni dotati di PEC (il 41% dei rispondenti) e 612 che affermano di farne uso (il 22% dei rispondenti) - resta da capire quale sia l'utilizzo effettivo che i 612 Comuni fanno della PEC.

I dati raccolti, in forma di risposte libere, non si prestano ad una agevole elaborazione. Le considerazioni che seguono, pertanto, sono più il risultato di una necessariamente superficiale analisi lessicale che una elaborazione di dati quantitativi.

Innanzitutto va evidenziato che i 526 (= 1138-612) Comuni possessori ma non utenti dichiarano, in larga misura, lo stato di non utilizzo della carta. A sottolineare per iscritto, infatti, che non ne fanno alcun uso sono oltre 300 Comuni.

Gli altri fanno riferimento a generiche attività di scambio documentale con altre Amministrazioni (tra le quali primeggia, con largo vantaggio su tutti gli altri Enti, la Provincia), all'integrazione con il protocollo, a servizi puntuali come, ad esempio, la gestione dello Sportello Unico.

Vi sono alcuni ambiti di utilizzo, segnalati, per ciascuno di essi, da 1 a 3 Comuni, che vale la pena elencare dal momento che costituiscono indicazioni puntuali facilmente replicabili da chi, pur avendo la PEC, non la usa:

- ◆ Gestione Pratiche SUAP / Autorizzazione ECOLOGICHE Parere Polizia Municipale per transito trasporti eccezionali Pratiche per costituzioni associazioni ONLUS "

- ◆ Acquisizione offerte e preventivi, invio copie informali di atti, trasmissione e ricezione convocazioni - sperimentazione comunicazioni con la provincia
- ◆ Acquisti e forniture
- ◆ Attività istituzionali per i consiglieri
- ◆ Sperimentazione con il Settore Ambiente della Provincia di Ferrara, e occasionalmente con privati che inviano istanze firmate digitalmente.
- ◆ Comunicazioni alla presidenza consiglio ministri per rilevazione adesioni a scioperi
- ◆ Comunicazioni ufficiali con altri enti (peraltro specie le istituzioni pubbliche centrali, con cui sarebbe comodo interloquire con PEC - vedi ad esempio le pubblicazioni dei bandi sulla Gazzetta ufficiale etc - molto spesso non hanno PEC).
- ◆ Controllo attività edilizia
- ◆ Convocazione consigli comunali trasmissione flussi mensili all' ASL
- ◆ Trasmissione 770 / 760 / DMA – INPDAP / all'Agenzia delle Entrate
- ◆ Gestione del Servizio Elettrico e del Servizio Gas Metano
- ◆ Invio dati assenza del personale in occasione di scioperi
- ◆ Mandati pagamento-reversali incasso con tesoreria
- ◆ Notifiche al garante privacy
- ◆ Episodicamente trasmissione fatture da parte di ditte esterne e qualche segnalazione da parte dei cittadini
- ◆ Posta in arrivo al protocollo comunale e corrispondenza con Lombardia integrata.
- ◆ Rapporti con l'Autorità d'Ambito della Regione Sardegna
- ◆ Rapporti la Regione e ricezione fatture da parte di aziende per gestione servizi
- ◆ Servizi informativi personale pubblico / adesione scioperi
- ◆ Inoltro di Statistiche
- ◆ Utilizzo da parte dell'area Lavori Pubblici

Vale anche in questo caso il principio dell'*innovazione di prossimità*. I soggetti con i quali i Comuni scambiamo più frequentemente documenti via PEC sono le Province, gli ordini professionali e i fornitori.

A dispetto del fatto che la PEC, a differenza di altri “strumenti”, sia un'innovazione *facile* per l'utente, dal momento che funziona esattamente come la posta elettronica, ormai di uso comune, colpiscono non solo lo scarso numero di Comuni che dichiarano di usarla, ma anche il fatto che la sua utilità sia confinata a poche, puntuali attività.

Più in generale – e gli stessi Comuni in alcuni casi lo sottolineano – sembra mancare una regia di sistema che sia in grado di coinvolgere le Amministrazioni centrali nei loro rapporti con i Comuni e le Amministrazioni locali.

5.2.5 Progetti d'innovazione

Il 31,6% dei Comuni rispondenti, pari a 859 Comuni, dichiara di aver partecipato a progetti di innovazione.

Sulla qualità degli esiti conseguiti i Comuni che dichiarano di essere stati coinvolti in progetti di innovazione (prevalentemente progetti di e—Government che hanno avuto luogo dopo il 2002) esprimono mediamente un giudizio di soddisfazione, tendenzialmente meno convinto nel Nord e più positivo nel Sud.

Il grafico 5.13, che fornisce una rappresentazione del giudizio complessivamente espresso dai Comuni, va letto, tuttavia, tenendo conto del fatto che questa era una delle domande “facoltative” alle quali, cioè, si poteva anche non rispondere. Questo fatto spiega, tra l'altro, come alcune regioni (vedi l'Emilia Romagna) siano poco rappresentate.

Nonostante questo, abbiamo deciso di elaborare il dato raccolto perché questo ci consente di mettere a fuoco almeno un fenomeno di cui è bene tener conto.

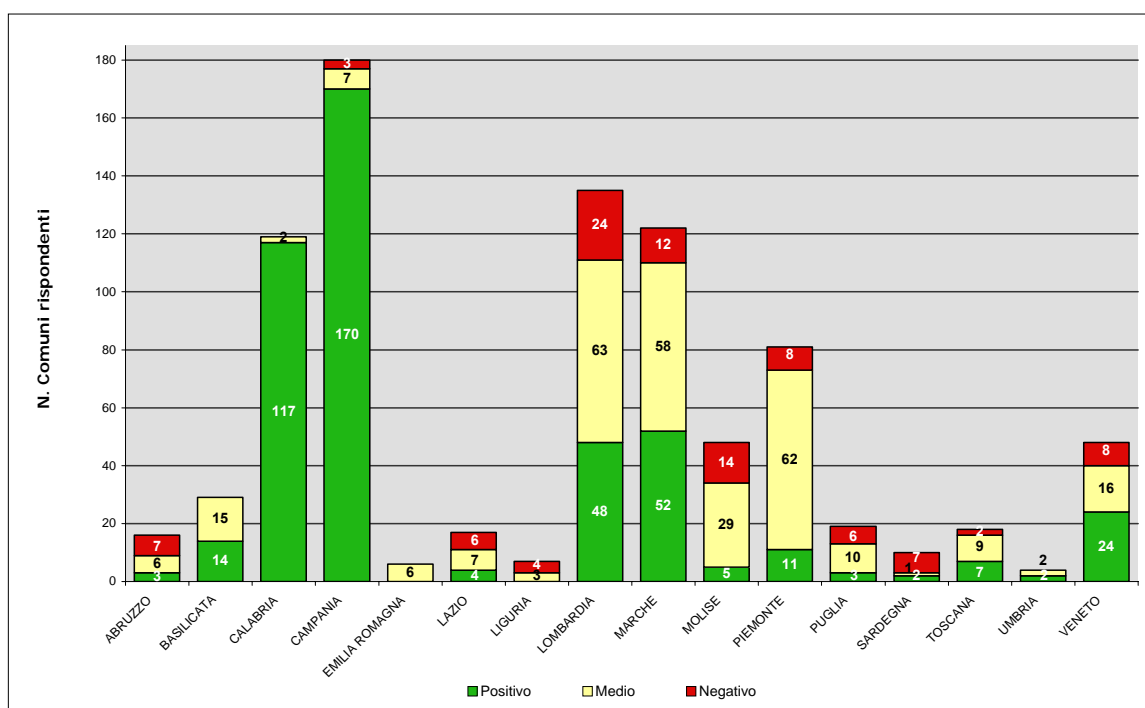


Grafico 5.13. Comuni che hanno risposto di aver partecipato a progetti di innovazione e giudizio sugli esiti - (Valori assoluti, per regione)

Il grafico evidenzia una partecipazione rilevante nelle regioni Calabria e Campania ed un giudizio dei Comuni largamente positivo.

Tale fatto si spiega con il comprensibile condizionamento che, in alcune realtà territoriali, deriva da partners stabili e atipici per i Comuni, che possono definirsi, ad un tempo, come operatori di mercato differenti dai tradizionali fornitori di soluzioni ICT, e “tutori” delle politiche di innovazione dei Comuni di quei territori.

Tali partners hanno certamente orientato le indicazioni dei Comuni, senza che si possa dire che si sia trattato di una manipolazione: è infatti possibile che l'inconsueta uniformità del giudizio sia dovuta a una forma di "consenso" coltivato negli anni, che prescinde dalla specifica valutazione degli esiti di un progetto. Il fenomeno andrebbe studiato in profondità, prima di formulare giudizi definitivi. Di fatto la rilevanza della partecipazione dei Comuni a questo tipo di partenariato è, con tutta evidenza, inversamente proporzionale allo spessore del ruolo di regia istituzionale svolto da soggetti come le Province e le Regioni, come confermato dal successivo grafico 5.14.

5.2.6 Cooperazione istituzionale per il governo delle ICT

Un'altra domanda, con risposta facoltativa, richiedeva di indicare i partenariati di riferimento per i Comuni nella individuazione di soluzioni per il governo condiviso di risorse ICT.

I Comuni che hanno dato risposta a questa specifica domanda sono stati 1414, oltre la metà del totale dei Comuni rispondenti alle domande "obbligate". La tipologia e la loro distribuzione di risposte è schematizzata nei grafici che seguono.

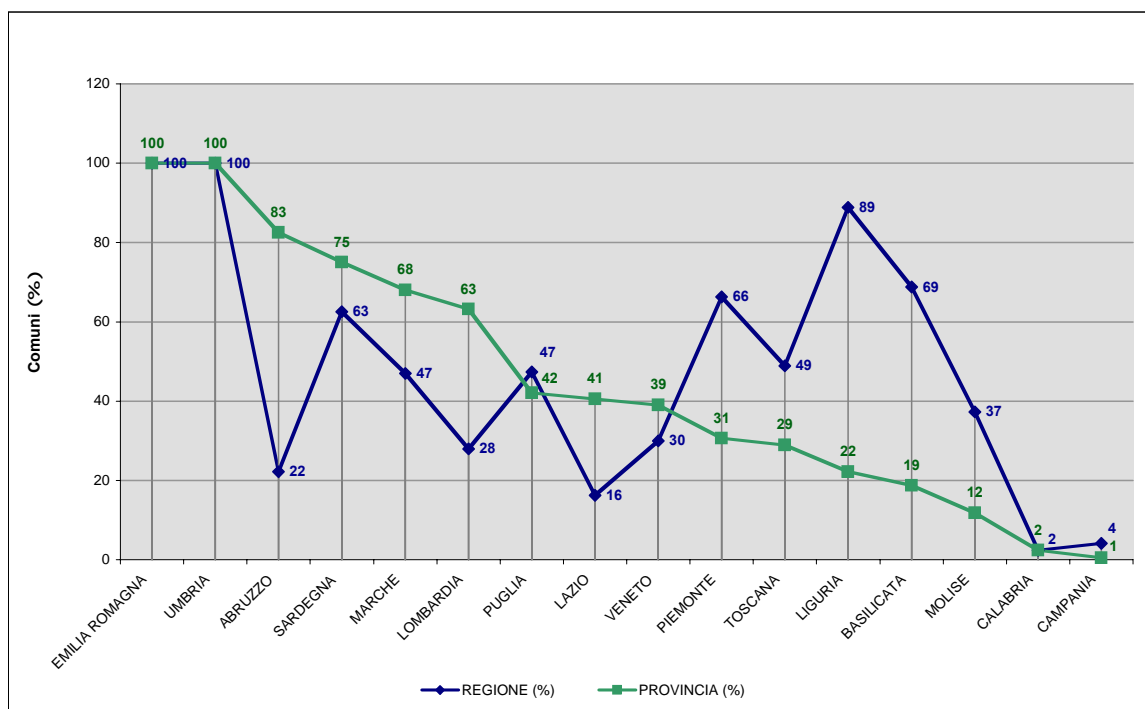


Grafico 5.14. Rapporti di cooperazione sull'ICT con Regione e Provincia - (Valori %, per regione)

Il grafico 5.14 è indicativo del livello di "compromissione" di Province e Regioni in iniziative che mirano a realizzare forme di coordinamento (essenzialmente nello sviluppo dei servizi on-line, delle infrastrutture e delle reti, nello sviluppo di soluzioni gestionali e nell'e-procurement) negli investimenti e nel governo delle risorse ICT con i Comuni. L'andamento del ruolo delle Province appare regolarmente discendente man mano che dal Nord si passa al Sud, mentre l'andamento del ruolo delle Regioni sembra rispettare altri criteri.

Se si allarga l'angolo visuale e si prende in esame l'interazione dei Comuni con altre realtà, in particolar modo con le Comunità Montane e le Unioni di Comuni, ASL, autonomie scolastiche e Camere di Commercio, emerge una situazione tale da far ritenere che il quadro che vede nelle Province e nelle Regioni i partners più qualificati non sia suscettibile di grandi cambiamenti.

Resta la consistente incidenza percentuale dell'opzione "altro": tale rilevanza è da attribuire alla già evocata situazione di Campania e Calabria (i cui Comuni hanno indicato l'opzione "altro" nelle percentuali, rispettivamente, del 92,23 e del 97,63) che vede un elevato numero di Comuni rispondenti cooperare con soggetti che non possono essere definiti istituzionali ma che ciononostante vengono considerati dai Comuni come partners affidabili e pienamente accettati.

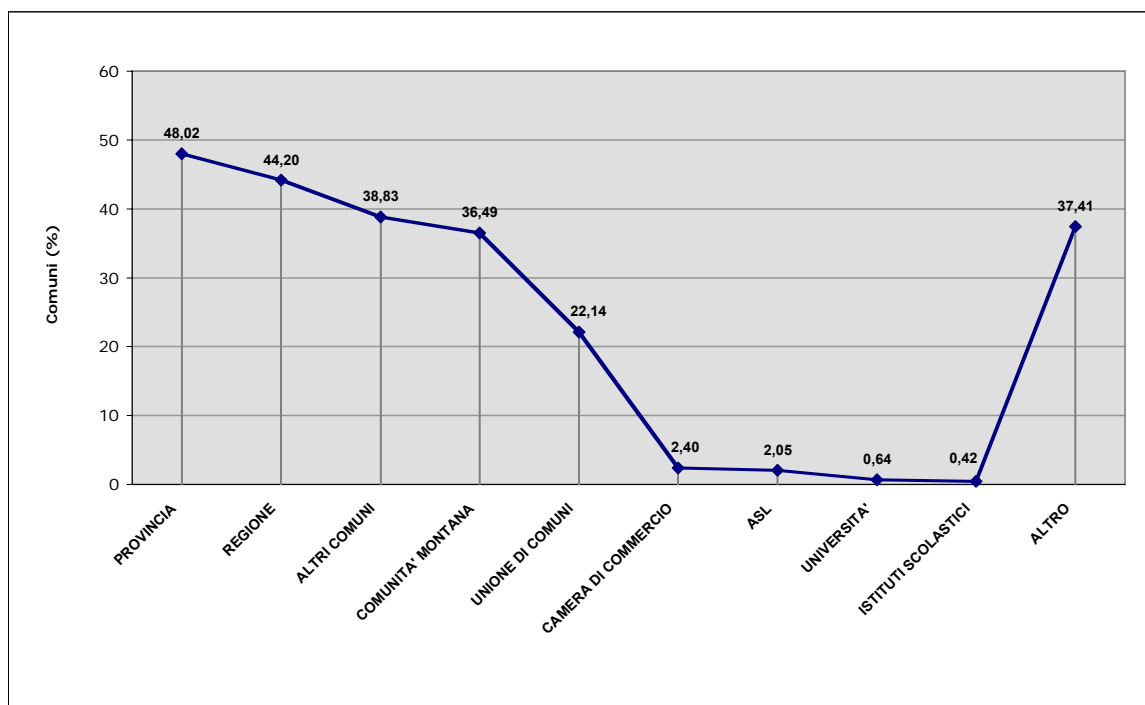


Grafico 5.15. Orientamento alla collaborazione interistituzionale - (Valori %)

5.2.7 Prove di cooperazione applicativa e accesso a servizi on-line

Sono state formulate ai Comuni alcune domande che si riferiscono all'adesione alle principali iniziative nazionali di interscambio informativo e cooperazione applicativa, come il popolamento dell'Indice Nazionale delle Anagrafi, il collegamento al sistema INA-SAIA del Ministero dell'Interno e a SIATEL dell'Anagrafe Tributaria, oppure a sperimentazioni e grandi progetti dal forte impatto organizzativo - dal momento che riportano di nuovo a soluzioni di gestioni associate - come l'erogazione della CIE o il decentramento della funzione catastale.

La tabella 5.9 riporta la percentuale di Comuni "cooperanti" tra quanti hanno risposto:

		NORDOVEST	NORDEST	CENTRO	SUD	ISOLE
1	% di Comuni che condividono già, in associazione ad altri Comuni, soluzioni tecnologiche per il rilascio della Carta d'Identità elettronica	2,4	2,4	13,2	1,6	0,0
2	% di Comuni che hanno effettuato il popolamento dell'Indice Nazionale delle Anagrafi (L 28 febbraio 2001 n.26)	92,8	44,7	85,9	86,8	94,0
3	% di Comuni collegati al sistema di Accesso e Interscambio Anagrafico INA-SAIA	97,1	95,9	91,9	93,8	97,6
4	% di Comuni che hanno effettuato la procedura di allineamento dei dati dell'Anagrafe con i codici fiscali, presenti nell'archivio dell'Agenzia delle Entrate	97,4	44,9	94,7	95,6	96,4
5	% di Comuni che hanno firmato convenzioni con il Ministero delle Finanze per l'accesso a SIATEL	85,3	85,9	77,1	79,2	83,1
6	% di Comuni che il cui ufficio tecnico si avvale di strumenti informatici per la gestione del Piano Regolatore Generale	33,7	60,3	38,4	13,8	21,7
7	% di Comuni che hanno stipulato accordi con altri Comuni per l'attivazione in forma associata di un polo catastale	25,0	24,8	33,8	24,9	41,0
8	% di Comuni che hanno firmato convenzioni con il Ministero delle Finanze per l'accesso a SISTER	40,8	62,8	36,7	19,1	25,3
9	% di Comuni che dispongono di soluzioni per l'inoltro automatizzato di dati all'ISTAT sulla dinamica demografica e di altri dati da inviare obbligatoriamente	71,5	66,7	65,3	47,8	72,3

Tabella 5.9. Partecipazione dei Comuni alle iniziative nazionali di interscambio e ai grandi progetti

Va interpretato il dato relativo al sistema INA-SAIA: dal momento che il popolamento dell'Indice Nazionale delle Anagrafi (punto 2) è condizione necessaria per l'Interscambio anagrafico attraverso il SAIA (punto 3), scopo della domanda era misurare il numero di Comuni che hanno effettuato il popolamento, ma che non procedono all'interscambio di dati con il sistema. Risulta invece che la risposta fornita dai Comuni è del tutto contraddittoria con quella attesa, dal momento che i valori del punto 3 sono addirittura più alti di quelli del punto 2, come se si potesse lavorare con INA-SAIA senza aver popolato l'INA.

La ragione dell'incoerenza va ricercata nelle possibili sfumature con cui può essere interpretata la domanda.

Oggi tutti i software gestionali per i servizi demografici disponibili sul mercato sono stati adeguati per avviare la procedura di estrazione dei dati per l'interscambio con il SAIA, dunque "tutti" i Comuni (più del 90% in ciascuna delle aree geografiche, come risulta

dalla tabella), sono potenzialmente pronti per inviare le informazioni sulle variazioni anagrafiche al Centro Nazionale per i Servizi Demografici.

Nonostante l'obbligatorietà di questo adempimento, più volte ribadita dalla normativa, tuttavia, sono pochi i Comuni che aggiornano l'Indice Nazionale delle Anagrafi. Ne è testimonianza diretta la recente circolare ministeriale n.41 del 19/07/2007, che ha disposto che tutti i Comuni, entro la data del 31 dicembre 2007 debbano aver provveduto ad un nuovo popolamento massivo dell'INA con la trasmissione di tutta la popolazione residente in vita e di tutte le comunicazioni di decesso intervenute nelle anagrafi comunali dal primo gennaio 2001.

Inoltre, il sito del CNSD (www.servizidemografici.interno.it), nella pagina informativa su INA-SAIA, riporta il dato di 1400 Comuni collegati (su 8100), quello di Ancitel, partner tecnologico del CNSD sul SAIA (www.saia.ancitel.it), ne riporta 3300 abilitati ad operare, ma solo 1000 effettivamente operativi.

Se questa è la situazione effettiva, appare evidente che i Comuni rispondenti al punto 3 abbiano inteso di dover dichiarare la disponibilità del collegamento al sistema INA-SAIA piuttosto che il suo effettivo utilizzo.

I punti 4 e 5 si riferiscono invece a un'altra procedura di interscambio di primaria importanza, tra Comuni e Agenzia delle Entrate, relativa all'allineamento dei Codici Fiscali che, per la normativa, costituiscono il codice identificativo unico di ogni persona fisica o giuridica.

La recente emissione della Tessera Sanitaria ha consentito di accelerare i processi di allineamento: il sito dell'Agenzia delle Entrate ci informa che i Comuni collegati all'Anagrafe Tributaria (siatel.finanze.it), e che hanno provveduto all'allineamento dei Codici Fiscali alla data del 16/07/2007 sono 8098 su 8100. Questo dato è confermato dalle risposte date al punto 4, ad eccezione del Nord Est.

Per quanto riguarda, invece, l'accesso ai servizi informativi on-line forniti da altre PA e ritenuti utili dai Comuni, le indicazioni fornite sull'effettivo ricorso da parte dei Comuni a detti servizi sono riportate nel grafico che segue:

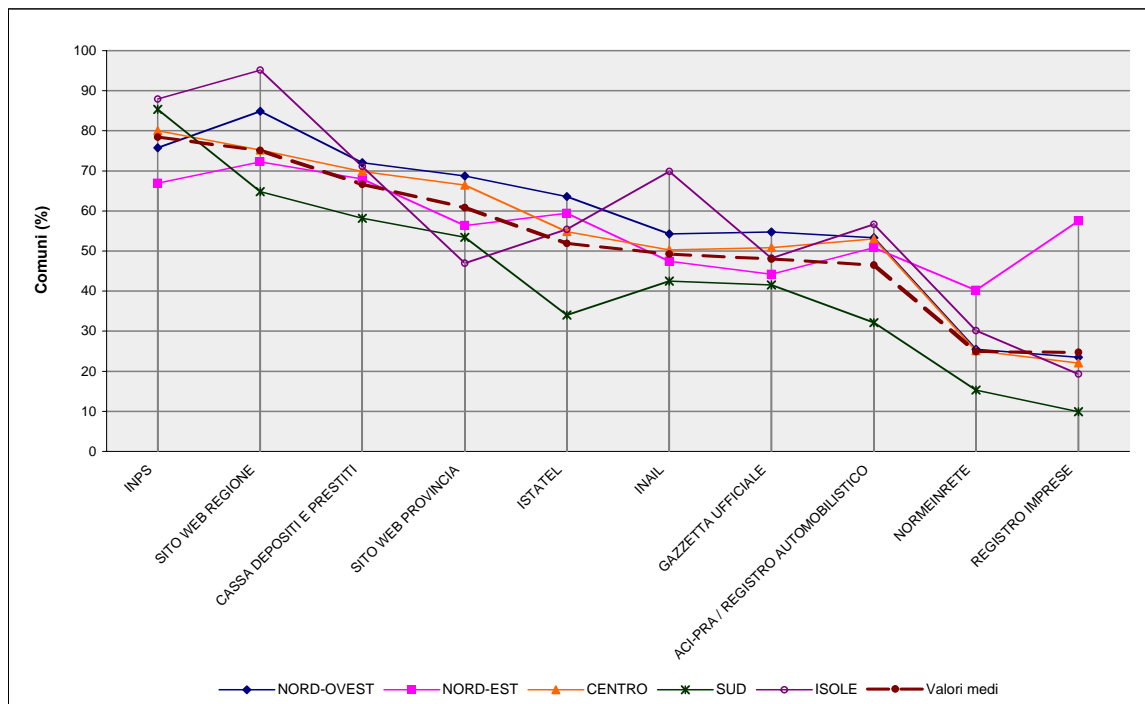


Grafico 5.16. Comuni utenti dei servizi on-line di altre PA - (Valori %)

Come si può notare, l'andamento dell'utilizzo dei servizi in rete resi disponibili da altre PA è abbastanza uniforme in tutte le aree geografiche per tipologia di servizio, pur in presenza di un livello marcatamente più basso di ricorso per la generalità di tali servizi da parte dei Comuni del Sud.

I servizi più utilizzati risultano essere l'INPS (probabilmente per la gestione dei servizi socio-assistenziali), l'INAIL, per problemi inerenti gli aspetti previdenziali della gestione del personale.

Particolarmente indicativo è il fatto che i siti web di Regione e Province risultino significativamente più consultato del sito dell'Istituto Poligrafico dello Stato per la Gazzetta Ufficiale.

5.2.8 L'offerta di servizi on-line dei Comuni

I Comuni oggetto dell'indagine, ovviamente, pubblicano, in larghissima misura, propri siti internet e, in misura più ridotta, erogano servizi on-line a cittadini e imprese (i cosiddetti servizi di e-government). Il grafico riassume l'intera fenomenologia web dei Comuni rispondenti.

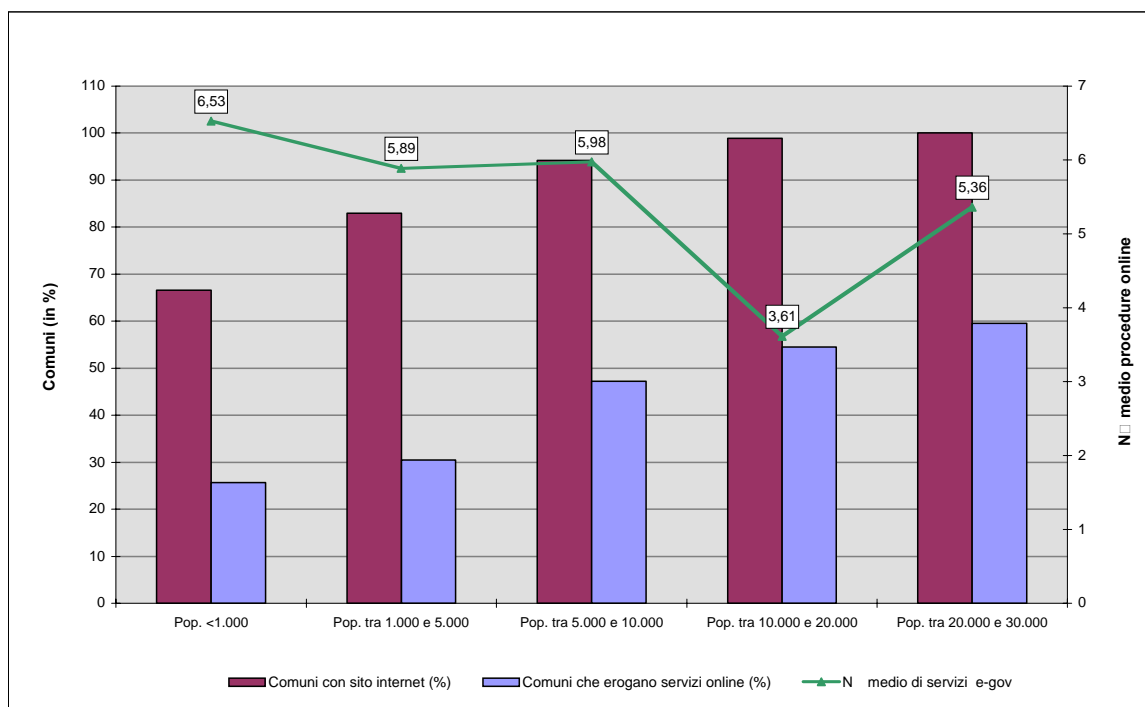


Grafico 5.17. Comuni che dispongono di un sito web, Comuni che erogano servizi on-line e numero medio di procedure gestite con modalità on-line - (Valori % per sito web e servizi online, valori assoluti per procedure, per classe demografica)

Si noter  come l'incidenza percentuale dei Comuni che erogano servizi cresca con il crescere della loro dimensione demografica, anche se questo incremento non si applica al numero delle procedure trattate con modalit  on-line.

Il numero medio di procedure disponibili online ha il suo valore pi  alto nei Comuni al di sotto dei 1000 abitanti, Comuni in cui notoriamente il rapporto tra cittadini e Amministrazione sente meno l'esigenza di essere informatizzato (poche file agli sportelli, esistenza di rapporti non "impersonali" con i funzionari comunali, etc.). Si tratta, evidentemente, di ci  che resta dei progetti di e-government della prima fase.

Non   stata posta alcuna domanda in ordine al livello di utilizzo dei servizi da parte dell'utenza. E' stato chiesto, invece, di indicare i motivi che, secondo i Comuni rispondenti, impediscono ai servizi on-line resi disponibili di essere pienamente sfruttati.

Le risposte sono molto illuminanti. I Comuni, di norma, escludono che i servizi resi possano non essere dotati di sufficiente "appeal", o che siano stati progettati senza un'analisi della domanda potenziale e, comunque, che il Comune abbia una qualche responsabilit  nel non-utilizzo. Si tende piuttosto ad addebitare lo scarso utilizzo dei servizi al fatto che l'utenza potenziale non   preparata o non   sufficientemente informata.

I fenomeni osservati si rivelano pi  nettamente marcati in funzione inversa alle dimensioni della classe demografica: le responsabilit  degli utenti nel non utilizzo dei servizi risultano cos  pi  "grandi" nel caso dei piccolissimi Comuni che non nei Comuni di dimensioni maggiori.

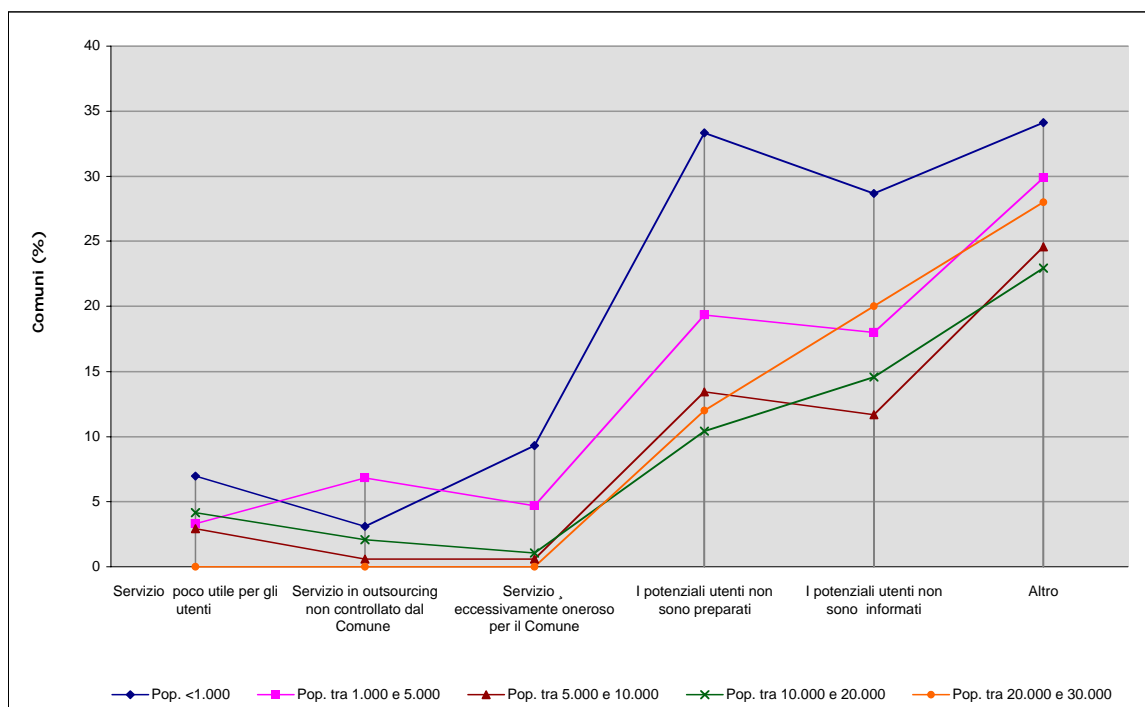


Grafico 5.18. Motivazioni del “non-decollo” dei servizi on-line nell’opinione di Comuni - (Valori %, per classe demografica)

5.3 Analisi della spesa per ICT

La spesa corrente ICT (telefonia+informatica) annua media, pari a 10,4 Euro per CST, è ritenuta troppo alta - o poco giustificata - dai Comuni che, in larghissima maggioranza, hanno indicato la motivazione “spendere meno per l’ICT” come la seconda in ordine di importanza, tra quelle che li hanno spinti ad aderire ai CST.

La spesa media, in effetti, varia molto da CST a CST: il grafico riprodotto evidenzia che tra i Comuni che spendono di più e quelli che spendono di meno il rapporto è quasi da 4 a 1.



Grafico 5.19. Spesa per ICT nei Comuni rispondenti, per CST - (Valori in € per 100 abitanti)

La realtà cambia di poco quando i Comuni vengono aggregati non più sulla base del CST di appartenenza ma su base regionale.

Questo dato è di particolare interesse per i CST/ALI a coordinamento regionale, in quanto fornisce suggerimenti per introdurre politiche perequative, eventualmente associate a politiche di incentivi/disincentivi in funzione delle scelte tecnologiche dei Comuni.

La rappresentazione che forniamo fotografa la situazione dei CST e dei Comuni che hanno fornito i dati: derivarne, perciò, conclusioni affrettate come, ad esempio, "la Toscana è la regione nella quale i Comuni spendono di più", sarebbe una conclusione assolutamente fuori luogo: nel caso di specie, infatti, la Toscana ha fornito dati puntuali sulla spesa solo e limitatamente a Comuni di piccolissime dimensioni, ed in numero limitato. La media regionale che ne deriva, dunque, non riguarda la media dei Comuni della regione, ma la media dei Comuni (pochi) che hanno risposto. Il dato è comunque rapportato alla popolazione.

L'andamento della spesa rilevata non fa emergere connotazioni territoriali specifiche, nel senso che non ci sono territori particolarmente virtuosi rispetto ad altri particolarmente prodighi. Certo, c'è tutto il dato della spesa straordinaria, finalizzata agli investimenti, nel sud è particolarmente rilevante, che in questa sede non viene presa in considerazione.

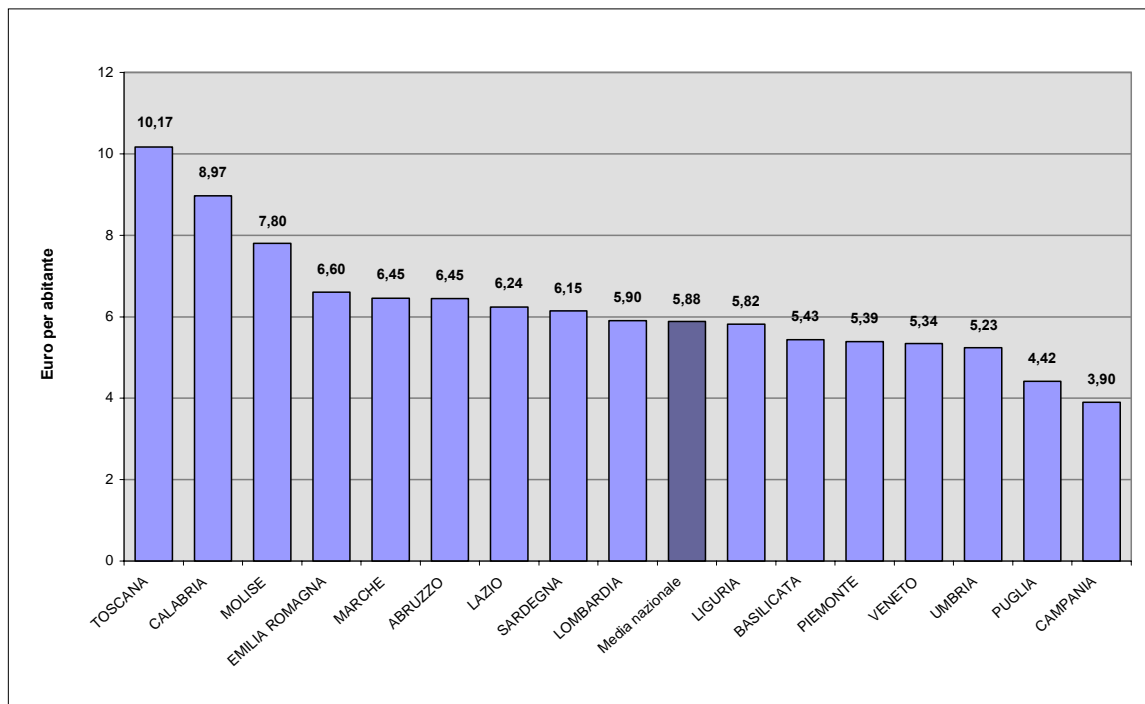


Grafico 5.20. Spesa per informatica nei Comuni rispondenti, per regione - (Valori in € pro capite)

La situazione dei Comuni, all'interno dei singoli CST o delle stesse regioni, offre uno scenario di variabilità ricco almeno quanto il confronto tra CST o tra Regioni.

Un dato emerge, e rappresenta una conferma obiettiva ad una acquisizione certa per il mercato: il costo per l'informatica è una variabile fortemente condizionata dalle dimensioni del Comune.

Il grafico 5.20 evidenzia come il valore medio pro capite della spesa sia costantemente decrescente all'aumentare della popolazione residente, con un picco tra i Comuni sotto i 1000 abitanti e quelli che superano questa soglia.

Sono confrontate anche alcune tipologie di spesa: i Comuni spendono prevalentemente per sw applicativo e gestionale, del tutto irrilevante è l'acquisto di servizi di formazione, in coerenza con quanto rappresentato nel grafico 5.6.

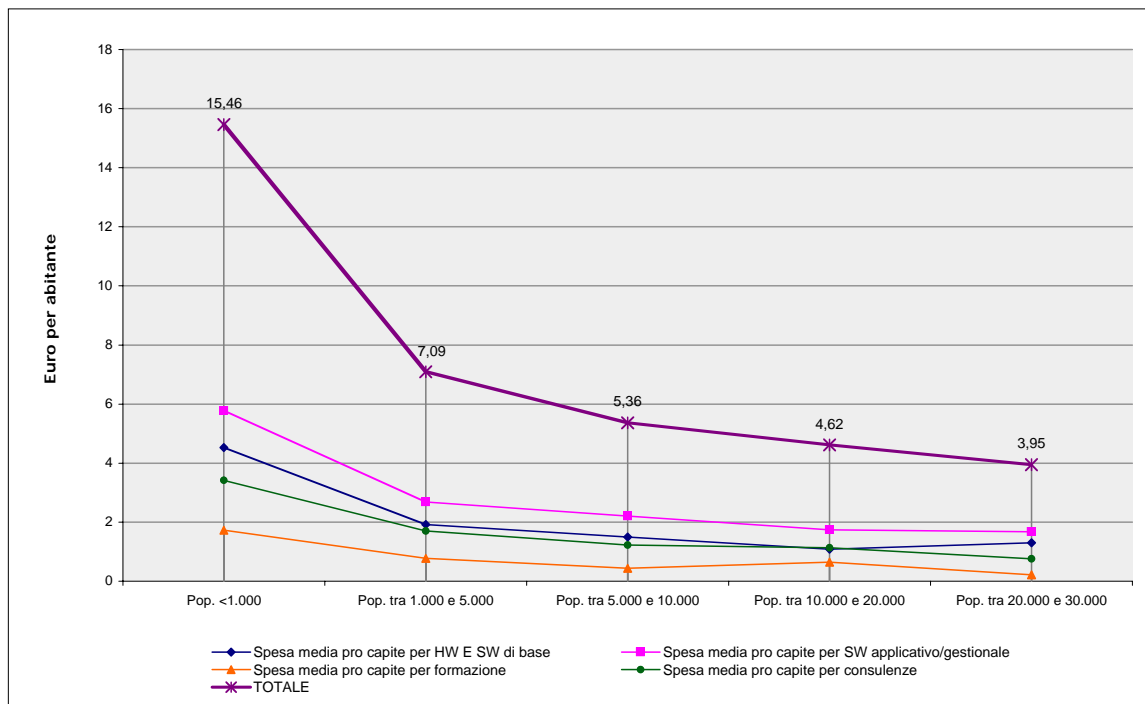


Grafico 5.21. Spesa per informatica nei Comuni rispondenti, per fascia demografica - (Valori in € pro capite)

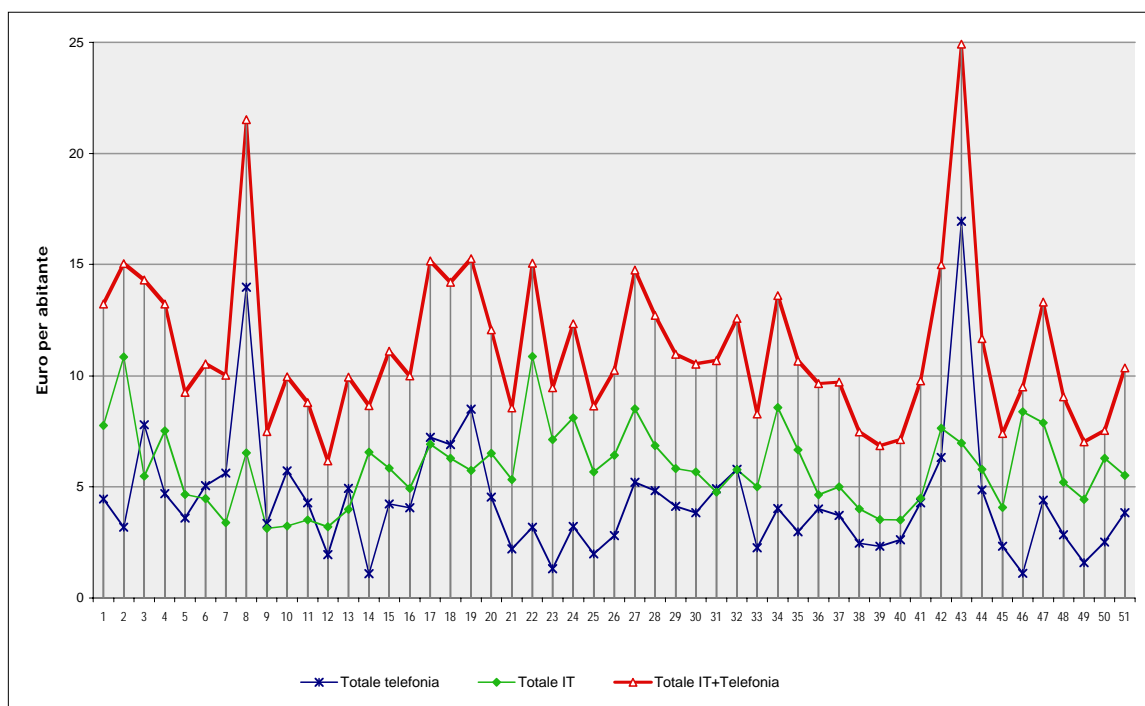


Grafico 5.22. Spesa cumulata per ICT nei Comuni rispondenti, per CST - (Valori in € pro capite)

Infine, il grafico 5.22 fornisce, per tutti i 50 CST, le curve relative all'andamento della spesa informatica, alla spesa telefonica e alla spesa cumulata.

A conclusione delle scarse considerazioni sin fatte sull'argomento "costi" resta da affrontare una domanda cruciale: basta una sola strategia di contenimento della spesa ICT a garantire la sopravvivenza e la sensatezza di un CST?

La domanda è troppo impegnativa per poter essere presa in considerazione in questa sede. Possiamo, tuttavia, tentare qualche considerazione.

Da quanto abbiamo sin qui osservato, e operando un'arbitraria estrapolazione a partire dai dati forniti dai Comuni rispondenti, avremmo, a livello nazionale, per tutti i Comuni aderenti ai CST una spesa complessiva per ICT pari a 120 milioni di Euro. Non vi è dubbio che sia possibile conseguire economie da impiegare anche per il "mantenimento" dei CST, ma di certo non potranno essere i 12/15 milioni Euro l'anno risparmiati ogni anno (se mai si riuscirà a risparmiarli) a garantire un futuro brillante a 50 CST!

Si tratterà di cercare altrove le ragioni che potranno dare un senso compiuto al futuro dei CST.

5.4 I rapporti con i fornitori di applicazioni gestionali

Non è questo il luogo per procedere ad una analisi dell'offerta di mercato di soluzioni gestionali, ma i dati esaminati contribuiscono a rappresentare un quadro abbastanza completo dei rapporti tra fornitori di soluzioni informatiche e piccoli e medi Comuni.

Complessivamente non si può dire, a partire dai dati esaminati in questa sede, che il costo complessivo per l'informatica nei piccoli e medi Comuni sia eccessivo, anche se tra le motivazioni addotte dai Comuni a sostegno della loro adesione ai CST tra i primi posti figura proprio la "riduzione dei costi" per le tecnologie.

E' più verosimile un'altra interpretazione: che ci troviamo, cioè, in presenza di un mercato complessivamente depresso ed in fase regressiva, in cui ciascuno degli attori pensa di essere al limite e, quindi, "gioca in difesa".

Non a caso anche le politiche di prezzo delle società che producono e vendono software ai piccoli e medi Comuni finiscono per "sminuire" il valore dei loro prodotti facendoli pagare poco, per privilegiare la vendita di servizi di manutenzione e assistenza. Il corrispettivo che i Comuni pagano non è un "prezzo", ma un "canone", una sorta di abbonamento annuale nel quale trova collocazione ogni prestazione prevedibile.

A dividersi il mercato dei SIC, sistemi informativi comunali integrati, sono una ventina di società medie e piccole. Ad esse vanno associate, poi, numerose società che rivendono localmente prodotti altrui e/o che operano nell'offerta di soluzioni verticali.

La caratteristica comune a tutte è nel costruire "prodotti" software per la predisposizione dei quali il know-how più richiesto dai clienti, cioè dai Comuni, non è l'aggiornamento tecnologico, ma la piena rispondenza funzionale ai vincoli procedurali e normativi a cui i Comuni sono tenuti.

Questo significa che il piccolo Comune trova, di norma, nel suo fornitore di soluzioni gestionali, non solo il garante della corretta traduzione in procedure informatiche delle continue variazioni normative e regolamentari ma, spesso, anche l'interprete autentico della stessa innovazione normativa. Non a caso, infatti, alcune società che producono e vendono software gestionale per i piccoli e medi Comuni vendono anche servizi di formazione e consulenza sui contenuti stessi dell'azione amministrativa: gestione delle anagrafi, della contabilità, dei lavori pubblici, dei contratti, degli appalti, etc..

I fornitori di soluzioni software integrati si trasformano, spesso, in promotori e animatori di "reti di Comuni". Essi trovando nei Comuni-clienti competenze da promuovere e da integrare, le valorizzano mettendole in circolo, rafforzando così il livello di fidelizzazione e di dipendenza dei loro clienti.

La mancanza nei Comuni di risorse che, per numero e qualità, siano adeguate a gestire processi produttivi interni che richiedano la padronanza delle tecnologie, favorisce un'adesione a queste reti convinta quanto passiva.

Il vincolo che viene così a stabilirsi tra fornitore e piccolo Comune, alimentato da politiche di rapporti frequenti con il cliente rigorosamente praticate, si presenta come blindato, impermeabile a qualsiasi influsso esterno, a meno che non vi sia una situazione di patente conflitto in atto.

Questo stato di fatto si è mostrato con tutta evidenza in occasione dell'avvio del piano nazionale di e-Government.

Inizialmente avversato dalle società operanti sul mercato dei piccoli e medi Comuni, il Piano ha finito per assumere le sembianze di un cavallo di Troia, costruito con risorse pubbliche, per aprire il mercato dei piccoli e medi Comuni (che vale, orientativamente, 120/150 milioni di Euro) alle grandi società di "system integration".

Ne sono derivati due fenomeni del tutto divergenti: da un lato l'iscrizione in massa di queste piccole società all'Assinform, associazione di rappresentanza delle società ICT di Confindustria, dove sono andate a sedersi accanto a quelle realtà, le grandi società di software, ritenute portatrici di disegni aggressivi ai loro danni. Dall'altro un certo numero di società produttrici di software gestionali ha voluto trasformare la minaccia in opportunità.

Sono così sorte, in occasione del 1° avviso del Piano nazionale di e-government (2002), alcune aggregazioni comunali di vasta scala, chiaramente promosse dai fornitori per ottenere i finanziamenti previsti, ma soprattutto con l'obiettivo di impedire che altri soggetti potessero affiancarle nel rapporto con i Comuni.

Si sono così realizzati veri e propri CST ante litteram, caratterizzati da un lato da un'indubbia robustezza operativa ma, dall'altro, anche da alcune patologie tanto evidenti quanto intollerabili dal punto di vista istituzionale sui CST.

Tra tali patologie la più grave è indubbiamente il fatto che, in buona sostanza, le funzioni di indirizzo e coordinamento sono nelle mani di un fornitore che, nel frattempo, si è rafforzato attraverso la sua adesione formale ad una politica governativa (l'e-government) "prima" e "per conto" dei Comuni.

In altri termini, il piano nazionale di e-government si è rivelato, per i fornitori dei prodotti software per i piccoli e medi Comuni, come una sfida darwiniana a seguito della quale

per alcuni di essi si è accentuato un declino forse inarrestabile; altri, invece, hanno sviluppato gli anticorpi per opporsi con successo, in futuro, ad altre aggressioni, e nel frattempo godono del nuovo posizionamento conseguito.

Appare chiaro che la partita per stabilire più equilibrate ragioni di scambio tra fornitori e Comuni, che vorrebbe essere propria dei CST, ben lungi dall'essere proficuamente avviata, è ancora tutta nelle intenzioni. E sarà una partita sicuramente persa prima di essere giocata se i costituenti CST non provvederanno ad appropriarsi in modo credibile di alcuni strumenti di "governo e controllo" che potremmo così sintetizzare:

- ◆ visibilità sulle condizioni tecnico-economiche e contrattuali della domanda e dell'offerta di servizi informatici per i piccoli e medi Comuni;
- ◆ padronanza delle dinamiche normative e regolamentari aventi impatto sulle procedure informatizzate;
- ◆ un rapporto pienamente soddisfacente con ciascun Comune servito in grado di assicurare alla domanda di servizi di essere adeguatamente rappresentata;
- ◆ pieno controllo sulla "politica dei dati": uno degli obiettivi che ciascun CST dovrà perseguire prioritariamente sarà quello di assicurare a ciascun Comune la piena disponibilità dei dati trattati dai software gestionali, nel formato ritenuto più utile, a prescindere da interventi del produttore di software.

Quanto si è sinora detto in relazione al rapporto tra Comuni e loro fornitori ICT evoca la prospettiva di una evoluzione di rapporti che non sarà facile da gestire. Di certo i fornitori sono depositari di conoscenze tecniche, procedurali, gestionali, di contesto che sarebbe un vero peccato disperdere.

Come peraltro possa avvenire il travaso di conoscenze dai fornitori ai CST, con gli opportuni aggiustamenti - di fini più che di strumenti - sarà compito di ciascun CST stabilire.

5.5 Le società partecipate

Ai Comuni è stato chiesto di indicare se essi avessero una partecipazione diretta ad una società la cui missione fosse quella di erogare servizi ICT.

Hanno risposto positivamente 456 Comuni, pari al 16,5% di quelli che hanno compilato le schede di rilevazione.

Si evidenzia una realtà molto diversificata, pur caratterizzata da un basso livello di coinvolgimento dei Comuni in iniziative aventi carattere societario. Infatti dei 456 Comuni, ben 365 aderiscono a due società, una in Calabria l'altra in Campania, che si sono costituite proprio per dare vita a due CST di dimensioni piuttosto ragguardevoli.

Delle restanti aggregazioni in forma societaria, caratterizzate da un'adesione, da parte dei Comuni, di una qualche significatività (soglia minima 3 Comuni aderenti), 3 sono presenti nel Nord Ovest, 3 al centro e 2 al Sud.

5.6 Rilevanza del rapporto con le banche

Le banche intrattengono, con i Comuni, piccoli e grandi, rapporti diversi in funzione dei servizi erogati: tesoreria (sempre), riscossione di imposte e tributi (in misura decrescente), mutui.

E' poco frequente che i piccoli e medi Comuni "facciano squadra" per gestire in modo associato il rapporto con le banche, di modo che l'iniziativa di innovare, in questo rapporto, finisce per venire solo ed esclusivamente dal partner bancario.

Così, con riguardo alle funzioni di tesoreria, rilevante è stato il ruolo delle banche per la introduzione, nei piccoli e medi Comuni del SIOPE (Sistema Informativo sulle OPERazioni degli Enti pubblici), il sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri di tutte le amministrazioni pubbliche, che nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT, in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002 mirante a migliorare la rendicontazione trimestrale dei flussi di cassa.

Stessa cosa può essere ripetuta per il SEPA (Single Euro Payments Area, area unica dei pagamenti in euro) che mira ad estendere il processo d'integrazione europea ai pagamenti al dettaglio in euro effettuati con strumenti diversi dal contante, con l'obiettivo di favorire l'efficienza rendendo possibile l'effettuazione di pagamenti a favore di beneficiari situati in qualsiasi paese dell'area dell'euro, utilizzando un singolo conto bancario e un insieme di strumenti di pagamento armonizzati.

Si può ragionevolmente ritenere che i Comuni accettino le innovazioni loro apportate dalle banche con un livello di partecipazione piuttosto basso, senza porsi il problema, come potrebbe essere, ad esempio, per il SIOPE, di quali vantaggi l'innovazione apportata potrebbe rappresentare per loro.

Di solito le banche portano con l'innovazione anche gli strumenti per renderla immediatamente praticabile, predisponendo e fornendo ai Comuni nuove procedure informatizzate per la gestione dei rapporti di tesoreria.

Sin qui abbiamo accennato a processi innovativi direttamente proposti e disseminati dal sistema bancario. Un altro fenomeno al quale si è assistito negli ultimissimi anni è costituito dalla mobilitazione, non di rado asistemica, di molti Comuni per l'attivazione, con i loro partners bancari, di sistemi di pagamento multicanale per i servizi comunali, imposte e corrispettivi di servizi.

Il problema è molto avvertito e presenta caratteri tali che risulta immediata la necessità, per i piccoli e medi Comuni, di procedere in modo associato per individuare soluzioni sostenibili per i loro cittadini e contribuenti, a meno di non attendere che il problema venga risolto una volta per tutte a livello nazionale. Il problema, in questo caso, è semplice in quanto si evidenziano due sole questioni da affrontare: le modalità e i canali di pagamento e, soprattutto, il costo unitario delle operazioni di pagamento.

E' comprensibile che se si lascia fare al sistema finanziario in senso lato (gestori di carte, banche, etc.) il costo per i cittadini di un'operazione di pagamento in modalità non tradizionale (il bollettino postale) corre il rischio di essere molto elevato. Diverso è se il beneficiario (il Comune, nel nostro caso più Comuni associati) si fanno carico del problema e trattano con le banche loro partners condizioni di pagamento sostenibili dai cittadini.

6. L'ADESIONE AI CST/ALI

E' arrivato il momento di soffermarsi sulle motivazioni e sul fabbisogno di servizi che hanno indotto i Comuni ad aderire ai CST e a cui si è dedicata una intera sezione della scheda di rilevazione. I Comuni hanno di fatto scelto le priorità all'interno di un certo numero di risposte chiuse.

A tal proposito va detto che, del tutto comprensibilmente, l'intero processo di adesione è stato quasi dappertutto seguito e assistito da soggetti, istituzionali e non, fortemente interessati alla costituzione dei CST e quindi all'aggregazione dei Comuni.

Tale assistenza si è certamente spinta, in alcuni casi di più, in altri di meno, sino a suggerire le risposte da dare alla parte del questionario on-line nella quale si chiedeva ai singoli Comuni di dar conto delle motivazioni di adesione ai CST.

Un ragionamento analogo può essere fatto per quanto riguarda l'elencazione dei servizi: è verosimile che l'indicazione delle priorità abbia risentito di scelte già fatte o di richieste ritenute più facilmente affrontabili dal costituendo CST.

Tale presunzione, tuttavia, non può ridurre il valore delle segnalazioni espresse dai Comuni, i quali comunque dovranno verificare in corso d'opera la sussistenza o meno delle motivazioni e dei fabbisogni che hanno indicato in questa fase: potranno confermarle o rivederne il grado di rilevanza, in funzione dei risultati della loro esperienza nel CST.

6.1 Le motivazioni

Il questionario, nella sua parte conclusiva (sezione 12) chiedeva di Indicare, tra opzioni predefinite, le principali motivazioni del Comune nell'adesione al CST. Era, ovviamente, possibile indicare più opzioni.

Queste le opzioni proposte:

- [a] *ridurre i costi dei servizi ICT*
- [b] *aumentare il numero e la qualità dei servizi erogati*
- [c] *sopperire alle proprie carenze specifiche relativamente a*
 - (c.1) *competenze per la scelta delle dotazioni strumentali (attrezzature, tecnologie, programmi applicativi)*
 - (c.2) *governo delle risorse strumentali una volta individuate ed acquisite*
 - (c.3) *capacità di redazione e gestione di progetti di innovazione*
 - (c.4) *capacità di gestione del rapporto contrattuale con i fornitori*
 - (c.5) *capacità di gestione delle disponibilità economiche necessarie per introdurre processi di innovazione amministrativa nel Comune*
 - (c.6) *capacità di individuare tempestivamente fonti di finanziamento utili per introdurre nel Comune innovazioni il cui profilo è già stato messo a punto.*

L'obiettivo di migliorare i servizi resi ai cittadini e al territorio risulta essere di gran lunga la motivazione prevalente. Il 92,5% dei Comuni rispondenti a livello nazionale indicano che quella di aumentare il numero e la qualità dei servizi erogati è la prima delle motivazioni dell'adesione al CST.

Le variazioni attorno a questo valore medio, in funzione dell'area geografica, sono poco significative: 91,2% nel Nord Ovest; 93,4% nel Nord Est; 93,9% al Centro; 91,8% al Sud; 97,6% nelle Isole.

Segue, tra le motivazioni dell'adesione al CST, la riduzione dei costi ICT, che a livello nazionale rappresenta motivo rilevante per una percentuale pari all'84,4 dei Comuni. Il peso dato a questa motivazione, anche in quei territori in cui i dati della spesa sembrano più sostenibili che altrove, sta comunque ad indicare l'esistenza di una "sofferenza" relativamente alla spesa per ICT, la cui natura, produttività e finalizzazione non sono sufficientemente padroneggiate da gran parte dei responsabili della spesa. Come se si sentissero costretti a spendere senza avere la consapevolezza se spendano bene o meno.

La rilevanza di questa motivazione varia sensibilmente in funzione delle aree geografiche: 78,6% nel Nord Ovest; 89,1% nel Nord Est; 86,2% nel Centro; 88,1% nel Sud e "solo" 66,3% nelle Isole.

Seguono, poi, le indicazioni di preferenza in ordine alle "competenze" che i Comuni, sentendosene sprovvisti, auspicano vengano messe in campo dai CST.

A livello di media nazionale le richieste per le quali i Comuni avvertono il bisogno di essere assistiti da professionalità consolidate, messe a disposizione dai CST, riguardano le seguenti attività nelle percentuali indicate tra parentesi:

- ◆ governare le procedure di acquisizione di risorse ICT (47,4%);
- ◆ intercettare i finanziamenti disponibili per l'innovazione e progettare interventi innovativi che siano effettivamente utili (42,1%);
- ◆ utilizzare correttamente le ICT disponibili (35,1%);
- ◆ gestire in modo appropriato le risorse finanziarie a disposizione per innovare (33,3%);
- ◆ gestire in modo più efficace il rapporto con i fornitori ICT (31%).

Dall'incidenza media delle motivazioni si discostano, più o meno significativamente, le risposte date dai Comuni in funzione dell'area geografica di appartenenza.

I Comuni del Nord Ovest, ad esempio, si dichiarano, rispetto alla media nazionale, complessivamente meno bisognosi di assistenza, al contrario dei Comuni del Nord Est, i quali si dichiarano più motivati della media nazionale ad aderire all'iniziativa CST sulla base delle motivazioni proposte; i Comuni del Centro sembrano ricalcare gli orientamenti medi nazionali mentre nel Sud e nelle Isole sembrano prevalere le motivazioni legate alla gestione dei progetti di innovazione.

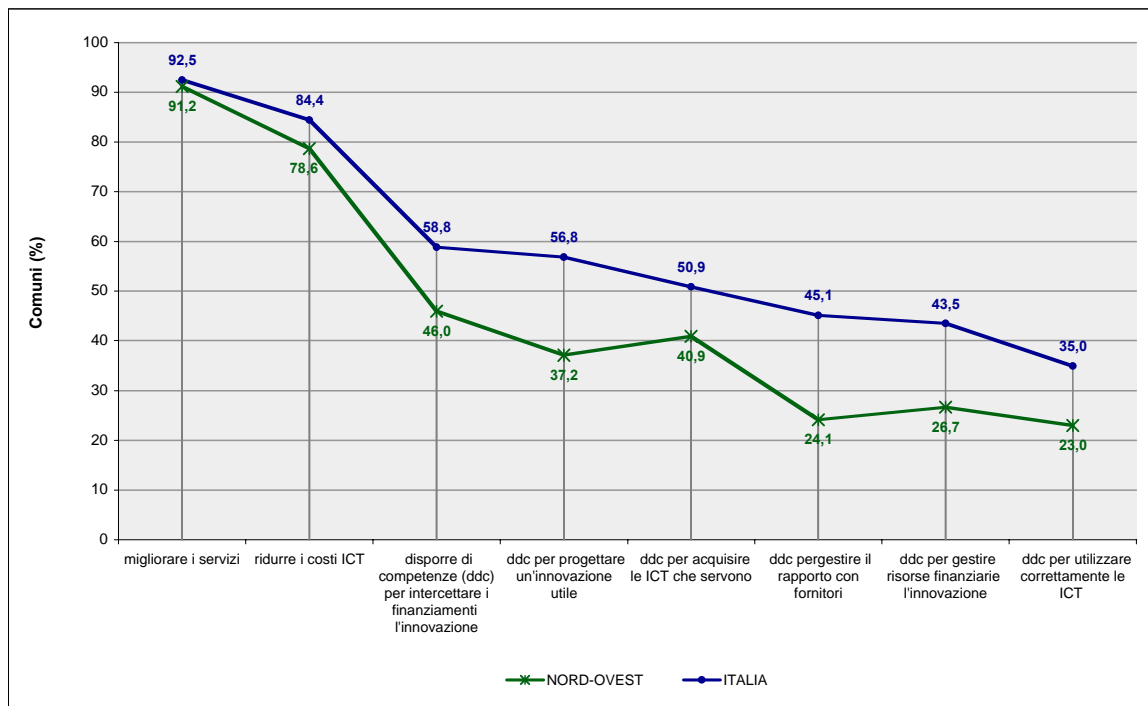


Grafico 6.1. Motivazioni dei Comuni per l'adesione al CST nel Nord Ovest - (Valori %)

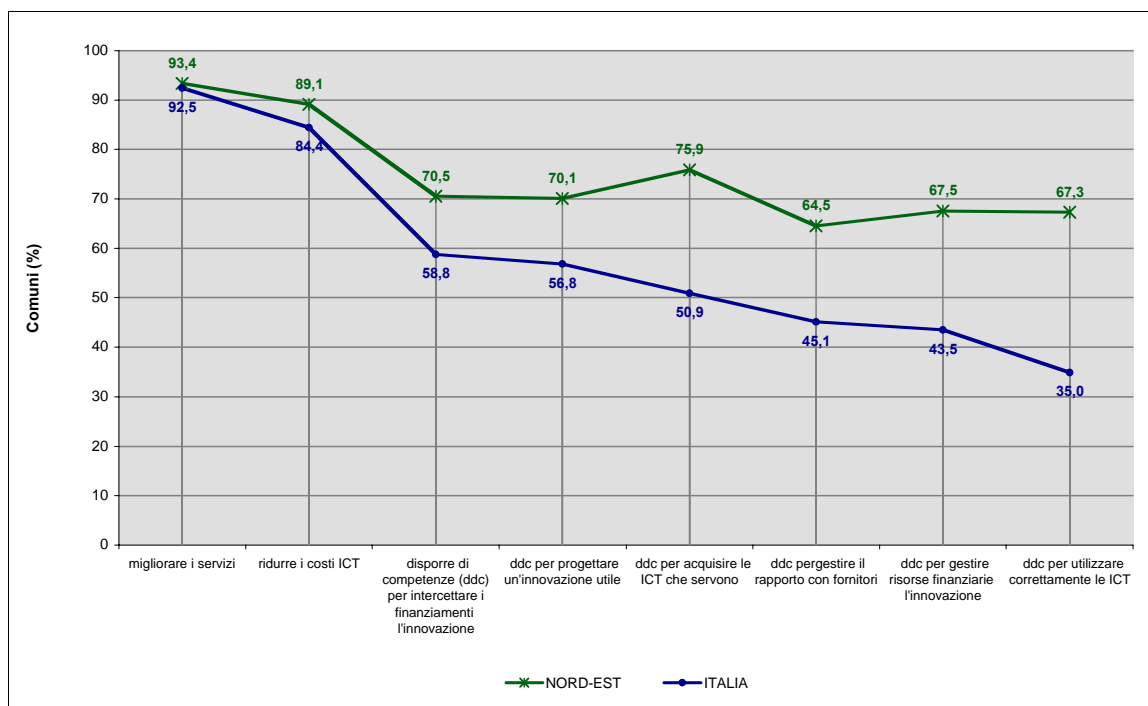


Grafico 6.2. Motivazioni dei Comuni per l'adesione al CST nel Nord Est - (Valori %)

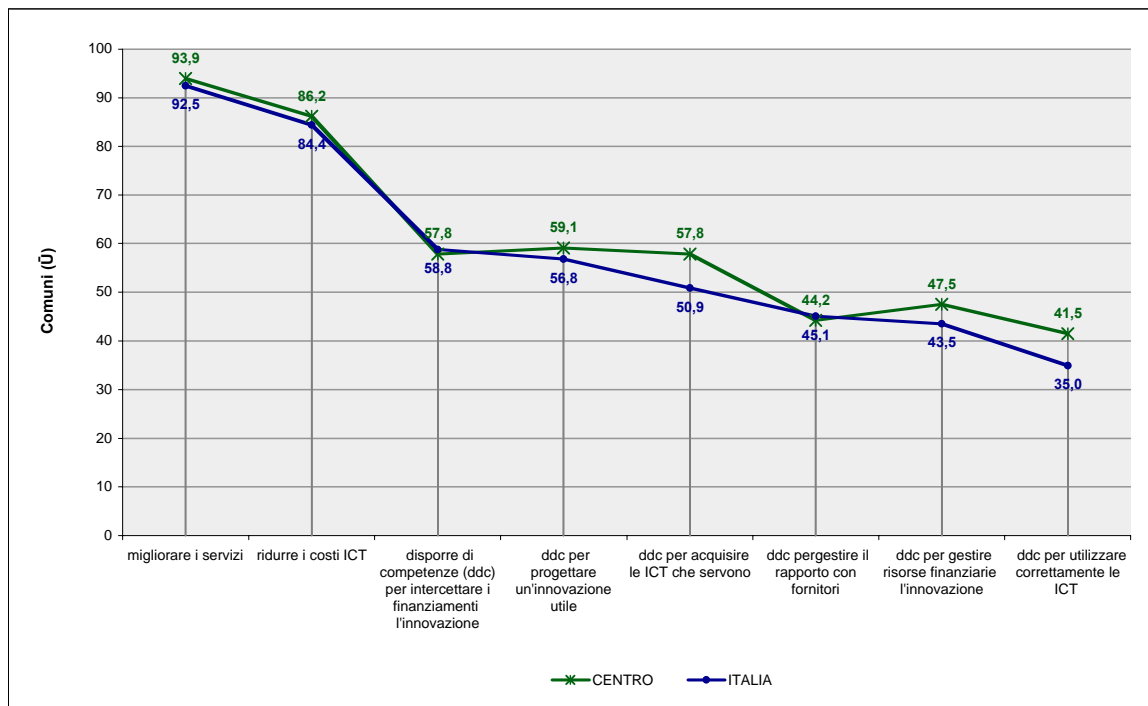


Grafico 6.3. Motivazioni dei Comuni per l'adesione al CST nel Centro - (Valori %)

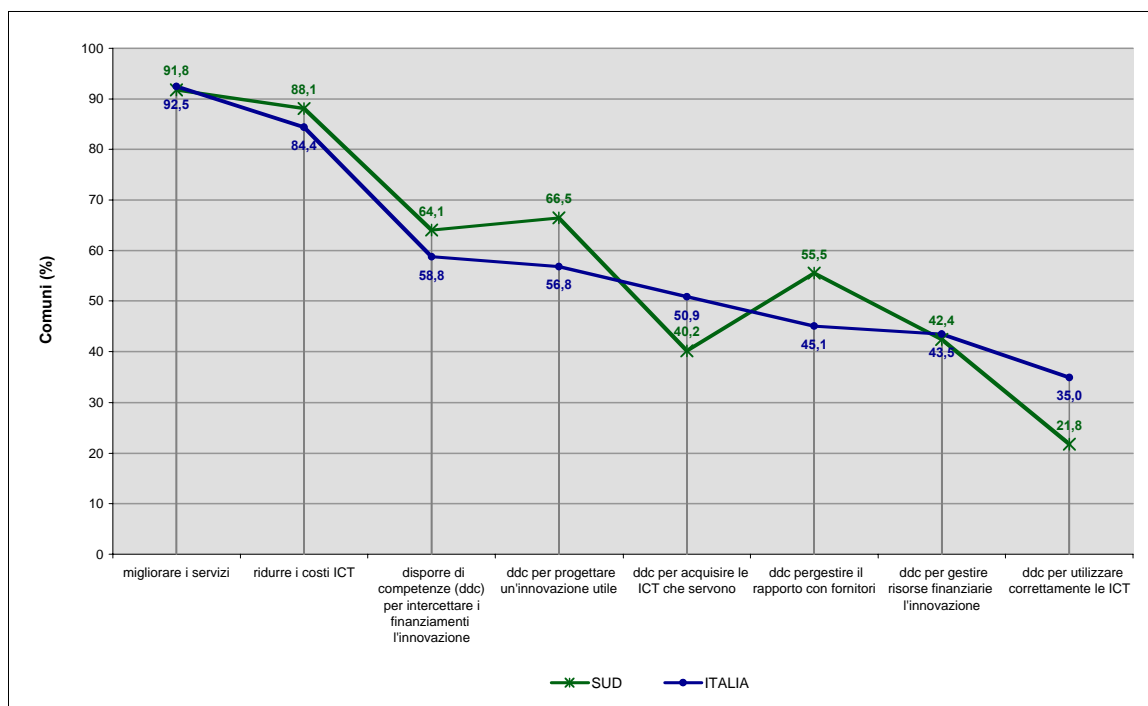


Grafico 6.4. Motivazioni dei Comuni per l'adesione al CST nel Sud - (Valori %)

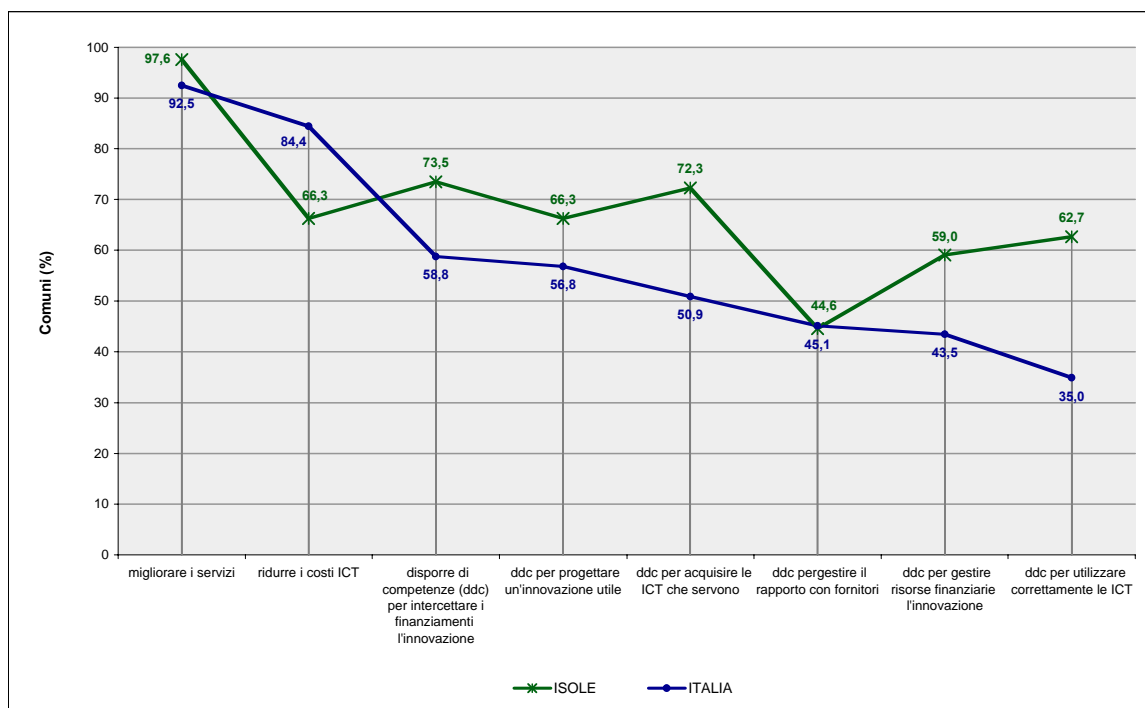


Grafico 6.5. Motivazioni dei Comuni per l'adesione al CST nelle Isole - (Valori %)

6.2 La domanda di servizi dei Comuni

La parte del questionario relativa alla rilevazione del fabbisogno di servizi è stata particolarmente curata.

Innanzitutto si è inteso specificare che oggetto della rilevazione era l'insieme della attività riconducibili alle ICT ed applicabili agli specifici ambiti di operatività amministrativa.

Questo ha condotto a preliminarmente ad individuare i seguenti contesti operativi:

- ◆ *Protocollo*
- ◆ *Amministrazione del personale*
- ◆ *Servizi finanziari / Ragioneria*
- ◆ *Acquisti economici*
- ◆ *Gare e appalti*
- ◆ *Acquisti di servizi ICT, telefonia compresa*
- ◆ *Sito internet del Comune*
- ◆ *Statistica*
- ◆ *Servizi Demografici*

- ◆ *Servizi cimiteriali*
- ◆ *Tributi*
- ◆ *Ufficio tecnico / LLPP, viabilità*
- ◆ *Urbanistica / PRG*
- ◆ *Accesso ai servizi catastali*
- ◆ *Ambiente e territorio*
- ◆ *Sviluppo economico / Commercio / Promozione del territorio*
- ◆ *Edilizia scolastica e diritto allo studio*
- ◆ *Servizi per la cultura*
- ◆ *Servizi per lo sport*
- ◆ *Servizi socio-assistenziali*
- ◆ *Polizia locale*
- ◆ *Illuminazione pubblica e risparmio energetico*
- ◆ *Altro (specificare)*

Per ciascuno di tali contesti, il Comune aderente al CST era richiesto di indicare la specifica tipologia di supporto ritenuta necessaria per poter svolgere in modo più adeguato il servizio e, quindi, conseguire l'obiettivo di "migliorare il numero e la qualità dei servizi erogati" (si torni all'introduzione di questo capitolo).

Le tipologie dei servizi ICT previste per ciascuno degli ambiti amministrativi indicati, tra le quali i Comuni potevano scegliere le opzioni ritenute più rispondenti ai loro fabbisogni, erano le seguenti:

- ◆ *messa a disposizione di soluzioni gestionali in modalità ASP e assistenza*
- ◆ *formazione e assistenza tecnica sulle soluzioni in uso*
- ◆ *assistenza specialistica nella gestione del rapporto contrattuale con il fornitore*
- ◆ *gestione esternalizzata dell'intero servizio*
- ◆ *assistenza sul merito amministrativo delle funzioni trattate con strumenti ICT*

Ovviamente in questa sede ci limitiamo a dare una rappresentazione degli orientamenti della domanda limitatamente ai domini amministrativi ritenuti più bisognosi di interventi di assistenza. Non riteniamo opportuno addentrarci nel merito degli specifici interventi richiesti, che saranno più opportunamente valutabili all'interno di ciascun CST.

La domanda di servizi ICT a supporto delle attività istituzionali si manifesta in modo più articolato rispetto al quadro delle motivazioni.

Il servizio più richiesto, a livello nazionale, è la gestione tecnologica del sito internet, che viene indicato al primo posto dal 59% dei Comuni. Questo dato viene tenuto "basso" dai Comuni del Nord Ovest, per i quali, tuttavia, il servizio in questione, per quanto richiesto solo dal 31% dei Comuni dell'Area, resta comunque il più richiesto. I Comuni delle altre aree sono più decisi: richiedono questo servizio il 68% dei Comuni del Nord Est; il 50% di

quelli del Centro; il 78% di quelli del Sud e, nelle Isole, i Comuni che chiedono la gestione del sito internet, sono il 65%.

C'è da chiedersi come mai questo servizio guadagni quasi dappertutto il primo posto nella domanda di servizi ICT da parte dei Comuni. Eppure, a stretto rigore, la tenuta e la gestione di un sito web non sono inseribili tra le funzioni "obbligatorie" per un Comune, come lo sono il protocollo informatico, la tenuta delle anagrafi, la gestione del servizio elettorale, il governo del territorio, etc.

Probabilmente nella gerarchia dei fabbisogni percepiti il tema del web scala tutti i gradini e si colloca al primo posto per una serie di ragioni diverse da quelle strettamente riconducibili alla funzionalità del piccolo Comune o agli obblighi amministrativi dello stesso. Di certo possiamo intendere questo "primato" riconosciuto al tema del web del Comune come il sintomo di un fenomeno che va compreso meglio (ed il compito di comprendere meglio è, ancora una volta, dei singoli CST).

Possiamo azzardare alcuni scenari che potrebbero spiegare, da soli o combinati insieme, le convergenti scelte fatte dalla maggior parte dei Comuni:

il CST nasce per portare l'e-government nei piccoli e medi Comuni. L'e-government è innanzitutto percepito come "web", quindi il CST deve prioritariamente occuparsi di assicurare buoni servizi web ai Comuni aderenti.

L'orientamento di cui sopra può essere considerato, in qualche modo, "originario" (in quanto non indotto) nei Comuni, e potrebbe essere determinato in larga misura dagli esiti dell'apprendistato fatto finora su questo fronte: i siti web realizzati in quantità e qualità apprezzabili si sono indubbiamente trascinati dietro modelli di gestione a regime faticosi e costosi sia in termini organizzativi che finanziari.

Non si esclude, di nuovo, che si possa trattare di un orientamento indotto dalle componenti più propriamente tecnico-realizzative che hanno ispirato la "visione" e quindi accompagnato la progettazione del CST.

Può infine verificarsi per il sito web, ed è una ipotesi riduttivistica, qualcosa di simile alle sorti toccate ad altre proposte di innovazione di sistema allorquando sono approdate ai piccoli e medi Comuni (dalla 626 alla istituzione dell'URP; dallo Sportello Unico al controllo di gestione, etc.): c'è una diffusa voglia di uniformarsi ma senza troppo impegnarsi (anche per carenza di mezzi e capacità). Si è pertanto disposti a delegare a qualcuno che, possibilmente in modo soddisfacente, si faccia carico di "gestire la pratica".

Le indicazioni fornite relativamente agli altri servizi quasi certamente si nutrono di motivazioni più chiare. Le percentuali di richiesta sono differenziate in funzione dell'ambito amministrativo preso in esame: il 50% chiede servizi di accesso al Catasto; il 44% servizi di protocollo; il 39% l'urbanistica. Seguono: Tributi (35%), Gare e appalti (33%), Servizi Demografici (33%), Amministrazione del Personale (30%), Servizi Socio-assistenziali (29%), Ufficio tecnico (28%), Servizi finanziari (25%), Polizia locale (25%), Sviluppo Economico (25%), Ambiente e territorio (21%), Acquisti economici (18%).

Per avere un'idea dello scostamento dell'andamento della domanda di servizi nelle varie aree geografiche basterà osservare i grafici riferiti all'andamento delle percentuali di richiesta, per ciascuna area geografica, in rapporto all'andamento nazionale.

Al riguardo si segnala la scelta che sembra prevalere nei Comuni del Nord Est, i quali si esprimono a favore di una forte domanda, di molto superiore alla media nazionale, di supporti qualificati in pochi e ben precisi ambiti amministrativi: sito web, catasto, protocollo, acquisto servizi ICT e urbanistica. Tutto il resto sembra interessare meno anche grazie, probabilmente, ad un'azione, ritenuta soddisfacente, già svolta da altri organismi associativi intercomunali.

Nel Sud, invece, prevale sul trend nazionale la domanda di servizi su gare e appalti, tributi, servizi demografici, servizi socio-assistenziali e polizia locale (a riprova di una minore penetrazione nel Sud di esperienze di gestioni associate).

Nelle Isole la domanda di tutti servizi è sistematicamente sopra la curva della domanda nazionale, con valori percentuali che in alcuni casi arrivano al doppio, come per i tributi, l'ufficio tecnico, l'amministrazione del personale, etc.

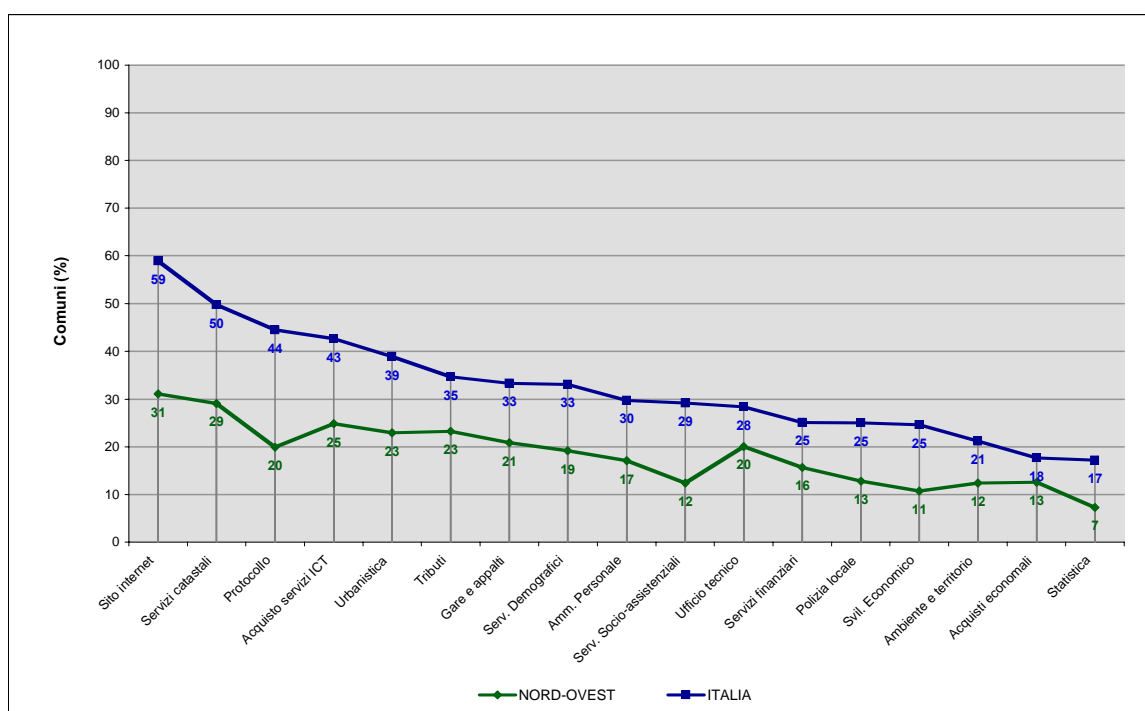


Grafico 6.6. Domanda di servizi ICT formulata dai Comuni aderenti ai CST nel Nord Ovest - (Valori %)

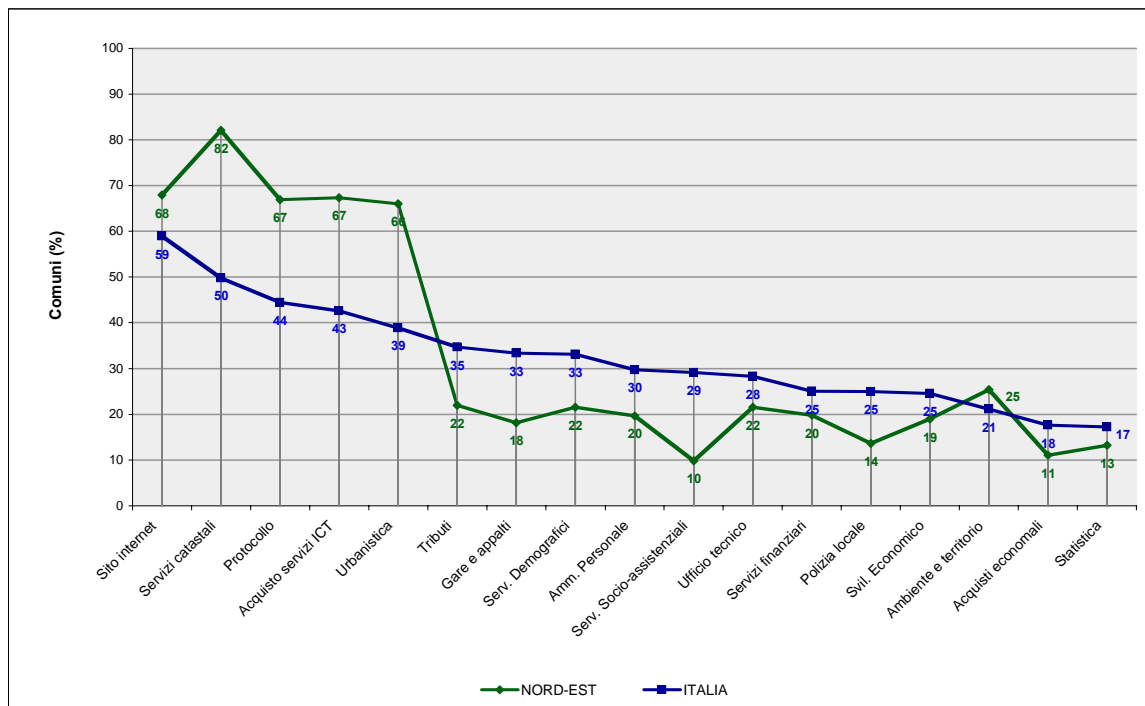


Grafico 6.7. Domanda di servizi ICT formulata dai Comuni aderenti ai CST nel Nord Est - (Valori %)

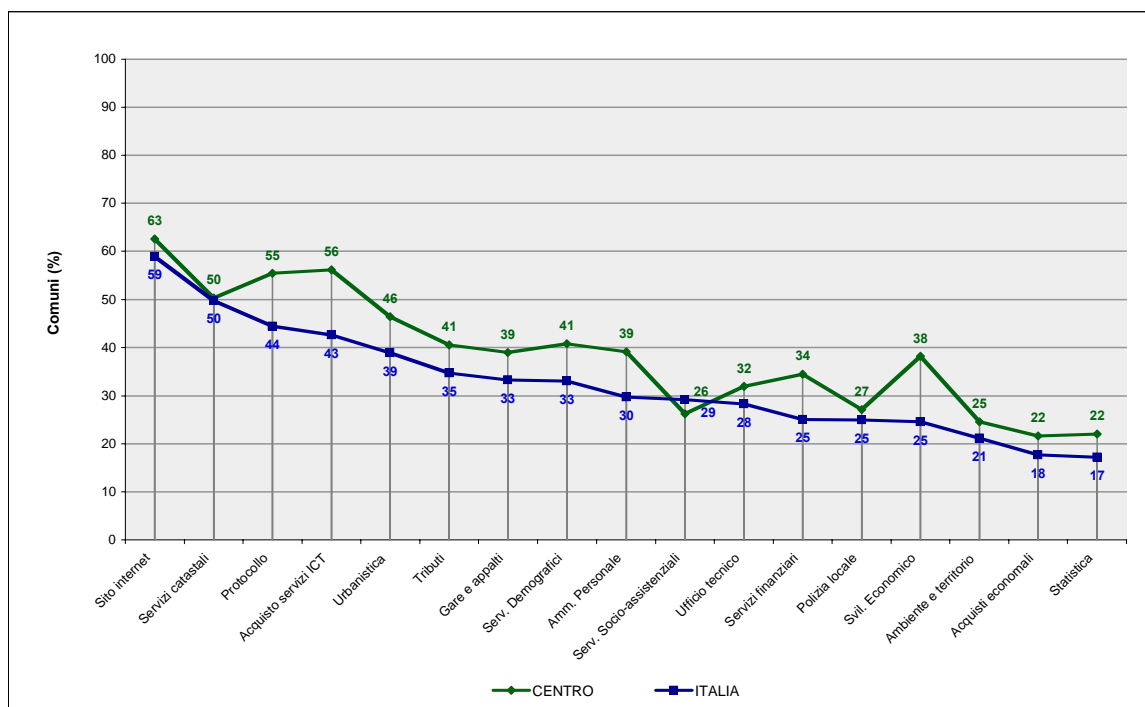


Grafico 6.8. Domanda di servizi ICT formulata dai Comuni aderenti ai CST nel Centro - (Valori %)

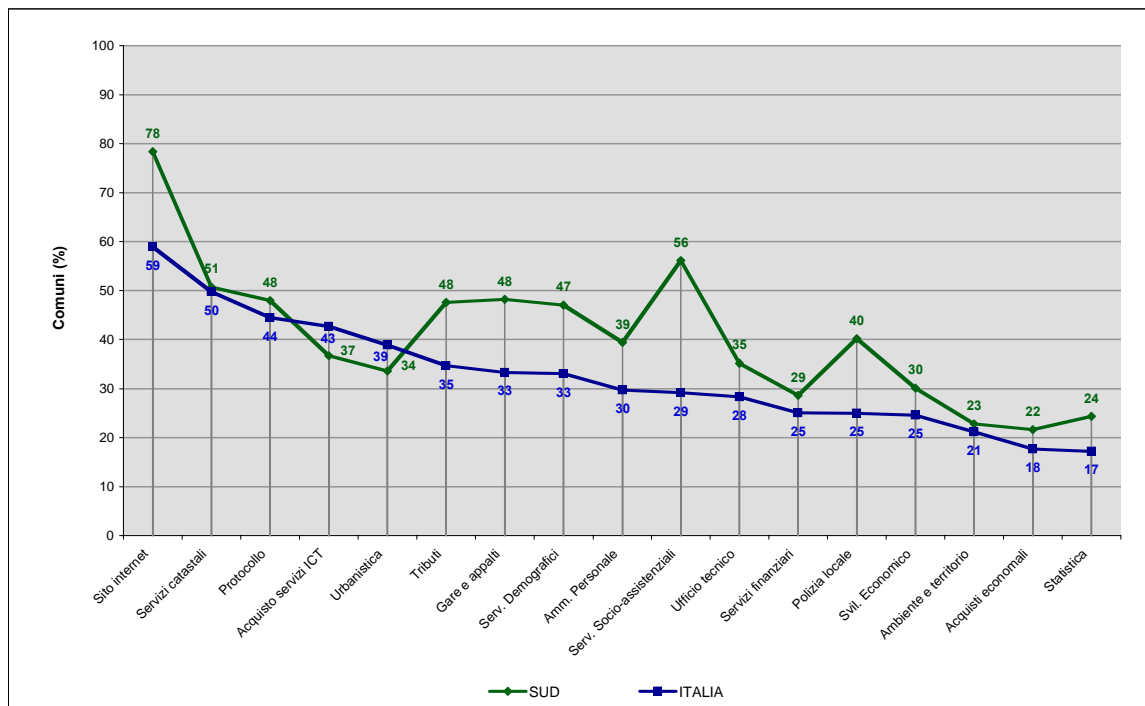


Grafico 6.9. Domanda di servizi ICT formulata dai Comuni aderenti ai CST nel Sud - (Valori %)

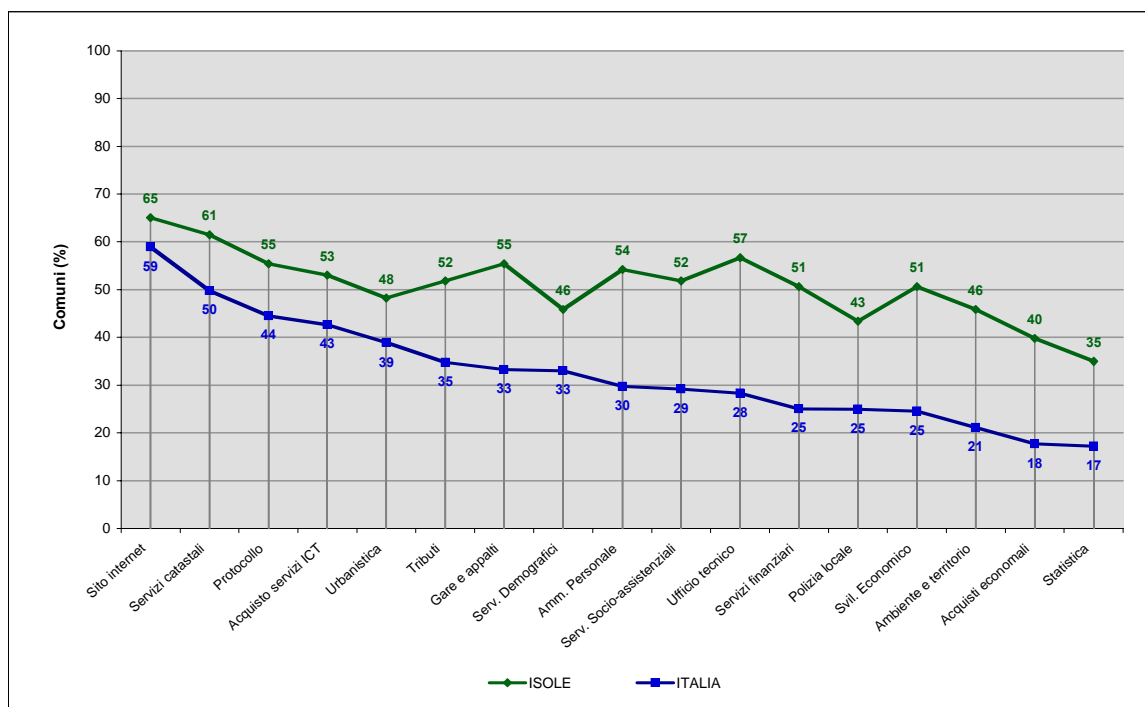


Grafico 6.10. Domanda di servizi ICT formulata dai Comuni aderenti ai CST nelle Isole - (Valori %)

6.3 Compatibilità con gli assetti della finanza locale

Per evitare di cadere nel rischio dell'analisi impressionistica dobbiamo fare un ultimo sforzo e concentrarci sull'analisi di un altro fenomeno: quello della finanza locale.

Come è noto, i bilanci dei Comuni, per la parte corrente, prevedono due macro-tipologie di entrate: entrate proprie (imposte, tasse, corrispettivi di servizi) e trasferimenti, dallo Stato sino al 2007, dal 2008 in avanti dalle Regioni.

Le uscite, sempre di parte corrente, sono anch'esse riconducibili a due distinte tipologie: spesa "disponibile" e spesa "rigida". Quest'ultima riguarda quelle spese che non si possono assolutamente evitare nè rinviare, e comprendono la restituzione delle quote di ammortamento dei mutui e il pagamento degli stipendi. La **rigidità della spesa** di un Comune è, dunque, data dall'incidenza percentuale della spesa "obbligata" sul totale delle entrate correnti.

Di conseguenza, minore sarà la rigidità strutturale, maggiore sarà la possibilità del Comune di utilizzare le entrate correnti per l'attuazione delle proprie politiche di spesa.

Di contro, l'"**autonomia finanziaria**" del Comune, data dal rapporto percentuale tra entrate proprie e totale delle entrate correnti, misura l'indipendenza dell'Ente da fonti finanziarie esterne, ovvero la capacità di "auto-sostentamento" basata sulla proprie scelte impositive (determinazione delle aliquote), sulla lotta all'evasione e sui costi dei servizi erogati.

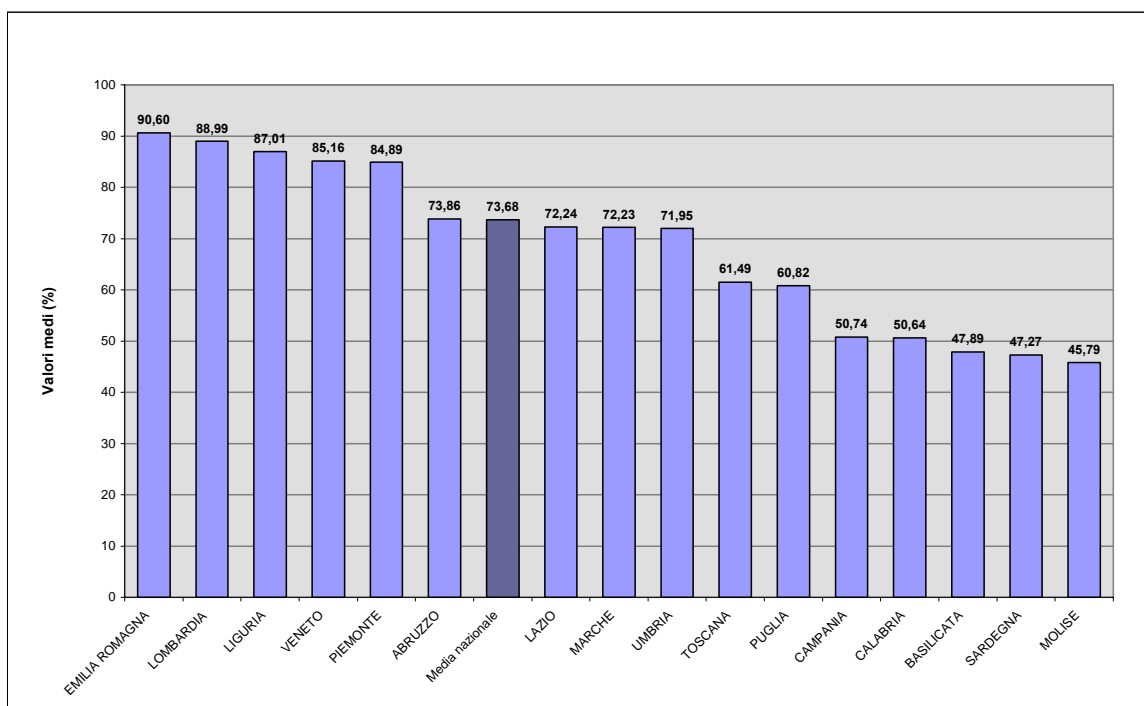


Grafico 6.11. Autonomia finanziaria media dei Comuni rispondenti - (Valori %, per regione)

Queste sintetiche considerazioni ci fanno ritenere che i dati sull'autonomia finanziaria e sulla rigidità della spesa possano mettere a nostra disposizione informazioni utili (o, più

correttamente, informazioni di contesto) per farci capire se e come il Comune possa avventurarsi in autonome politiche di innovazione.

Nel grafico seguente abbiamo confrontato il valore medio delle entrate pro capite per Regione con il valore medio delle spesa "rigida" pro capite, indicando in bianco la differenza tra i due valori, a cui abbiamo dato il nome di "capacità di spesa".

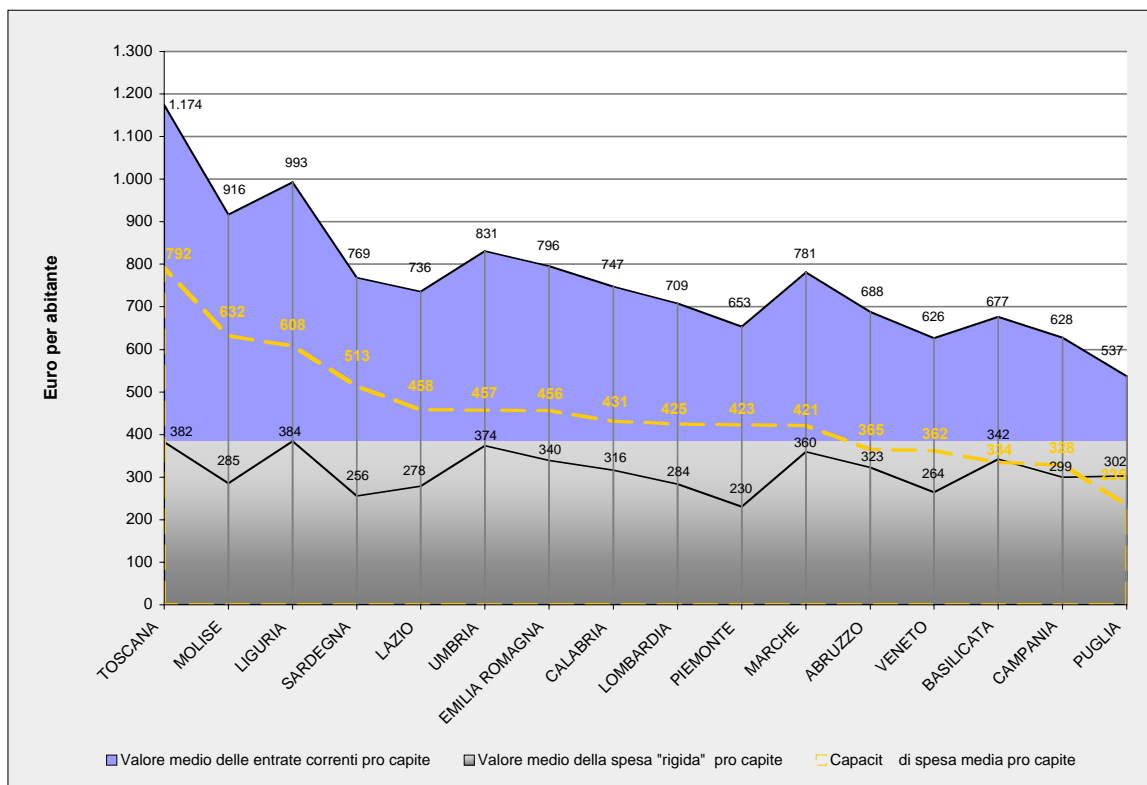


Grafico 6.12. Capacità media di spesa dei Comuni rispondenti - (Valori in € pro capite)

Se prendiamo ora in considerazione la spesa corrente pro capite sostenuta per l'informatica nel 2005, si evidenzia un'incidenza percentuale sulla capacità di spesa appena apprezzabile, oscillante tra lo 0,96% della Liguria il 2,1% della Calabria.

Un'ulteriore analisi ha inteso verificare se ci sia una corrispondenza tra il livello medio della capacità di spesa dei Comuni (pro capite) e l'effettiva spesa per l'informatica (pro capite per 100).

Come evidenziato dal grafico, una qualche correlazione è innegabile in alcune Regioni anche se non in tutte.

I dati della Calabria sembrano sfuggire ad una qualche correlazione in modo particolarmente evidente.

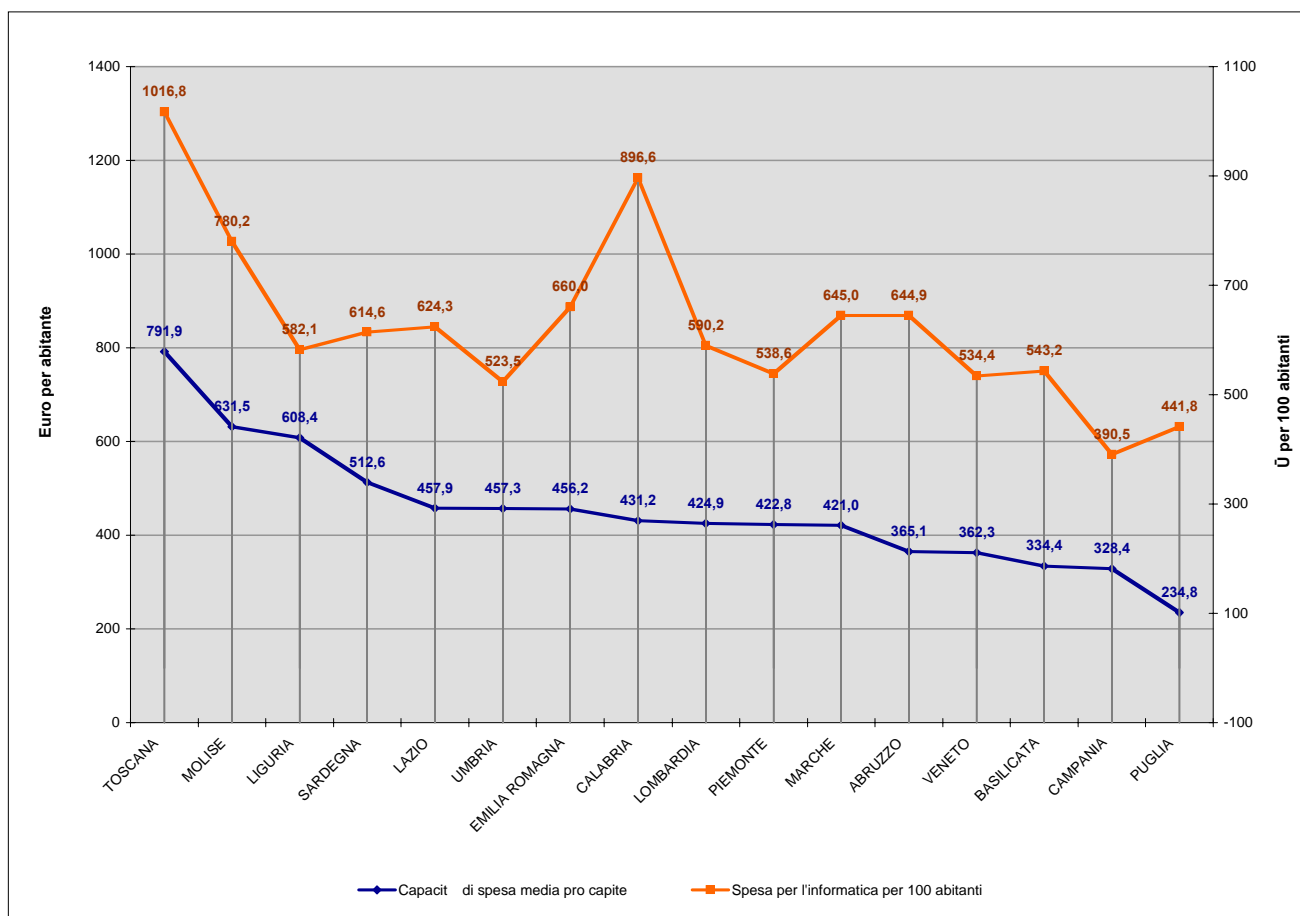


Grafico 6.13. Spesa per informatica e capacità di spesa nei Comuni rispondenti - (Valori in € per 100 abitanti per la spesa informatica, valori in € per abitante per la capacità di spesa)

Finora abbiamo trattato indistintamente le entrate “correnti”, ovvero il totale delle entrate, siano esse proprie o derivate.

Per precisione i trasferimenti correnti dallo Stato o dalla Regione, possono essere condizionati da vincolo di destinazione. Questo accade quando il trasferimento deve finanziare una funzione delegata oppure un intervento straordinario (o “di scopo”).

E’ dunque interessante osservare quanto incide la spesa vincolata dei Comuni rispondenti sulle entrate che sicuramente sono “non vincolate”. Si tratta, in altre parole, di mettere in rapporto l’autonomia finanziaria con la rigidità strutturale.

Questo dato è particolarmente significativo per capire dove, quali e quante sono le Amministrazioni comunali che, con ogni verosimiglianza, sono in grado di sostenere autonomamente l’avvio del proprio CST potendo destinare ad esso parte delle loro risorse per sostenere l’attuazione delle politiche di innovazione concordate.

Detto con altre parole, si tratta di individuare i Comuni, in considerazione delle loro condizioni finanziarie, sono più in gradi di altri di contribuire alla riuscita dei CST.

Si ritiene infatti, che quando la copertura finanziaria nazionale e regionale verrà meno, la sopravvivenza dei CST potrà essere assicurata solo dal “consenso” maturato presso i Comuni, in termini di qualità e utilità dei servizi erogati, e alimentata attraverso le quote di partecipazione dei Comuni stessi.

Un CST, infatti, che per la propria sopravvivenza dovesse dipendere sempre ed in misura significativa da finanziamenti per la copertura delle spese di parte corrente sarebbe un CST non riuscito o riuscito a metà.

Se mettiamo in rapporto, con una elaborazione che si avvale dell'impiego di dati resi disponibili dal Ministero dell'Interno, l'autonomia finanziaria con la rigidità della spesa, e prendendo in considerazione i seguenti tre cluster:

- *Comuni vincolati*: Comuni la cui rigidità della spesa è superiore all'autonomia finanziaria (il rapporto numerico tra i due indicatori è compreso tra 0 e 1);
- *Comuni autosufficienti*: Comuni la cui autonomia finanziaria supera la rigidità strutturale, fino al doppio del suo valore (il rapporto numerico tra i due indicatori è compreso tra 1 e 2);
- *Comuni ampiamente autonomi*: Comuni la cui autonomia finanziaria è più di 2 volte superiore alla spesa rigida, (il rapporto numerico tra i due indicatori è maggiore di 2). Per questi si può parlare di autonomia “reale”;

la ripartizione percentuale dei Comuni per cluster è la seguente, Regione per Regione:

REGIONE	Comuni vincolati	Comuni autosufficienti	Comuni ampiamente autonomi	<i>non disponibile</i>
PIEMONTE	1,27	20,8	74,14	3,8
LIGURIA	1,45	44,93	53,62	0
EMILIA ROMAGNA	5,15	24,03	69,96	0,86
VENETO	5,96	28,09	65,53	0,43
LOMBARDIA	8,7	13,53	77,29	0,48
UMBRIA	10,47	59,3	30,23	0
LAZIO	11,5	58,5	25,5	4,5
ABRUZZO	13,67	65,47	20,86	0
MARCHE	14,72	58,88	25,38	1,02
PUGLIA	27,03	70,27	0	2,7
MOLISE	28	56	11,2	4,8
CAMPANIA	39,93	48,06	6,35	5,65
CALABRIA	45,77	46,77	4,48	2,99
SARDEGNA	61,45	25,3	3,61	9,64
BASILICATA	64,29	35,71	0	0
Media nazionale	17,34	38,39	41,57	2,7

Tabella 6.1. Distribuzione dei Comuni per “livello” di autonomia

Il cluster dei Comuni autonomi comprende le Amministrazioni che, sulla base della leva di bilancio, possono permettersi “politiche di innovazione” basate su una autonomia “reale”. Il grafico 6.14 rende più immediatamente comprensibile lo scenario nazionale.

Il divario che separa i Comuni del centro nord da quelli del mezzogiorno si mostra da sè. Si evidenzia lo stato di assoluta “indigenza corrente” in cui versano moltissimi Comuni, i quali, quindi, non dispongono di alcuna possibilità di manovra per assumere quelle decisioni di ordinaria amministrazione che poi sono quelle più incisive ai fini dell’introduzione di modelli innovativi.

Allargando l’angolo visuale, passiamo dalla contemplazione dell’indigenza a quella dell’abbondanza. Le risorse per investimenti, materiali o immateriali, che vengono destinate, attraverso i fondi strutturali, fondi nazionali e regionali, in nome della causa dei territori e, quindi, dei Comuni marginali, finiscono con il produrre scarsi risultati proprio per l’impossibilità strutturale dei Comuni di porre in essere trasformazioni organizzative, procedurali, gestionali che consentano loro di mettere a frutto gli investimenti realizzati e di trasformare nel tempo, l’investimento in pratica corrente. Questo rischio incombe sui CST, soprattutto su quelli previsti nelle regioni del mezzogiorno.

Il grafico seguente consente di percepire immediatamente (le barre scure che disegnano una curva discendente da sinistra verso destra) l’estensione del fenomeno

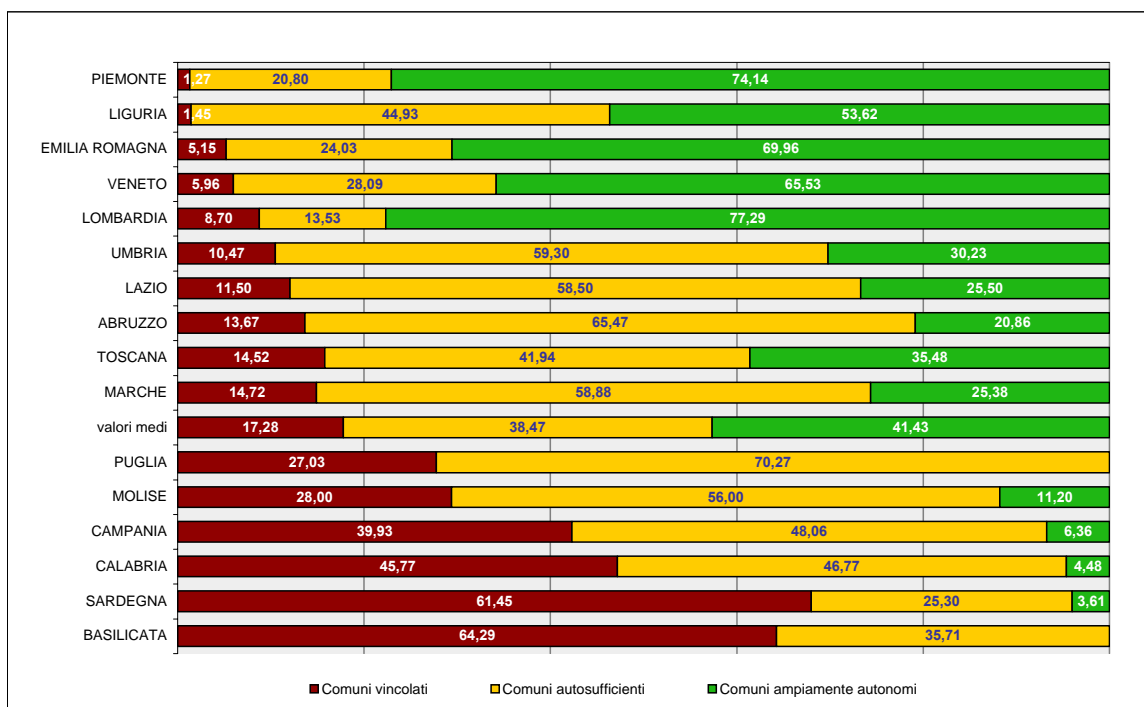


Grafico 6.14. Distribuzione dei Comuni per autonomia “reale” - (Valori %)

7. NUMERI, VALUTAZIONE E MONITORAGGIO DEI CST

La parte conclusiva di queste note di commento al lavoro di raccolta e analisi dei dati sui costituenti CST riguarda il legame che andrà stabilito tra i dati raccolti e il lavoro di monitoraggio dei progetti.

Prima di affrontare questo tema, tuttavia, è bene richiamare i criteri guida di valutazione dei progetti di CST da parte dell'apposita Commissione.

7.1 Soggetti e oggetti dell'innovazione

Il progetto CST/ALI intende, prima di tutto, innovare i comportamenti che sovrintendono alle scelte e al governo delle ICT nei piccoli e medi Comuni. I cambiamenti che vengono auspicati vanno nella direzione del superamento degli ostacoli che impediscono una piena cooperazione intercomunale, un impiego competente delle ICT, un'analisi costante dell'adeguatezza dei comportamenti organizzativi dei piccoli e medi Comuni in considerazione dell'obiettivo di assicurare servizi migliori ai loro territori.

Il tema dei CST è verosimilmente destinato a restare nell'agenda dei governi nazionale e regionali per un certo numero di anni.

Di conseguenza chi è chiamato a sostenere anche finanziariamente gli interventi in questo ambito, dovrà preliminarmente porsi il problema della valutazione dei modelli associativi sottostanti le singole aggregazioni di Comuni, il sistema di governo che i CST si daranno, la sostenibilità delle strutture organizzative e di erogazione dei servizi, la qualità della regolamentazione dei rapporti tra i singoli Comuni e i CST, etc..

Il fatto che un progetto di CST venga cofinanziato dovrà comportare sempre la valutazione positiva delle modalità con le quali il soggetto proponente avrà comunicato di voler operare, degli obiettivi che esso si proporrà e delle regole di interazione con i Comuni e con il mondo esterno.

7.2 Attività di monitoraggio e ruolo dei CST

Ricordiamo quanto previsto nell'Avviso a proposito del monitoraggio:

Il CNIPA verifica lo stato di avanzamento dei progetti attraverso un piano di monitoraggio predisposto dal proponente a partire dall'analisi degli obiettivi dichiarati dai Comuni e concordato con il CNIPA stesso.

L'attività di monitoraggio avrà ad oggetto la fase di realizzazione del progetto e si prolungherà fino al 12° mese di esercizio.

I risultati delle attività di monitoraggio saranno comunicati ufficialmente oltre che al soggetto proponente, alla Provincia competente per territorio e alla Regione.

Il CNIPA, sulla base dell'esito delle attività di monitoraggio, potrà richiedere documentazione aggiuntiva e disporre nei casi di mancata realizzazione delle attività la revoca del cofinanziamento.

Da quanto leggiamo deriva che ciascun CST è tenuto a predisporre un proprio piano di monitoraggio (più correttamente: di auto-monitoraggio) con l'indicazione di obiettivi di breve, medio e lungo periodo sia in termini di sviluppo di servizi per i Comuni che di consolidamento della cooperazione intercomunale.

Il piano deve porsi l'obiettivo di misurare, nel tempo, sia gli effetti dell'azione del CST in rapporto agli obiettivi dei singoli Comuni, sia la sostenibilità complessiva dell'azione del CST: efficacia, efficienza, controllo dei costi, equilibrio economico, etc..

Questo punto è di particolare importanza.

Stiamo parlando di un'azione di monitoraggio da intendersi in due modi distinti. Il primo, di durata limitata nel tempo (dall'avvio del progetto al pagamento dell'ultima tranche di cofinanziamento) è un adempimento formale. "Formale" non vuol dire inutile, ma semplicemente "dovuto" in quanto il CNIPA è tenuto a verificare il corretto impiego dei fondi che ad esso sono stati assegnati per assicurare il buon fine dell'iniziativa CST.

Il secondo, invece, di durata pari alla durata della vita del CST, è un processo sostanziale, cioè utile e, forse necessario, anche in assenza di vincoli formali, da svolgere innanzitutto a beneficio dei Comuni aderenti.

Le sua finalità è quella di mettere a disposizione dei Comuni, dei loro Amministratori e dei cittadini direttamente interessati strumenti chiari di lettura sull'andamento dell'esperienza CST.

7.3 Metodi e strumenti di monitoraggio

E' ormai opinione condivisa che metodologie e strumenti di monitoraggio e valutazione di impatto di politiche di innovazione sono effettivamente utili se c'è stata un'adeguata raccolta di dati oggettivi sulla situazione "ex ante", in modo che si possano rappresentare e misurare gli effetti del cambiamento, man mano che questo interviene sulle condizioni di partenza.

Questa semplice regola, applicata ai CST, richiede che la situazione di partenza dei singoli Comuni e di ciascun CST debba essere fotografata con la maggiore accuratezza possibile nelle varie fasi.

"I numeri dei CST" rappresenta il punto di partenza o, piuttosto, una sorta di prova generale. La vera istantanea fatta al momento zero dovrà, probabilmente, per alcuni Comuni e per alcuni CST, essere ripetuta in funzione dei risultati della valutazione della Commissione e della messa a punto degli obiettivi operativi.

Sicuramente i dati da rilevare saranno meno numerosi ma più finalizzati: ad esempio riguardo all'assenza, nei dati raccolti, di ogni riferimento ai servizi comunali di sportello, e a voler prendere nel debito conto la motivazione prevalente di adesione ai CST da parte dei Comuni – poter erogare più servizi e servizi migliori al territorio -, sarà necessario

mettere a punto una metrica, possibilmente condivisa tra tutti i CST, al fine di misurare nel tempo la qualità e la quantità di servizi erogati.

La metodologia di monitoraggio da adottare da parte di ciascun CST, andrà dunque definita, possibilmente con l'ausilio di una regia nazionale e regionale, in modo tale da consentire di disporre, per un periodo di tempo ragionevolmente lungo, di un sistema di osservazione sul divenire dei CST.

Il CNIPA potrà partecipare a questo processo con due distinti ruoli: quello che deriva dai suoi compiti istituzionali e quello di "centro di competenza e di servizio" che nel frattempo avrà maturato sul tema della cooperazione intercomunale finalizzata alla gestione delle ICT e dei processi di innovazione nei Comuni di piccole e medie dimensioni.

Si tratterà di progettare e mettere on-line un secondo modulo di rilevazione, questa volta con una partecipazione più diretta dei CST, che sia impiegabile in corso d'opera. Si dovrà anche concordare il modello di gestione della piattaforma tecnologica anche in funzione delle strategie territoriali. A tale riguardo il database nazionale è stato già "regionalizzato", ovvero preparato per essere alimentato, consultato, ma anche gestito informaticamente a livello regionale, e potrà essere, successivamente, personalizzato in funzione di richieste specifiche dei singoli CST.

8. ALLEGATO

Copia in .pdf del modulo di rilevazione proposto on-line ai Comuni aderenti ai CST è disponibile al seguente indirizzo

http://www.cnipa.gov.it/site/it-IT/Aree_operative/Innovazione_per_le_Regioni_e_gli_Enti_lokali/ALI-CST/