

E-GOVERNMENT:

SERVIZI ONLINE IN PIEMONTE

AUTORI:

CANTAMESSA - FERRO - PAOLUCCI - PAUTASSO



Istituto Superiore Mario Boella
Technology to Business Unit
Via P. Boggio 61
10138 Torino - Italy
Phone: +39 011 2276201
Fax: +39 0112276299
Email: info@ismb.it
Web: <http://www.ismb.it>

Technology to Business Intelligence Unit

31 DICEMBRE 2005

INDICE

1	INTRODUZIONE	2
2	IL WEB SURVEY – METODOLOGIA DI ANALISI.....	4
2.1	I COMUNI PIEMONTESI: ALCUNE CARATTERISTICHE.....	5
3	IL WEB SURVEY – PRINCIPALI RISULTATI	7
3.1	PRESENZA DI UNO SPAZIO SUL WEB DEDICATO AD OGNI COMUNE PIEMONTESE ...	8
3.2	QUALITÀ DELL’OFFERTA ON LINE	13
3.2.1	<i>Semplicità della navigazione.....</i>	<i>14</i>
3.2.2	<i>Accessibilità del sito</i>	<i>16</i>
3.2.3	<i>Comunicazione utente-PA</i>	<i>18</i>
3.2.4	<i>Livelli di funzionalità dei servizi on line.....</i>	<i>20</i>
3.3	VISIONE D’INSIEME SULLA QUALITÀ DEI SITI WEB PIEMONTESI	24
4	EVOLUZIONE DELL’OFFERTA DI SERVIZI ON LINE DAL 2002 AD OGGI	27
5	IL PIEMONTE: FATTORI DI BLOCCO E DI SVILUPPO	32
5.1	ANALISI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI PIEMONTESI E BLOCCHI ALLA DIFFUSIONE DI UN PIANO DI EGOVERNMENT.....	32
6	UNA POSSIBILE SOLUZIONE: UN CIRCUITO DI SERVIZI CONDIVISI	38
6.1	POSSIBILI ALTERNATIVE PER MIGLIORARE LA FORNITURA DI SERVIZI ON LINE.....	38
6.2	AZIONI PER UNA MIGLIORE INCLUSIONE DEI PICCOLI COMUNI NELL’EGOVERNMENT	39
6.3	UN CASO PIEMONTESE: L’OFFERTA DI SERVIZI DI SISTEMA PIEMONTE.....	41
7	CONCLUSIONI.....	43
8	APPENDICE 1 – ELENCO DELLE METODOLOGIE CONSIDERATE PER LA CREAZIONE DEL WEB SURVEY	45

1 INTRODUZIONE

Il presente report mira ad analizzare lo sviluppo dell'eGovernment nella regione Piemonte, focalizzandosi sul lato delle pubbliche amministrazioni locali.

L'utilizzo dei sistemi informativi all'interno delle pubbliche amministrazioni trova le sue radici ben prima della comparsa di Internet. Sin dagli anni '70, infatti, la pubblica amministrazione aveva iniziato ad intuire le potenzialità legate all'utilizzo degli strumenti dell'informazione per migliorare l'efficacia e l'efficienza del proprio operare. Lo spostamento verso una logica a rete, dovuto all'avvento di Internet, ha contribuito a modificare il paradigma di riferimento, dando vita ad un fenomeno di integrazione tra sistemi informativi e pubblica amministrazione ben più pervasivo di quanto inizialmente previsto, che ha portato alla coniazione del termine *eGovernment*. Termine che sta ad indicare l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) nelle pubbliche amministrazioni locali unito ad un cambiamento organizzativo e l'acquisizione di nuove competenze, volti al miglioramento dei servizi erogati, dei processi democratici e delle politiche di supporto

Un diffuso utilizzo delle ICT nelle pubbliche amministrazioni locali rappresenta, quindi, al contempo un'opportunità ed una sfida.

Un'opportunità in quanto tali tecnologie possono contribuire all'ottenimento di una pubblica amministrazione più snella e flessibile, grazie alla razionalizzazione dei processi ed alla creazione di recuperi di efficienza di notevole entità. Inoltre, l'implementazione di attività di eGovernment offre interessanti possibilità nella gestione dei rapporti con gli altri attori socio-economici (cittadini, imprese ed altre pubbliche amministrazioni). Oltre ad abbassare i costi di transazione tra la pubblica amministrazione e gli utenti, esse permettono di fornire nuovi servizi ad alto valore aggiunto dove le variabili, tempo, spazio e identità giocano sempre più un ruolo importante.

Infine, LA DIFFUSIONE DELLE ICT NELL'OPERARE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PUÒ SVOLGERE UN'AZIONE DI CATALIZZATORE NELLA DIFFUSIONE DELLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE GRAZIE AD EFFETTI DI *SPILLOVER* SU IMPRESE E CITTADINI.

Se da un lato l'eGovernment costituisce un'occasione da non perdere, allo stesso tempo esso rappresenta sicuramente una sfida sotto molti punti di vista. In primis, l'adozione delle ICT richiede nuove competenze sovente non presenti all'interno delle pubbliche

amministrazioni. Inoltre, l'implementazione dalle nuove tecnologie all'interno di uno o più enti spesso necessita un adeguamento delle strutture organizzative, concepite secondo logiche ormai obsolete. Infine, nella gestione del cambiamento del rapporto con cittadini ed imprese, la pubblica amministrazione non può esimersi dal tenere in dovuta considerazione la presenza di divari digitali che contribuiscono a generare pericolose asimmetrie informative tra i soggetti coinvolti.

Il presente studio si colloca all'interno della cornice sopra descritta ed ha l'obiettivo di analizzare l'evoluzione dell'offerta di eGovernment che ha caratterizzato le amministrazioni comunali piemontesi negli ultimi 3 anni al fine di comprenderne dinamiche e criticità. In particolare questo scritto rappresenta la seconda edizione del rapporto sulla diffusione dell'eGovernment in Piemonte. Esso, a differenza del primo elaborato¹, incentrato sulla definizione delle principali tematiche connesse alla diffusione delle ICT nelle amministrazioni comunali e sul benchmarking tra il Piemonte e altre regioni Europee, si focalizza sull'analisi delle dinamiche interne alla regione Piemonte.

Attraverso l'analisi della presenza sul web di uno spazio dedicato ad ogni comune piemontese e della conseguente offerta di servizi on line si vogliono individuare punti di forza e limiti che ne ostacolano una diffusione su tutto il territorio regionale. Si cerca, quindi, di enucleare le necessità delle pubbliche amministrazioni locali al fine di proporre delle alternative per una migliore e capillare offerta di servizi on line in tutto il territorio.

L'attività di ricerca si focalizza principalmente sul front-office in quanto strumento fondamentale per la gestione dei rapporti con i vari attori economico-sociali presenti sul territorio.

I dati utilizzati sono stati raccolti nei mesi di maggio-giugno 2005 tramite un web survey censuario, oltre che i risultati emersi da indagini campionarie effettuate a partire dal 2002 nell'ambito delle attività di Osservatorio Regionale sulle ICT dal gruppo di ricerca Technology to Business Intelligence.

Il rapporto contiene una prima parte metodologica (capitolo 2) alla quale seguono due capitoli di analisi e confronto dei risultati emersi. Il capitolo 5, invece, si focalizza sulla ricerca di alcune delle cause delle criticità rilevate. Infine, nell'ultimo capitolo viene analizzato il circuito di servizi promosso da Regione Piemonte come possibile soluzione di policy alle problematiche tecnologiche ed organizzative riscontrate.

¹ "eGovernment – Stato dell'arte e sfide future", 31 marzo 2005

2 IL WEB SURVEY – METODOLOGIA DI ANALISI

Nell'ambito delle attività di Osservatorio Regionale sulle ICT è stata condotta una ricerca volta ad indagare la presenza di uno spazio sul web dedicato a ogni comune piemontese e nello specifico l'esistenza di un sito web comunale ufficiale, definendone le caratteristiche ed il livello di interazione con l'utente.

I dati raccolti sono stati utili per effettuare un confronto con quanto emerso tramite le rilevazioni condotte nei tre anni precedenti tramite la somministrazione di questionari a campioni di comuni piemontesi.

Il web survey è stato condotto su tutti i comuni del Piemonte, grazie all'utilizzo di una metodologia appositamente creata. Essa è caratterizzata da un approccio prevalentemente quantitativo, integrato da osservazioni qualitative focalizzate su alcuni aspetti specifici dei siti analizzati (livello di sofisticazione del servizio fornito on line, livello di accessibilità, rispetto delle norme W3C).

La creazione di questa metodologia è avvenuta in più fasi, che verranno sintetizzate di seguito:

Fase 1: ANALISI METODOLOGIE ESISTENTI

In prima battuta è stata effettuata una ricerca delle metodologie già esistenti, in particolare sono state considerate le metodologie sviluppate da alcuni centri di ricerca italiani ed internazionali, descritti in APPENDICE1.

Fase 2: CREAZIONE NUOVA METODOLOGIA

Dopo aver effettuato un'analisi comparativa tra le metodologie esistenti, si è proceduto alla creazione di una metodologia ad hoc mutuando le parti più rilevanti di ciascuna metodologia.

Fase 3: CLUSTERIZZAZIONE INDICATORI / TEMATICHE ANALIZZATE

I vari indicatori successivamente raggruppati nelle seguenti aree tematiche in modo da permettere rappresentazioni sintetiche più facilmente comunicabili:

- reperibilità del portale
- accessibilità del sito
- interazione sito-utente
- funzionalità servizi on line
- sicurezza e privacy.

Gli indicatori elencati permettono, infatti, di definire le principali caratteristiche dell'offerta di servizi on line da parte dei siti web comunali: come spiegato più nel dettaglio nel capitolo successivo² la bontà della qualità dell'offerta on line può essere definita dopo aver considerato alcune caratteristiche quali la facilità di utilizzo, l'accessibilità, la possibilità di comunicare con l'amministrazione comunale ed il livello di fornitura dei servizi offerti.

2.1 I COMUNI PIEMONTESI: ALCUNE CARATTERISTICHE

A valle di queste informazioni utili per interpretare la creazione della metodologia del web survey condotto sulla qualità dei siti web piemontesi si devono riportare alcune caratteristiche "strutturali" delle amministrazioni comunali piemontesi che possono essere utili successivamente per una contestualizzazione dei risultati emersi.

Dalla tabella che segue emerge la frammentazione amministrativa della regione: a parte la presenza di un solo comune con più di 500.000 abitanti (il capoluogo), ragionando a livello piemontese si osserva che solo il 5% dei comuni è di dimensioni medio – grandi. In particolare, tale percentuale si aggira attorno al 2 – 3% per le province di Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Verbania e Vercelli, cresce a circa il 7% solo per la provincia di Novara, mentre nella provincia di Torino essa raggiunge quasi il 10% dei comuni.

Come si vedrà nel resto del rapporto una maggiore presenza di comuni di dimensioni medio – grandi in alcune province piemontesi potrebbe aiutare a spiegare la migliore fornitura di servizi on line da parte dei comuni presenti in tali realtà.

² Cfr paragrafo 3.2

	Num comuni	Num comuni con meno di 10.000 abitanti	Num comuni con 10.000–500.000 abitanti	Num comuni con più di 500.000 abitanti
AL	190	183	7	0
AT	118	115	3	0
BI	82	80	2	0
CN	250	242	8	0
NO	88	82	6	0
TO	315	283	31	1
VB	77	74	3	0
VC	86	84	2	0
PIEMONTE	1206	1143	62	1

Tabella 1. Caratteristiche dei comuni piemontesi

3 IL WEB SURVEY – PRINCIPALI RISULTATI

Partendo dall'analisi della qualità dei siti web comunali piemontesi e della conseguente offerta di servizi on line a cittadini ed imprese, questo studio mira mettere in risalto i punti di forza dell'eGovernment piemontese oltre che identificare le barriere ad una sua omogenea diffusione.

L'analisi svolta si è articolata in due fasi:

- 1) il primo step è stato dedicato all'individuazione della semplice presenza sul web di uno *spazio dedicato* a ciascun comune piemontese;
- 2) in un secondo momento si è passati ad analizzare la qualità dell'offerta dei siti web individuati incrociando tali informazioni con variabili legate sia al comune stesso (es. la dimensione o la provincia del comune) che al sito web (es: ufficialità, livello di standardizzazione del URL).

La Figura 1 esplicita questa impostazione :

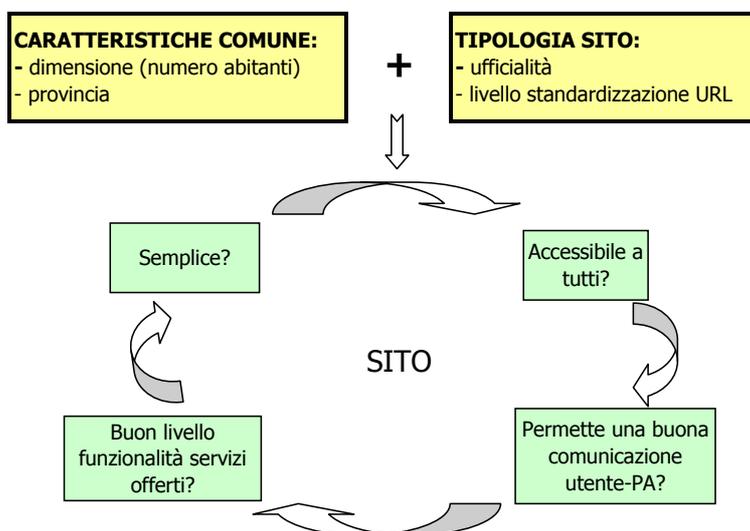


Figura 1.

3.1 PRESENZA DI UNO SPAZIO SUL WEB DEDICATO AD OGNI COMUNE PIEMONTESE

Come precedentemente anticipato la prima attività svolta si è focalizzata sull'individuazione della presenza sul web di uno spazio dedicato a ciascuna amministrazione comunale. In questo paragrafo vengono presentati alcuni risultati che delineano le diverse modalità scelte dai comuni piemontesi per presentarsi sul web.

In primis ci si vuole soffermare sul grado di reperibilità del sito web: si tratta di un elemento fondamentale nel momento in cui ci si accinge ad analizzare la qualità dell'offerta on line.

La presenza su Internet dei 1206 comuni piemontesi è stata rilevata attraverso una ricerca sul motore di ricerca Google, basata sulle parole chiave: "Comune" + "Nome Comune".

I risultati ottenuti sono stati classificati secondo le categorie, così definite:

- "sito non trovato": se non è stato possibile trovare un sito web del comune (14 casi);
- "sito ufficiale": il sito trovato è un sito ufficiale (611 casi): esso è un vero e proprio sito web: sono disponibili informazioni e notizie relative ai principali servizi del comune;
- "sito non ufficiale": se esiste uno spazio sul web in cui è possibile reperire informazioni relative al comune, ma questo non rappresenta un sito web ufficiale (581 casi): si tratta in genere di una semplice pagina informativa, presente nella maggior parte dei casi all'interno di un altro sito o portale.

La Figura 2 permette di visualizzare la presenza on line dei comuni piemontesi sul territorio regionale.

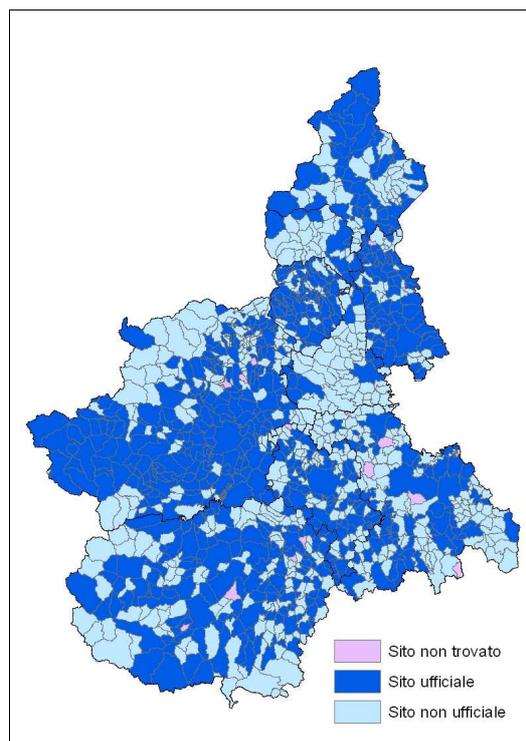


Figura 2. Mappa della presenza di siti web ufficiali nel territorio regionale³

Si osserva che in Piemonte circa la metà dei comuni piemontesi (il 50,66%) possiede un sito web ufficiale che permette la fornitura di servizi on line, le province di Torino, di Biella e di Novara sono quelle con una maggiore concentrazione di siti web ufficiali, e praticamente tutti i comuni con più di diecimila abitanti ne posseggono uno.

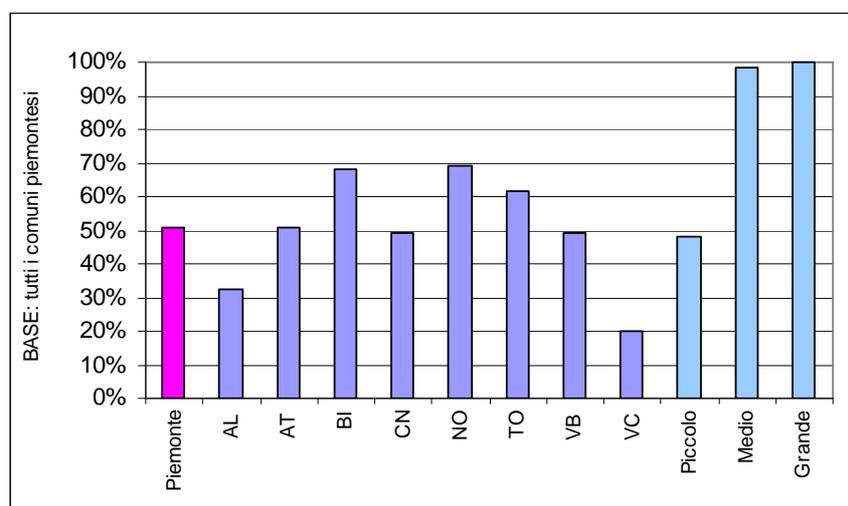


Figura 3. Comuni con sito ufficiale in Piemonte, nelle province e in base alla dimensione del comune⁴

³ Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2005

⁴ Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2005. Classificazione dei comuni in base alla dimensione: Piccolo: meno di 10.000 abitanti; Medio: 10.000-500.000 abitanti; Grande: più di 500.000 abitanti (solo il comune di Torino)

Si deve rilevare, inoltre, che, ragionando a livello della popolazione, ben l'85% dei cittadini piemontesi abita in un comune dotato di sito web ufficiale: questo dimostra che in Piemonte la porzione di potenziali utenti (cittadini) dei servizi di eGovernment risulta essere elevata.

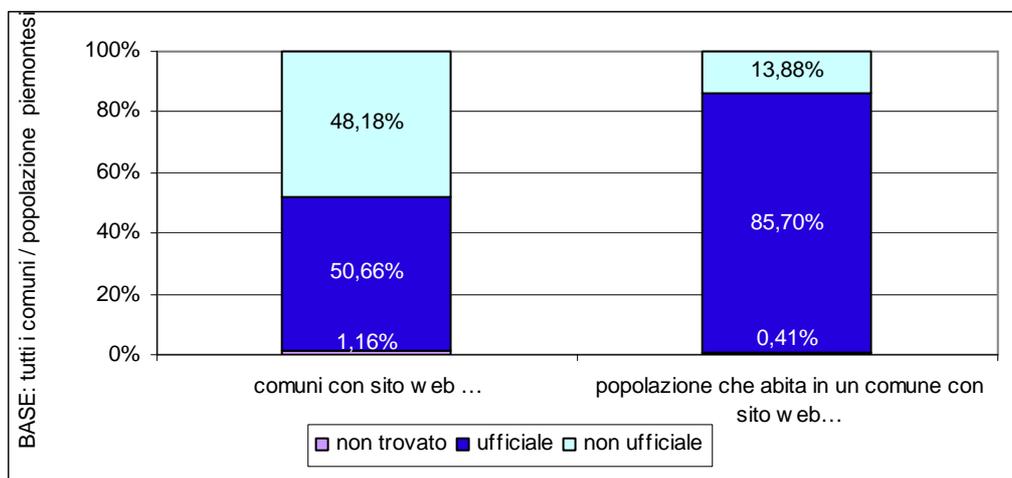


Figura 4. Percentuale di comuni e di popolazione che possiede un sito web⁵

Analogamente se si ragiona sull'indicatore "ranking", ovvero la posizione occupata dal sito web del comune all'interno del motore di ricerca utilizzato, si osserva come la provincia di Vercelli sia quella con un valore più elevato (tale risultato potrebbe essere ascritto ad una minore percentuale di siti ufficiali presenti in tale provincia), mentre le province di Torino, di Novara e di Verbania siano quelle con un valore più basso e quindi migliore in termini di performance. Lo stesso si rileva ragionando in termini dimensionali: i comuni con più di diecimila abitanti in genere hanno un sito web che si trova in prima posizione nel motore di ricerca, mentre per i comuni più piccoli la posizione media si aggira attorno al terzo posto all'interno del motore di ricerca.

⁵ Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2005

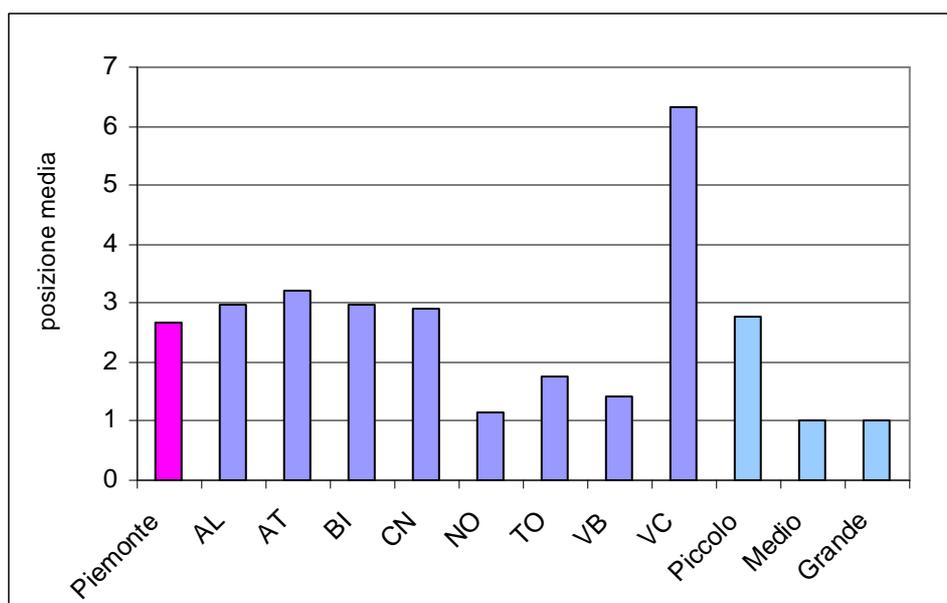


Figura 5. Posizione media del sito all'interno del motore di ricerca – Ranking del sito⁶

Il concetto di reperibilità del sito risulta essere particolarmente correlato con il livello di standardizzazione del suo indirizzo URL.

Nello specifico i siti dei comuni piemontesi sono stati classificati in tre livelli:

- URL di tipo 2 (**standard**), del tipo: www.comune.nomecomune.prov.it oppure http://www.comune.nomecomune.it (esempio: <http://www.comune.carignano.to.it/>) (33,67 % dei casi);
- URL di tipo 1: (**non standard**) (esempio: <http://www.comuneacqui.com/>) (11,94% dei casi);
- URL di tipo 0: **dominio in hosting su un altro sito** o portale (esempio: <http://www.afpdronero.it/comuni/dronero/>) (54,39% dei casi).

⁶ Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2005

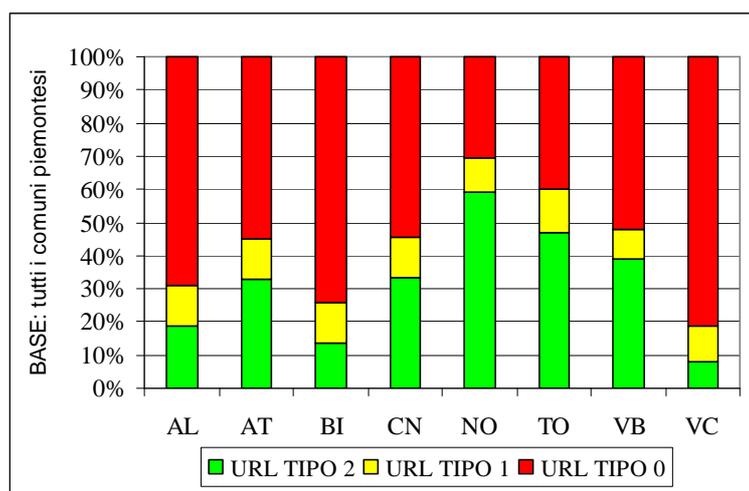


Figura 6. Caratteristiche delle URL dei siti web comunali piemontesi nelle province⁷

Dalla Figura 6 si osservano comportamenti diversi nelle varie province, in particolare:

- nelle province di Torino e Novara la maggior parte dei comuni ha un sito con URL standard (di tipo 2) e questo conferma anche la maggiore presenza di siti web di tipo ufficiale in tali province;
- la provincia di Biella ha una percentuale abbastanza elevata di comuni con sito web ufficiale, ma una porzione relativamente bassa di comuni con URL standard: questo perché molti comuni del biellese hanno deciso di sfruttare lo spazio sul web messo a loro disposizione dal portale della provincia;
- una particolarità per la provincia di Asti: l'iniziativa "comuninrete" che ha coinvolto 31 comuni della provincia, www.comuninrete.at.it, ha dato la possibilità ai comuni che vi aderiscono di crearsi un sito con URL di tipo 2.

Infine, dalla Figura 7 si nota la dipendenza tra questi due indicatori (ufficialità del sito e livello di standardizzazione del suo indirizzo URL): tutti i siti con URL standard (di tipo 2), ma anche quelli con URL non standard (di tipo 1) sono siti ufficiali, mentre la stragrande maggioranza dei siti con URL di tipo 0 è rappresentata da siti non ufficiali (solo circa il 9% di essi è ufficiale).

⁷ Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2005

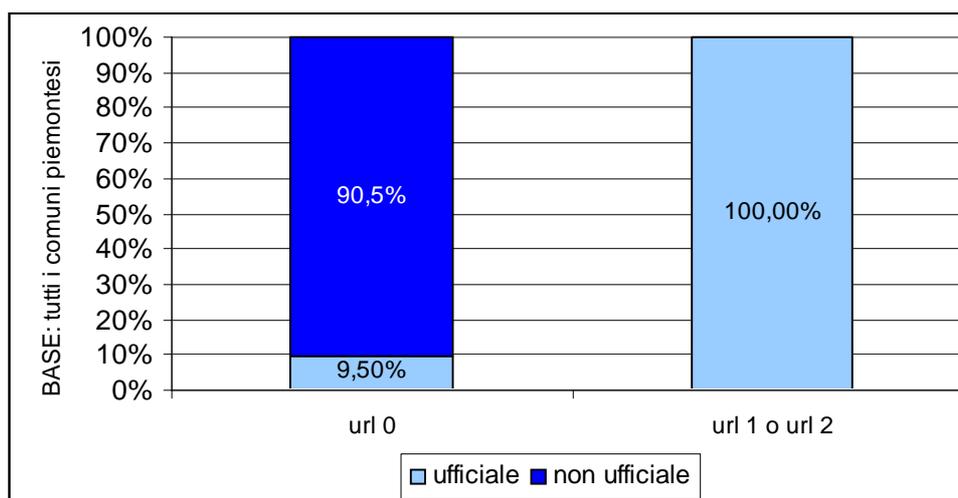


Figura 7. Confronto siti in base alla reperibilità del sito e al grado di standardizzazione della URL⁸

A partire da queste considerazioni si passa ad esaminare la qualità di tali siti, al fine di fornire una fotografia dell'offerta di servizi on line da parte delle PA locali piemontesi.

3.2 QUALITÀ DELL'OFFERTA ON LINE

La qualità dell'offerta di servizi dipende dalla soddisfazione di quattro principali requisiti:

- Semplicità della navigazione;
- Accessibilità;
- Comunicazione utente – PA;
- Buon livello di funzionalità dei servizi offerti.

La semplicità della navigazione è uno dei principali requisiti che dovrebbe possedere un sito web: avere a che fare con un sito che faciliti nella navigazione potrebbe, infatti, avvicinare anche quegli individui più diffidenti verso le tecnologie basate su Internet. Allo stesso tempo dovrebbe essere offerta a ogni categoria di utente la possibilità di accedere ai servizi on line (fornendo informazioni in più lingue, per gli stranieri, ma anche permettendo agli utenti che hanno problemi visivi di accedere in maniera agevole al sito). Inoltre non si dimentichi come una frequente richiesta del cittadino sia quella di poter interagire in maniera veloce ed efficace con tutti i rami dell'organizzazione comunale: la

⁸ Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2005

presenza di spazi che facilitano la comunicazione tra utente e PA assume quindi un ruolo fondamentale.

Il raggiungimento di questi tre primi obiettivi potrebbe contribuire ad un incremento nella domanda da parte di cittadini e di imprese, in quanto si eliminerebbero alcune barriere all'utilizzo delle ICT da parte di queste categorie di utenti.

D'altro canto, a questo dovrà corrispondere un'offerta di servizi specifici, che superi il mero livello informativo.

3.2.1 Semplicità della navigazione

Come già è stato accennato nella parte precedente del capitolo un requisito essenziale affinché ogni utente sia attratto dalla navigazione su un sito web comunale è la sua semplicità: ottenere informazioni o servizi in maniera veloce e senza troppe difficoltà è molto importante.

Due principali attributi di un sito che ne facilitano la navigabilità sono la mappa ed il motore di ricerca.

- la presenza di una mappa all'interno del sito sembra essere correlata alla migliore qualità del sito stesso, basti osservare il seguente grafico (Figura 8): si nota che solo i siti ufficiali dispongono di una mappa al proprio interno e che all'aumentare della dimensione del comune, aumenta anche la percentuale di siti contenenti mappe.

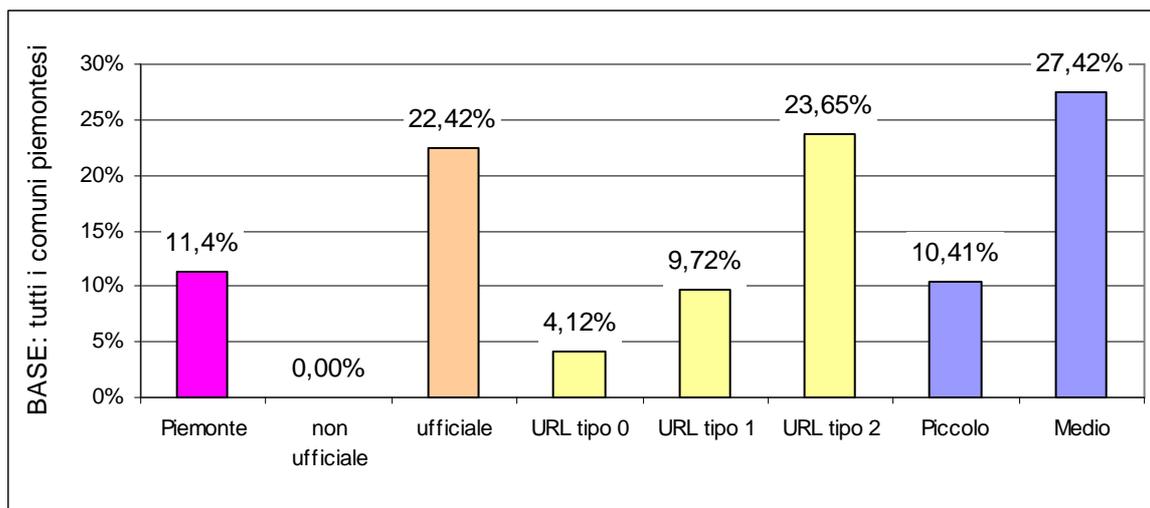


Figura 8. Presenza di una mappa nel sito⁹

- la presenza di un motore di ricerca, invece, non sembra essere particolarmente correlata alla reperibilità del sito, né al livello di standardizzazione della sua URL, l'unico fattore significativo è la dimensione del comune.

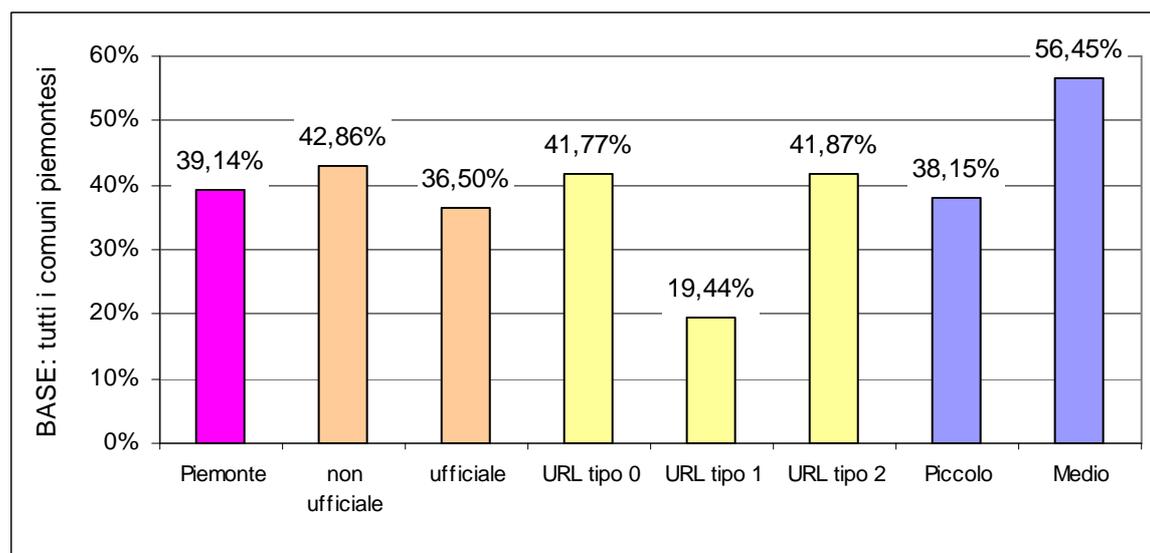


Figura 9. Presenza di un motore di ricerca nel sito¹⁰

Da ciò si ricava una prima informazione: sono ancora tanti i siti web dei comuni piemontesi che non aiutano l'utente nella navigazione.

⁹ Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2005. In questa figura per una migliore visualizzazione grafica è stato omesso il valore (100%) per i comuni grandi (in Piemonte un solo comune, Torino, ha più di 500.000 abitanti)

¹⁰ ¹⁰ Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2005. In questa figura per una migliore visualizzazione grafica è stato omesso il valore (100%) per i comuni grandi (in Piemonte un solo comune, Torino, ha più di 500.000 abitanti)

La scarsa attenzione a questa tematica potrebbe essere dovuta al fatto che molti siti abbiano al loro interno un contenuto piuttosto scarno: per questo la presenza di una mappa o di un motore di ricerca non sarebbero particolarmente necessari.

3.2.2 Accessibilità del sito

Raggiungere tutti gli individui che potrebbero essere interessati ad usufruire dei servizi di eGovernment è altrettanto indispensabile.

La presenza di informazioni in altre lingue, diverse dall'italiano, può agevolare la navigazione sul sito da parte di coloro che, essendo stranieri, vogliono avere informazioni circa un comune o una particolare zona del Piemonte. Oltre alla presenza di cittadini stranieri residenti nella nostra regione (in Piemonte la popolazione straniera residente rappresenta circa il 4%¹¹ del totale e ben il 50% degli stranieri abitano nella provincia di Torino), bisogna considerare anche quegli stranieri che potrebbero voler visitare il sito web del comune piemontese oltre che per curiosità, anche per motivi di lavoro o turistici.

Nuovamente appare una ridotta attenzione delle Pubbliche Amministrazioni Locali a tale tematica: in Piemonte quasi il 95% dei comuni offre informazioni on line esclusivamente in italiano: solo la provincia di Torino contiene una percentuale leggermente superiore al 10% di siti web con informazioni in altre lingue, inoltre emerge come i siti ufficiali e dei comuni di medio - grandi dimensioni siano quelli in cui è possibile trovare informazioni in altre lingue con una maggiore probabilità.

¹¹ fonte: Piemonte in cifre: http://www.piemonteincifre.it/php/sub_index.php?voce_id=2#

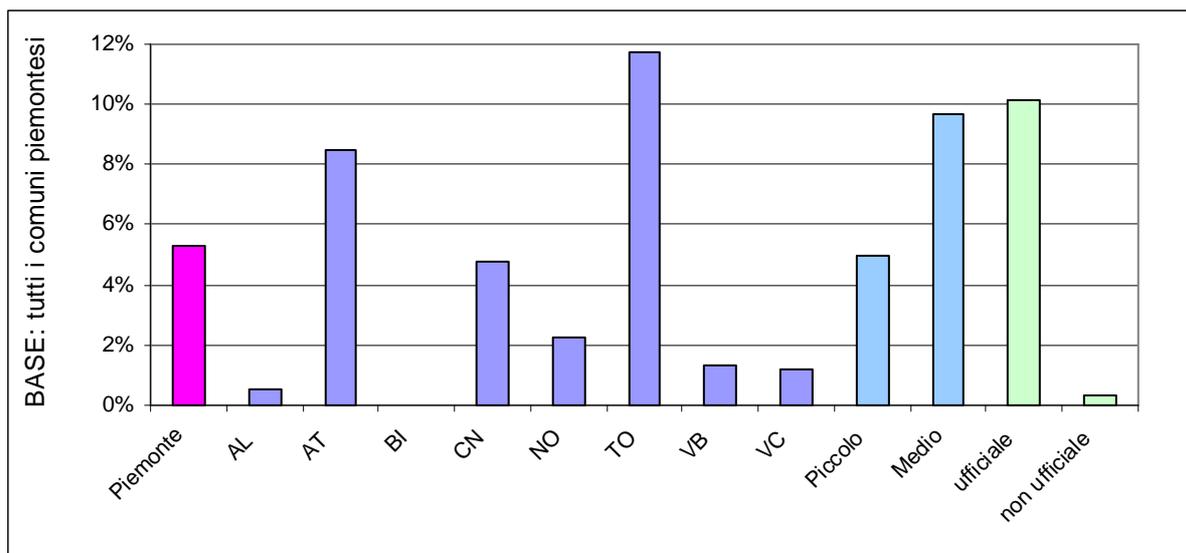


Figura 10. Presenza di informazioni in almeno una lingua straniera nel sito¹²

Esistono, inoltre, altre categorie di utenti a cui bisogna prestare particolare attenzione: facilitare la navigazione sui siti web da parte di utenti disabili quali ipovedenti e daltonici può portare ad un incremento della domanda di servizi on line.

Tuttavia se si ragiona dal lato dell'offerta si deve constatare come siano ancora molto pochi i comuni attenti a questa problematica e in generale meno del 10% dei siti web comunali posseggono delle caratteristiche che facilitano la navigazione.

- Solo l'8,71% dei comuni possiede un sito web conforme alla normativa WAI (Web Accessibility Initiative)¹³ ;
- La possibilità di usufruire di caratteri di dimensioni maggiori è praticamente inesistente (1,41%);
- Il 6,14% dei comuni offre l'opportunità di una visualizzazione "solo testo";
- La versione ad alto contrasto è presente nel 5,47% dei casi.

¹² Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2005. In questa figura per una migliore visualizzazione grafica è stato omesso il valore per i comuni grandi (in Piemonte un solo comune, Torino, ha più di 500.000 abitanti)

¹³ <http://www.w3.org/WAI/>

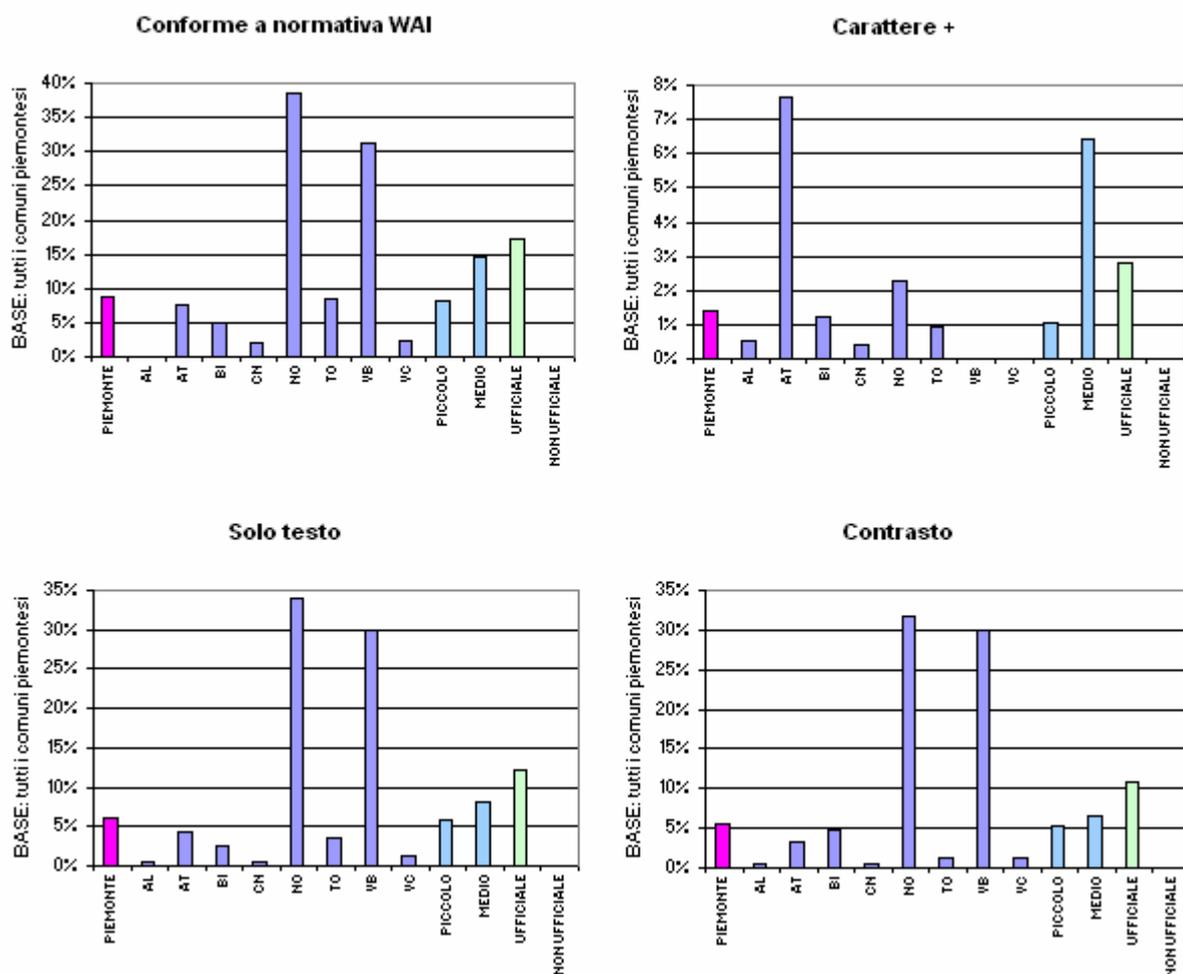


Figura 11. Siti adatti a particolari categorie di utenti¹⁴

3.2.3 Comunicazione utente-PA

Avendo finora individuato una bassa attenzione dei siti web comunali agli utenti (mancanza di semplicità nella navigazione, scarsa attenzione a particolari categorie di utenti) risulta interessante, verificare in che modo il sito web comunale offra ai cittadini e alle imprese la possibilità di interagire con l'amministrazione locale.

A tale proposito si è analizzata la presenza di indirizzi e-mail (specifici o generici) e di link contatti a cui richiedere informazioni all'interno del sito.

¹⁴ Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2005. In questa figura per una migliore visualizzazione grafica è stato omesso il valore per i comuni grandi (in Piemonte un solo comune, Torino, ha più di 500.000 abitanti)

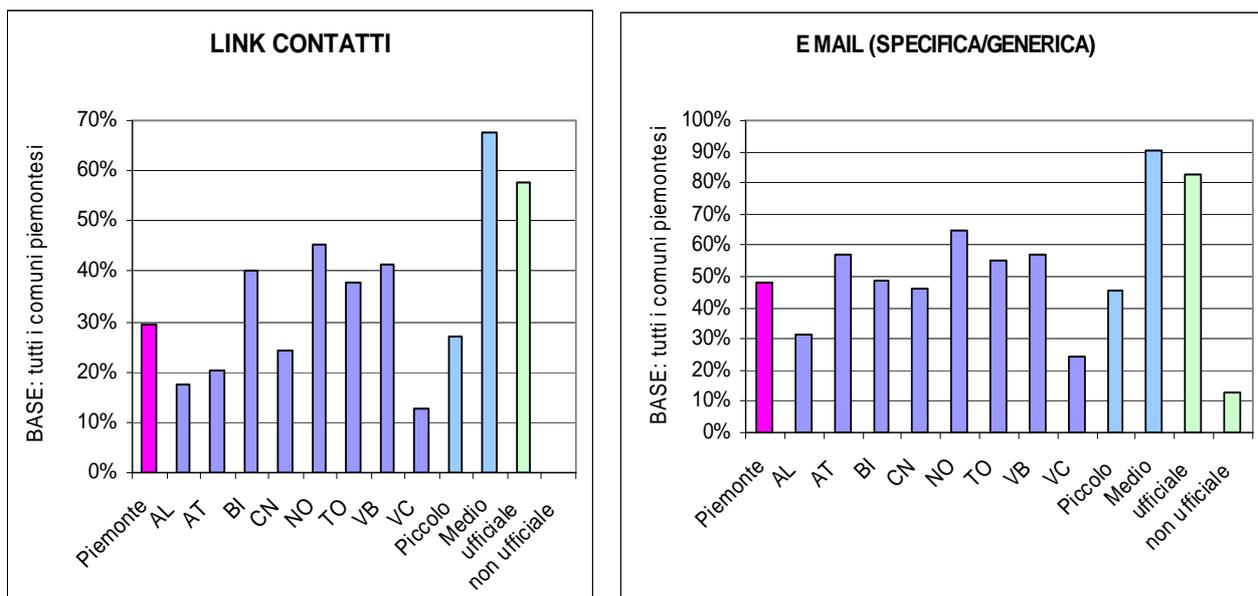


Figura 12. Siti web comunali che contengono link contatti ed indirizzi e-mail¹⁵

Dalla Figura 12 si rileva come poco meno del 30% dei siti web comunali disponga al proprio interno di link contatti: di nuovo le province di Torino, Biella e Novara a cui si aggiunge la provincia di Verbania risultano essere in una posizione migliore rispetto alle altre. Emerge inoltre l'assenza di link nei siti web non ufficiali e si osserva una maggiore concentrazione di questo strumento nei comuni con più di diecimila abitanti.

La presenza di un contatto e-mail, invece, appare più diffuso (47,93% a livello piemontese) nei siti comunali e si possono fare considerazioni analoghe a prima, anche se in questo caso sono stati individuati siti che, pur essendo "non ufficiali", contengono al loro interno informazioni sulla possibilità di contattare l'amministrazione comunale tramite posta elettronica.

Infine è stata analizzata la presenza di altri mezzi per comunicare con l'amministrazione comunale, quali:

- uno spazio per reperire informazioni circa numeri di telefono (diffuso nel 91% dei siti web piemontesi);
- forum di discussione (nel 1,82% dei siti comunali piemontesi), newsletter (nel 3,73% dei casi) e praticamente inesistenti sondaggi (0,83%) ed RSS (0,17%).

¹⁵ Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2005. In questa figura per una migliore visualizzazione grafica è stato omesso il valore (100%) per i comuni grandi (in Piemonte un solo comune, Torino, ha più di 500.000 abitanti)

Da ciò si deduce come i siti web comunali piemontesi offrano ancora una limitata possibilità al cittadino di “comunicare on line” con l’amministrazione locale.

A parte la disponibilità di indirizzi di posta elettronica in poco meno della metà dei siti, gli altri strumenti di comunicazione sono quasi assenti.

3.2.4 Livelli di funzionalità dei servizi on line

A partire da tutte queste considerazioni, si dovrà, ancora più nel dettaglio, verificare il livello della fornitura tramite il web di servizi da parte della PA locale. Un livello di sofisticazione maggiore nella fornitura dei servizi implica una migliore qualità del sito e una funzionalità più elevata nell’offerta dei servizi.

A partire dall’elenco di servizi identificati come prioritari nell’ambito di e-Europe 2005 sono stati considerati i tredici che risultano di competenza comunale e si è cercato di verificarne la disponibilità on line.

Servizi per i cittadini	Servizi per le imprese
Pagamento di tasse	Pagamento di tasse
Ricerca di occupazione	Registrazione di nuove imprese
Denunce alla polizia municipale	Permessi ambientali
Biblioteche	E-procurement pubblico
Documenti personali, certificati	
Cambio di residenza	
Iscrizione asili nido	
E-democracy	

Tabella 2.

Il livello di sofisticazione di tali servizi è definito secondo le seguenti soglie:

- Livello 0: il servizio non è disponibile on line;
- Livello 1: il servizio è disponibile on line sotto forma di informazioni;
- Livello 2: viene data la possibilità di scaricare i moduli relativi al servizio richiesto;
- Livello 3: viene data la possibilità di compilare dei moduli on line;
- Livello 4: viene data la possibilità di effettuare transazioni on line.

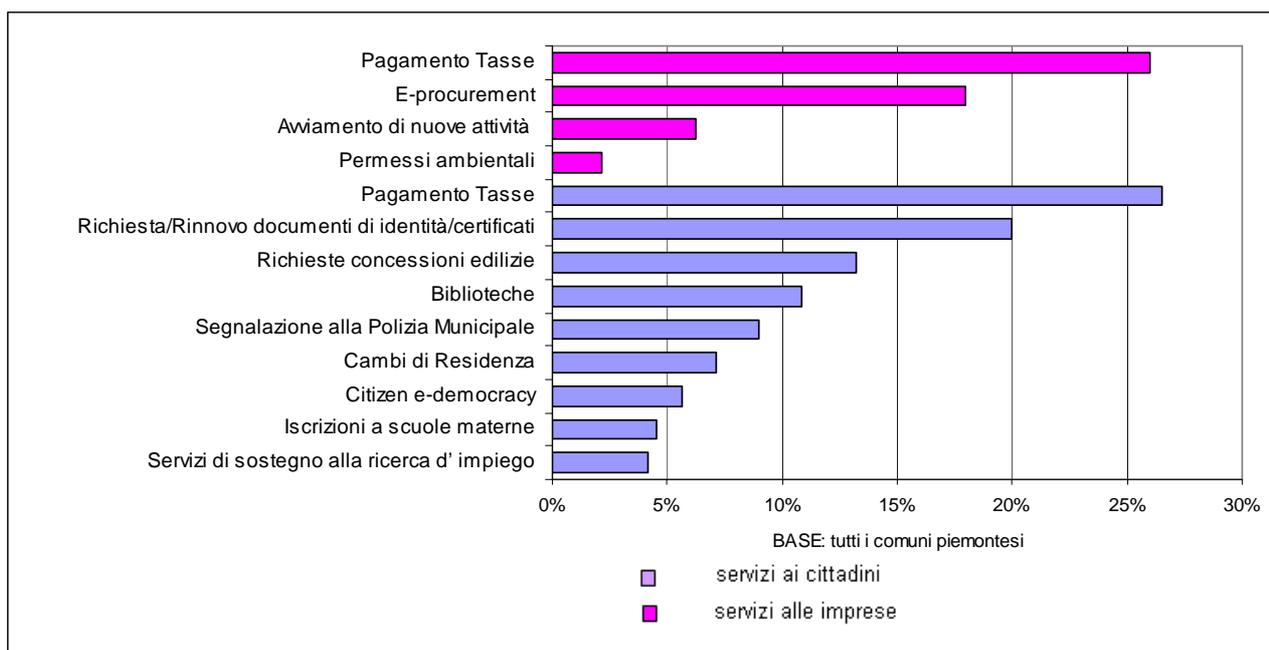


Figura 13. Percentuale di comuni che offrono almeno informazioni sui servizi considerati¹⁶

La Figura 13 mette in evidenza per ognuno dei servizi considerati dalla ricerca, in che misura i comuni offrano almeno informazioni on line (livello di sofisticazione maggiore o uguale a uno), distinguendo tra i servizi offerti ai cittadini e quelli offerti alle imprese.

Servizi on line relativi al pagamento delle tasse (sia per i cittadini che per le imprese) risultano essere maggiormente diffusi.

Per quanto riguarda il lato delle imprese si nota come i servizi di e-procurement siano abbastanza presenti nei siti web comunali, mentre quelli legati alle procedure per l'avviamento delle nuove attività ed alla richiesta di permessi ambientali siano presenti ancora in maniera marginale.

Nel caso dei cittadini, oltre ai servizi connessi al pagamento delle tasse si osserva una buona percentuale di servizi legati alle richieste di rinnovamento di certificati/documenti di identità, alle richieste di concessioni edilizie e alla biblioteca.

Inoltre il 33% dei comuni piemontesi offre almeno informazioni on line come minimo per uno dei tredici servizi considerati e nello specifico, utilizzando come base di riferimento solo i comuni con sito web ufficiale, tale percentuale sale al 65%. Queste informazioni vengono esplicate nella figura successiva in cui si possono anche notare le differenze tra i siti web delle varie province e dal grafico riportato sulla destra appare come la maggior

¹⁶ Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2005. Per ogni servizio è stata calcolata la percentuale di comuni che offrono servizi on line con livello di sofisticazione maggiore o uguale al livello uno.

parte dei siti che offrono almeno un servizio on line abbiano un livello di sofisticazione massimo non superiore al livello due.

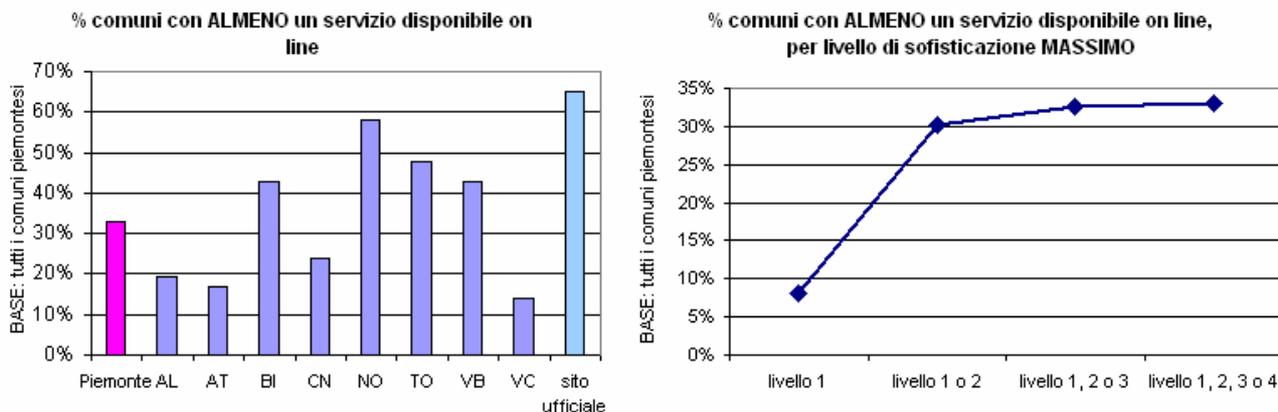


Figura 14. Percentuale di comuni piemontesi che offrono ALMENO un servizio on line¹⁷

In particolare, la mappa riportata di seguito mette in luce la distribuzione dei siti web comunali piemontesi nel territorio regionale, considerando il livello di sofisticazione massimo dei servizi erogati:

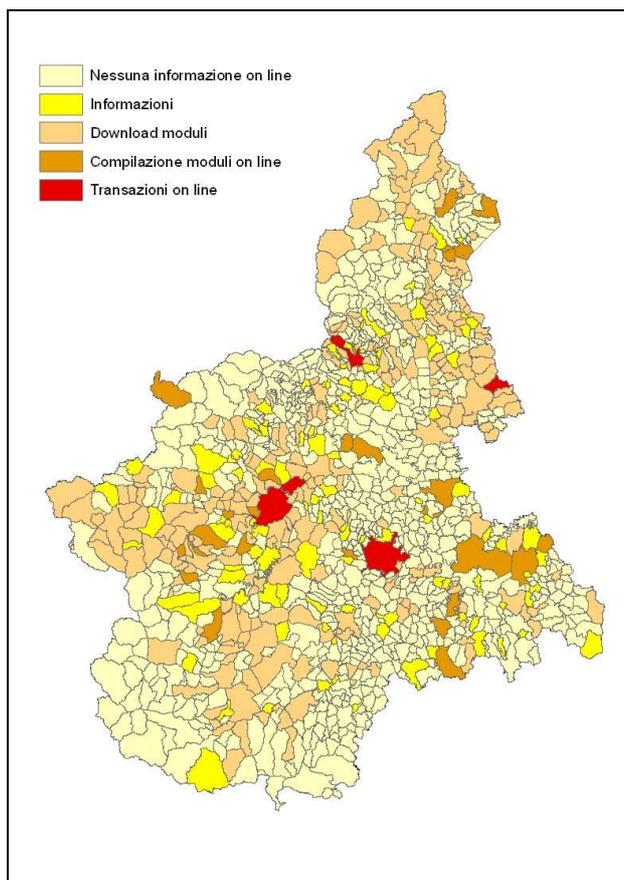


Figura 15. Mappa del livello di sofisticazione massimo dei siti web comunali piemontesi¹⁸

¹⁷ Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2005

¹⁸ Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2005

Prendendo in esame l'insieme dei servizi, emerge che, mediamente, poco più del 10% dei siti web comunali piemontesi dispone di un servizio on line (livello di sofisticazione maggiore o uguale al livello uno), Figura 16. Tale disponibilità risulta relativamente più elevata nei comuni delle province di Torino, di Novara e di Verbania e, più in generale, nei comuni di medio – grande dimensione ed in quelli che dispongono di un sito ufficiale.

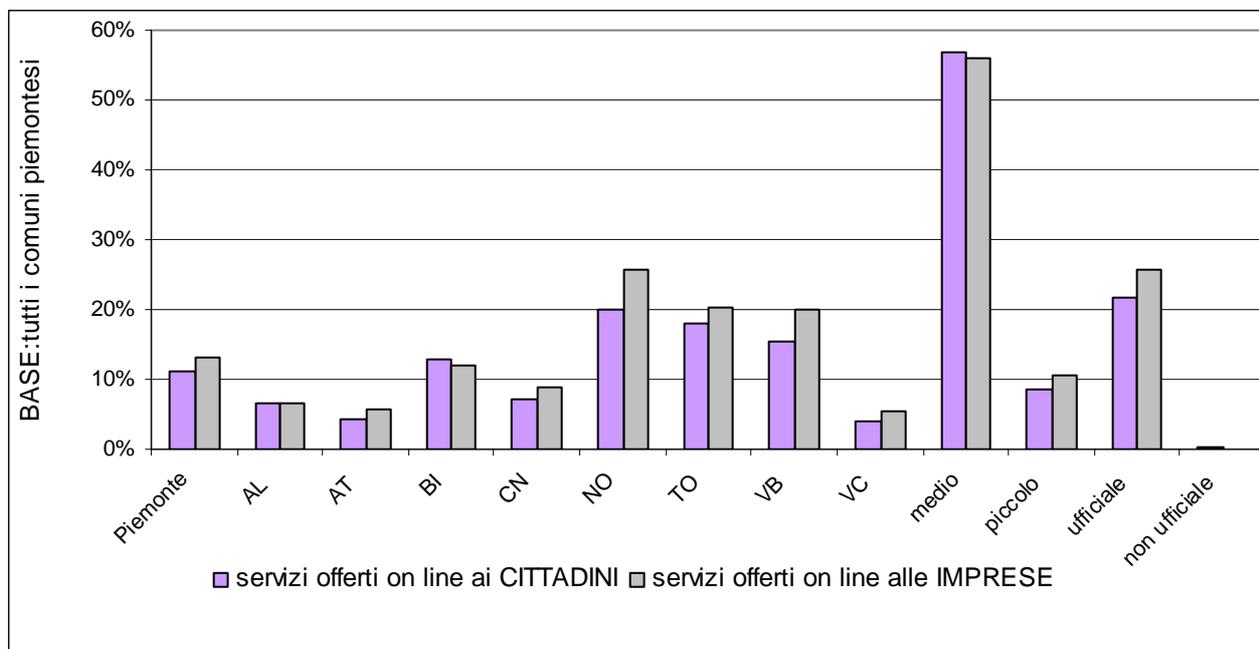


Figura 16. Percentuale di comuni che offrono almeno informazioni su un generico servizio a cittadini o a imprese¹⁹

Il grafico successivo ripropone alcuni valori della Figura 16²⁰ e li analizza al crescere del grado di sofisticazione del sito: di nuovo emerge una bassa qualità nell'offerta dei servizi on line per la stragrande maggioranza dei comuni piemontesi.

¹⁹ Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2005.

In questa figura per una migliore visualizzazione grafica è stato omesso il valore per i comuni grandi (in Piemonte un solo comune, Torino, ha più di 500.000 abitanti).

I valori presenti in questo grafico sono stati ottenuti calcolando, per ognuno dei tredici servizi considerati, la percentuale di siti web piemontesi che offrono almeno informazioni (livello di sofisticazione ≥ 1), quindi è stata fatta la media tra le percentuali degli otto servizi offerti ai cittadini e la media tra le percentuali dei quattro servizi offerti alle imprese.

²⁰ Vengono considerati solo i valori a livello regionale.

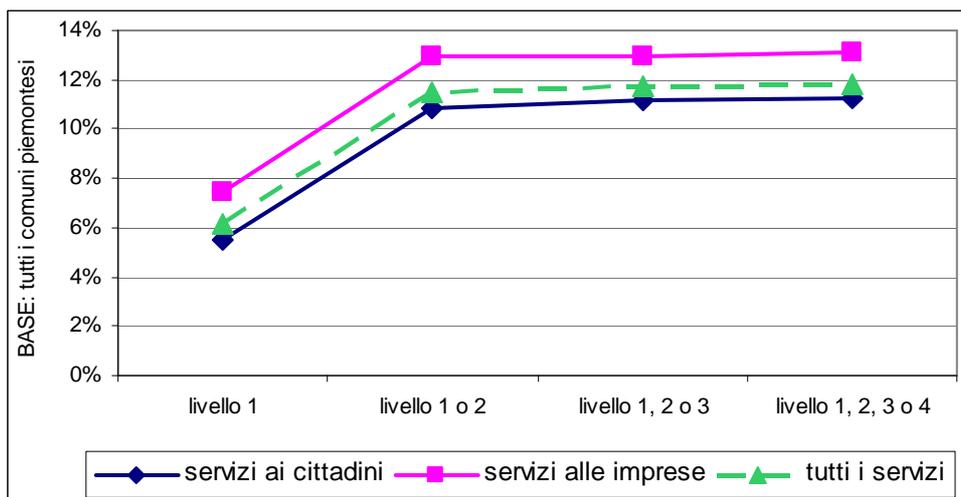


Figura 17. Percentuale di comuni che offrono almeno informazioni on line su un generico servizio, al crescere del livello di sofisticazione del sito²¹

Parallelamente è interessante riflettere sulla porzione di cittadini che abitano in un comune il cui sito offre almeno informazioni on line su un generico servizio: in tal caso si osserva dalla Figura 18 come, ragionando sulla popolazione, la percentuale cresce e raggiunge quasi la metà dei cittadini piemontesi.

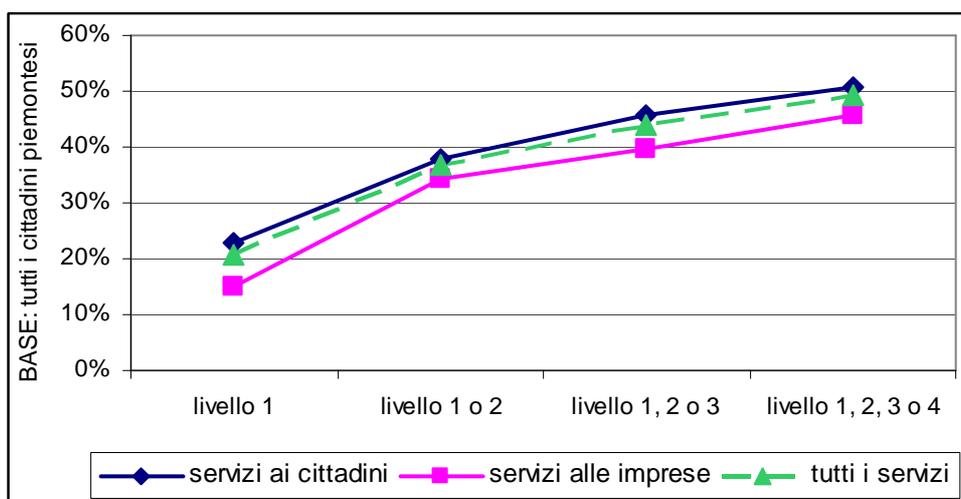


Figura 18. Percentuale di cittadini che abitano in un comune che offre almeno informazioni on line su un generico servizio, al crescere del livello di sofisticazione del sito²²

3.3 VISIONE D'INSIEME SULLA QUALITÀ DEI SITI WEB PIEMONTESI

L'analisi condotta ha illustrato una scarsa offerta di servizi on line da parte delle amministrazioni comunali piemontesi.

²¹ Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2005

²² Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2005. I valori presenti in questo grafico sono stati ottenuti calcolando, per ognuno dei tredici servizi considerati, la percentuale di cittadini residenti in un comune il cui sito web offre servizi on line (per livello di sofisticazione ≥ 1), quindi è stata fatta la media tra le percentuali degli otto servizi offerti ai cittadini e la media tra le percentuali dei quattro servizi offerti alle imprese.

Inoltre, effettuando dei confronti in base alle seguenti variabili di stratificazione:

- la provincia del comune;
- la dimensione del comune in termini di numero di abitanti residenti;
- il grado di reperibilità del sito (ufficiale o non);
- talvolta anche la tipologia della URL;

è stato possibile analizzare più nello specifico la qualità dell'offerta di servizi presente nei siti web comunali. Dai grafici riportati nella parte precedente del capitolo appare, infatti, come vi siano delle zone in Piemonte in cui l'offerta di servizi on line è maggiore: la provincia di Torino, ma anche quelle di Novara, Biella e Verbania. Inoltre si osserva che abitare in un comune con più di diecimila residenti significa, nella stragrande maggioranza dei casi, avere maggiori opportunità di poter usufruire dei servizi on line. Per di più appare la distinzione tra siti web comunali ufficiali (che contengono, seppur limitati, informazioni e servizi) e siti non ufficiali (che sono in genere una semplice pagina informativa).

A fronte di basse percentuali di comuni che utilizzano il sito web per l'erogazione di servizi on line, si deve tuttavia osservare come la porzione di popolazione residente in un comune dotato di sito web ufficiale e che offre maggiori servizi sia considerevole (a conferma del fatto che sono proprio i comuni di maggiori dimensioni quelli in cui l'offerta di servizi di eGovernment è maggiore).

A tale proposito la tabella successiva propone una sintesi degli indicatori analizzati finora e ne indica i valori percentuali considerando come base di riferimento sia il totale dei comuni piemontesi, sia la popolazione residente nella nostra regione.

	% comuni in cui	% popolazione che vive in un comune in cui
sito è ufficiale	50,66%	85,70%
sito ha URL standard	33,67%	43,81%
sito possiede motore di ricerca	39,14%	56,70%
sito possiede mappa	11,36%	37,64%
sito possiede link contatti	29,27%	63,89%
sito possiede indirizzi e-mail specifici/generici	47,93%	79,97%
sito contiene informazioni in almeno una lingua straniera	5,31%	24,42%
sito è conforme alla normativa WAI	8,71%	29,69%
sito contiene la possibilità di ingrandire il carattere	1,41%	23,05%
sito contiene la versione solo testo	6,14%	26,64%
sito contiene la versione ad alto contrasto	5,47%	26,21%
sito fornisce almeno informazioni on line per un generico servizio ai CITTADINI	11,22%	50,73%
sito fornisce almeno informazioni on line per un generico servizio alle IMPRESE	13,08%	45,76%
sito contiene almeno informazioni su almeno un servizio on line	33,00%	77,87%

Tabella 3. Confronto tra i principali indicatori considerati dal web survey usando come base di riferimento il totale dei comuni piemontesi (colonna 2) e il totale della popolazione piemontese (colonna 3)

Da ciò si osserva come, sebbene la porzione di cittadini che vivono in un comune dotato di sito web ufficiale sia elevata, sono ancora troppo pochi coloro che possono usufruire di servizi di eGovernment con adeguato livello di sofisticazione .

In conclusione, la realtà descritta non risulta particolarmente evoluta: la presenza di siti web ufficiali solo nella metà dei comuni piemontesi pone l'interrogativo su come sia possibile in futuro colmare tale gap e garantire a tutti i cittadini la possibilità di accedere ai servizi comunali di cui hanno bisogno anche attraverso una modalità on line.

Nel resto rapporto si confrontano i dati ottenuti tramite il web survey con quanto rilevato negli anni precedenti al fine di visualizzare l'evoluzione nel tempo dell'offerta di servizi on line e prospettare, per quanto possibile, delle indicazioni per il futuro.

4 EVOLUZIONE DELL'OFFERTA DI SERVIZI ON LINE DAL 2002 AD OGGI

L'analisi condotta attraverso il web survey ha messo in luce come la situazione piemontese dell'offerta dei servizi on-line sia ancora lontana dal potersi considerare soddisfacente.

Ciò non di meno, si tratta di una situazione in profonda e rapida evoluzione, che potrà determinare miglioramenti apprezzabili non solo nell'efficienza dell'erogazione dei servizi, ma, anche, nella loro fruizione e qualità.

Al fine di cogliere alcuni aspetti di tale evoluzione, può essere utile confrontare i risultati della web survey con quanto rilevato in precedenti indagini, eseguite dal gruppo di lavoro Technology to Business Intelligence nell'ambito di alcuni progetti europei: si tratta dei progetti Regional-IST (<http://www.regional-ist.org/>) per gli anni 2002 e 2003 e UNDERSTAND (<http://www.understand-eu.net/>) per l'anno 2004.

I dati raccolti nei diversi anni sono stati confrontati con quanto emerso dal web survey nel 2005. Si noti, tuttavia, la differenza tra i due tipi di rilevazione: tramite il web survey sono stati considerati tutti i comuni piemontesi, mentre i progetti menzionati si basano su indagini campionarie²³. Il confronto temporale pertanto è soggetto ad alcuni margini di errore (che si mantengono, comunque, all'interno dell'incertezza statistica che caratterizza il campione). Ciò spiega il segno talvolta negativo che si riscontra nelle variazioni di alcuni indicatori presi in esame.

Anzitutto si può ragionare sulla presenza di un sito web ufficiale: la Figura 19 riporta le percentuali di comuni che hanno dichiarato nei tre anni di possedere un sito web e quindi li confronta con quanto rilevato tramite il web survey (anno 2005). Da questa informazione è possibile dedurre come il tasso di adozione del sito web si stia stabilizzando attorno alla metà dei comuni piemontesi.

²³ Le rilevazioni campionarie sono soggette ad *errore campionario*: si tratta della differenza tra la stima e il corrispondente valore che si sarebbe ottenuto esaminando la totalità delle unità statistiche della popolazione. Questo scarto si verifica giacché si osserva solo una parte delle unità della popolazione. Mediamente, l'errore diminuisce in valore all'aumentare della numerosità campionaria, ed è nullo quando il campione è composto dalla totalità delle unità della popolazione. L'errore di campionamento è valutato sulla base della varianza di campionamento delle stime, e precisamente è la radice quadrata di tale varianza.

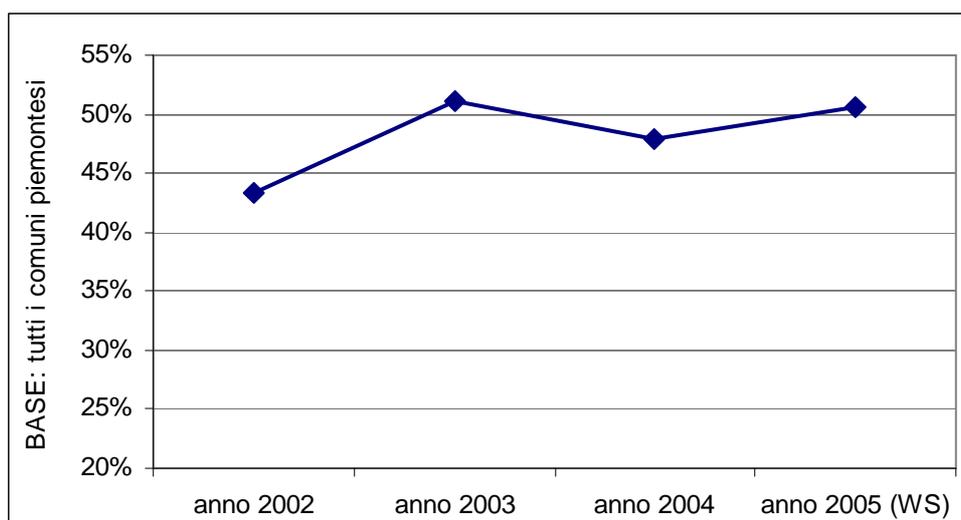


Figura 19. Percentuale di comuni con sito rilevate durante 4 anni di indagine²⁴

	% comuni con sito web ufficiale	
	<10.000 abitanti	>10.000 abitanti
Anno 2002	40,19%	100,00%
Anno 2003	48,25%	97,60%
Anno 2004	44,71%	96,82%
Anno 2005 (WS)	48,03%	98,39%

Tabella 4.

La Tabella 4 propone un breakdown della presenza di siti web ufficiali rilevata nei quattro anni in riferimento alla dimensione del comune. Nonostante i dati relativi agli anni 2002, 2003 e 2004 siano soggetti ad un errore campionario, è interessante notare come nei comuni sopra i 10.000 abitanti il fenomeno di adozione del sito web sia pressoché completo (essendo la percentuale molto prossima al 100%), mentre nei comuni di minori dimensioni, il processo di diffusione negli ultimi 3 anni sia giunto ad una situazione di saturazione (per la presenza di diversi fattori che bloccano lo sviluppo dopo una fase di entusiasmo iniziale): è infatti ragionevole assumere che dal 2003 al 2005 vi possa essere stato un aumento al di sotto dei tre/quattro punti percentuale. Questi risultati portano quindi a pensare che sia necessario riflettere su come poter stimolare l'offerta di servizi on line soprattutto nelle realtà più piccole.

Il web survey, inoltre, ha permesso di rilevare come in Piemonte l'8,71% dei comuni possieda un sito conforme alla normativa WAI, il che corrisponde al 17,18% dei comuni dotati di sito web ufficiale.

²⁴ Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2002, 2003, 2004, 2005

Facendo di nuovo un confronto con quanto emerso nelle rilevazioni passate, si osserva una crescita nell'attenzione a tale tematica a partire dal 2004: questo dato è un segnale positivo per il futuro e si spera in un aumento dell'attenzione verso queste particolari categorie di utenti.

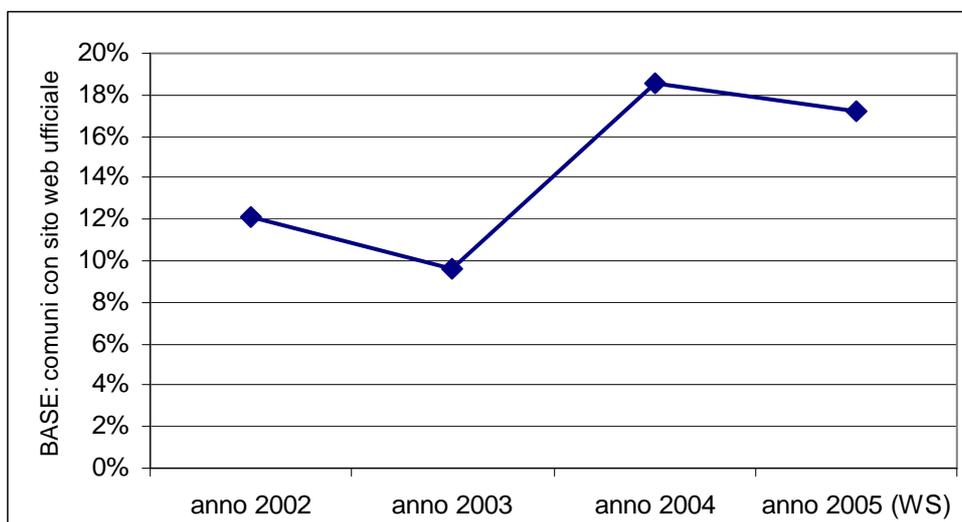


Figura 20. Percentuale di comuni con sito conforme alla normativa WAI²⁵

Infine, per quanto riguarda il livello di sofisticazione della fornitura di servizi on line la Figura 21 mostra come anche in questo caso la crescita della percentuale di servizi disponibili on line nei siti web comunali piemontesi non sia ancora cresciuta in maniera significativa. Si osserva in particolare una crescita nei servizi per le imprese.

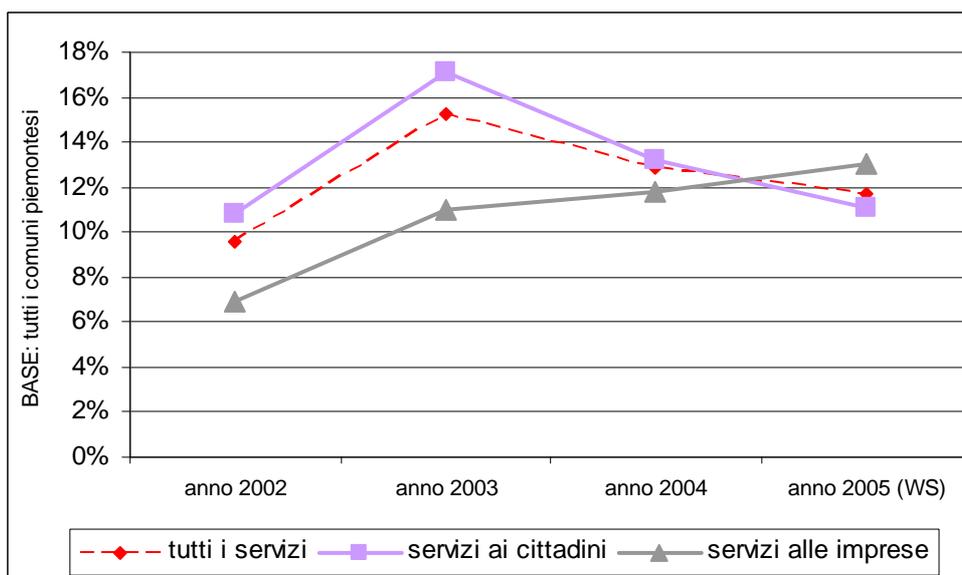


Figura 21. Percentuale media comuni che offrono almeno informazioni on line su un generico servizio, nei quattro anni di indagine²⁶

²⁵ Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2002, 2003, 2004, 2005

²⁶ Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2002, 2003, 2004, 2005

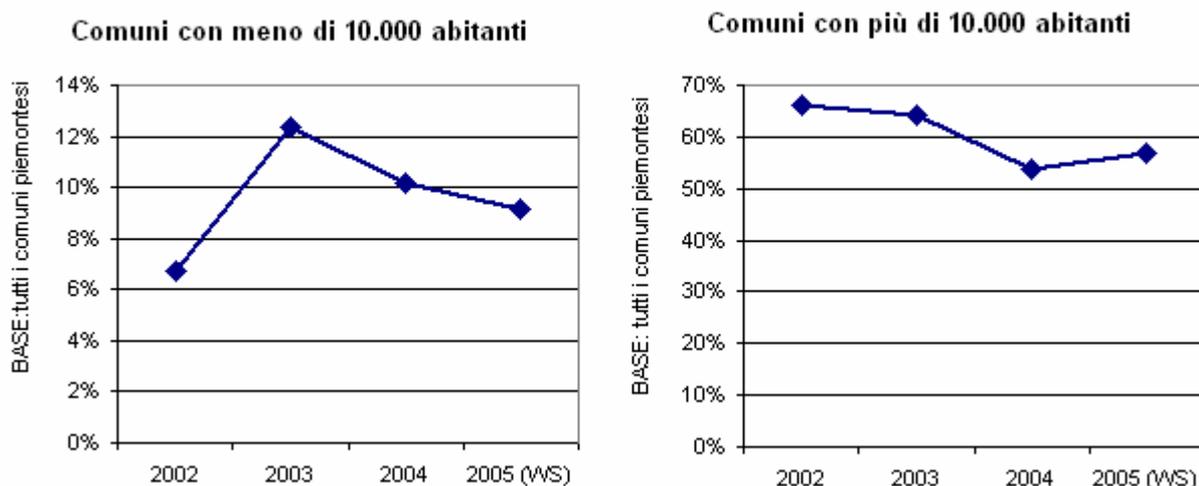


Figura 22. Percentuale media comuni che offrono almeno informazioni on line su un generico servizio, nei quattro anni di indagine e in base alla dimensione del comune²⁷

In particolare, emerge la relativa inerzia dei comuni di modeste dimensioni, ed una certa inerzia anche nelle realtà più grandi: il sito web è utilizzato quasi esclusivamente come semplice strumento informativo e livelli di interazione maggiormente sofisticati (come ad esempio²⁸ la possibilità di compilare moduli on line, oppure di eseguire transazioni vere e proprie tramite il web) sono praticamente inesistenti. La Figura 23, facendo riferimento questa volta solo ai dati raccolti nel 2005, pone in evidenza come sia i comuni più piccoli che quelli di maggiori dimensioni abbiano ancora dei siti il cui livello di interazione con l'utente supera un livello meramente informativo solo in casi molto sporadici.

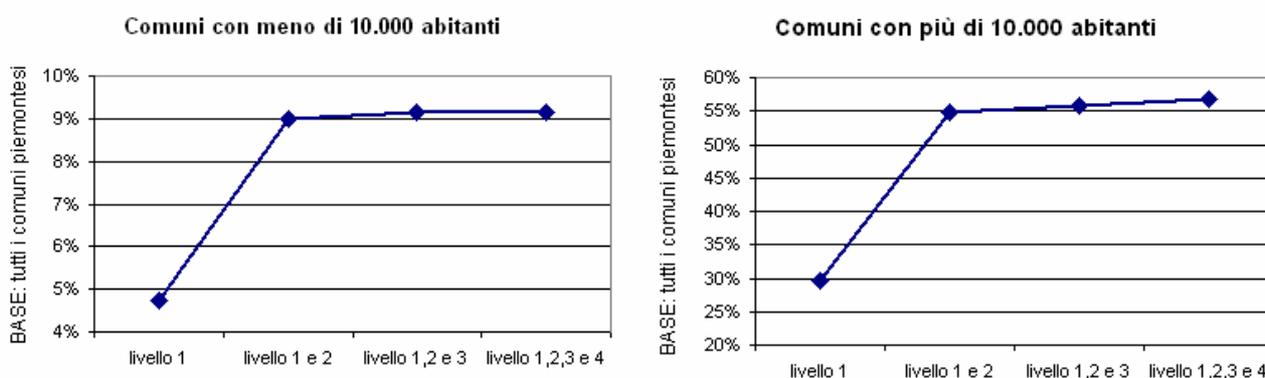


Figura 23. Percentuale di comuni piemontesi che offrono almeno informazioni on line per un generico servizio, al crescere del livello di sofisticazione²⁹

²⁷ Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2002, 2003, 2004, 2005

²⁸ Livello di sofisticazione 3 o 4

²⁹ Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2005

In conclusione, confrontando gli indicatori ottenuti nei diversi anni delle rilevazioni è emersa una crescita ancora lenta nell'utilizzo dei servizi di eGovernment da parte delle PA comunali.

Nel capitolo 5 viene considerata la realtà delle amministrazioni comunali piemontesi al fine di delineare quali possono essere le cause di ciò e determinare, se esistono, delle possibili soluzioni.

5 IL PIEMONTE: FATTORI DI BLOCCO E DI SVILUPPO

La realtà descritta nei capitoli precedenti ha evidenziato la difficoltà di molti comuni piemontesi nella fornitura di servizi on line a cittadini ed imprese.

In particolare, focalizzandosi sui dati riportati nel capitolo 4, si possono fare alcune constatazioni:

- un basso tasso di adozione del sito web da parte delle realtà di più ridotte dimensioni;
- bassi tassi di crescita nell'adozione di interfacce web da parte delle amministrazioni comunali;
- un basso livello di interattività dei servizi on line offerti dai comuni di medie dimensioni.

Da ciò emerge una situazione di "stallo" che, in forme differenti, coinvolge tutti i comuni della regione. Le curve riportate nel capitolo precedente, infatti, risultano ormai piatte (la lenta crescita nel tempo lo dimostra) e per questo è difficile ipotizzare per il futuro ulteriori crescite senza degli interventi atti a sbloccare tale situazione. A fronte di tale arresto nel processo di diffusione del sito web comunale e della fornitura di servizi on line si deve intervenire, ad esempio attraverso un aumento della quantità dei servizi offerti.

A tal fine, la sezione seguente sarà dedicata ad individuare le cause che stanno alla base dello stallo riscontrato. I risultati emersi da tale analisi verranno successivamente utilizzati per analizzare come alcune possibili soluzioni di policy proposte dal governo regionale per migliorare l'attuale offerta di servizi on line.

5.1 Analisi delle amministrazioni comunali piemontesi e blocchi alla diffusione di un piano di eGovernment

Grazie alle rilevazioni fatte a partire dal 2002 è stato possibile tracciare una fotografia delle amministrazioni comunali piemontesi.

Spicca anzitutto come quasi il 95% dei comuni abbiano dimensioni ridotte (meno di diecimila abitanti) e che a questo corrisponda solo il 40% della popolazione piemontese.

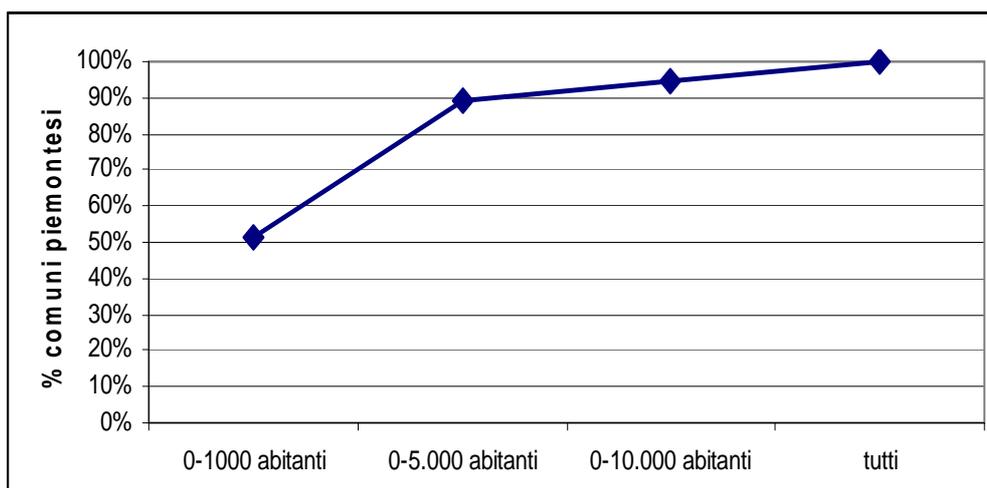


Figura 24. Distribuzione dei comuni piemontesi in base al numero di abitanti³⁰

Si deve considerare, inoltre, la particolare conformazione della regione: le zone montane e collinari presenti in buona parte del territorio giustificano l'esistenza di molte realtà di ridotte dimensioni e maggiormente isolate dei centri metropolitani.

	Numero di comuni	% di comuni
Pianura(0-300 m. slm)	526	43,62%
Collina (300-600 m. slm)	429	35,67%
Montagna (>=600 m. slm)	251	20,81%

Tabella 5.

La diffusione delle ICT è ostacolata anche dalla bassa copertura di banda larga (presente solo nel 24% dei comuni piemontesi), la quale, consentendo una maggiore velocità nella navigazione, potrebbe stimolare gli utenti ad usufruire dei servizi loro offerti tramite il web. Le rilevazioni condotte hanno evidenziato una differenza nell'utilizzo delle ICT tra i comuni di piccole dimensioni e gli altri: come è già stato ricordato, praticamente tutti i comuni con più di diecimila abitanti posseggono un sito web ufficiale, mentre tale percentuale scende al di sotto del 50% se si considerano i comuni di dimensioni ridotte. Analogamente si deduce in termini di adozione di connessioni a banda larga: più del 90% delle amministrazioni comunali di medio - grandi dimensioni utilizzano una connessione a banda larga, mentre il livello di adozione tra i comuni con meno di diecimila abitanti scende al 13,88%. Inoltre se si ragiona sugli investimenti nella formazione del personale comunale si osserva come la percentuale di impiegati che hanno seguito corsi di formazione su argomenti ICT nei comuni più piccoli sia minore.

³⁰ Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte

Tutte queste informazioni ci portano a sostenere che circa il 95% dei comuni piemontesi si trovano in una condizione di scarso utilizzo delle ICT e di bassa implementazione di un piano di eGovernment.

Di seguito vengono riportate alcune cause che potrebbero spiegare tale situazione.

Una prima causa di ciò può essere ricondotta alla ridotta dimensione delle amministrazioni comunali³¹: il numero medio di dipendenti per i comuni con meno di diecimila abitanti è 5. Inoltre in questi comuni la percentuale di dipendenti con funzioni amministrative è pari al 76,3%, mentre in quelli più grandi tale valore si riduce al 29%. Questo significa che nei paesi più piccoli gli impiegati sono totalmente assorbiti dalle attività quotidiane e non c'è spazio per la creazione di gruppi di persone dedicate all'implementazione di un piano di eGovernment

Osservando la distribuzione del rapporto tra i dipendenti delle pubbliche amministrazioni locali e il numero degli abitanti (Figura 25) si osserva come nei comuni più piccoli questa percentuale sia più alta che nei comuni di medio grandi dimensioni: aumentare la dimensione dello staff amministrativo non potrebbe essere, quindi, una soluzione economicamente realizzabile.

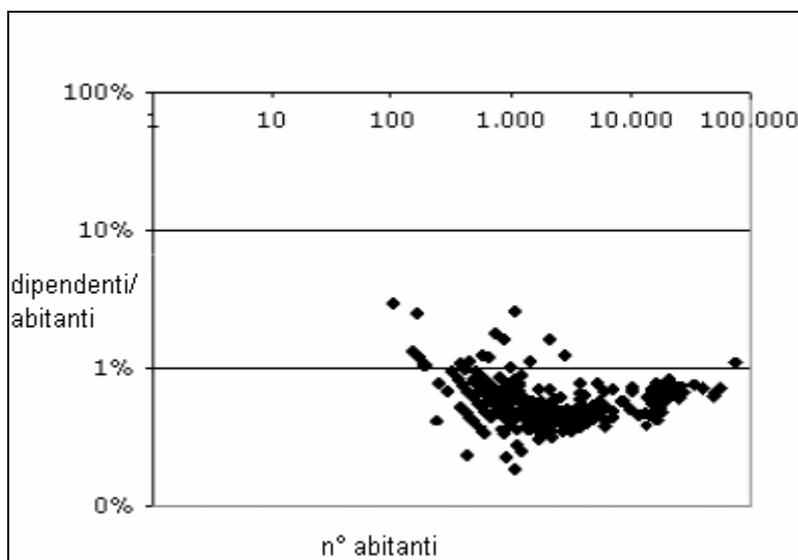


Figura 25. Distribuzione del rapporto dipendenti/abitanti rispetto al numero di abitanti del comune³²

³¹ Intesa come numero di impiegati dipendenti

³² Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte

Altra cause alla difficoltà di realizzare un piano di eGovernment efficace nei comuni piemontesi potrebbero essere ricondotte ai seguenti fattori: è stato chiesto ai comuni piemontesi se:

- 1- Nel comune ci sono dei dipendenti dedicati a funzioni di supporto alle ICT;
- 2- Il comune ha una strategia in materia ICT;
- 3- Nel comune esiste un servizio "informatica" formalmente costituito come unità organizzativa autonoma.

La figura successiva esplicita la differenza tra comuni di piccole e di medio - grandi dimensioni nel rispondere a queste domande. In particolare si può nuovamente riscontrare come la mancanza di una strategia e di risorse dedicate implichi una fase ancora iniziale nel processo di implementazione dell'eGovernment.

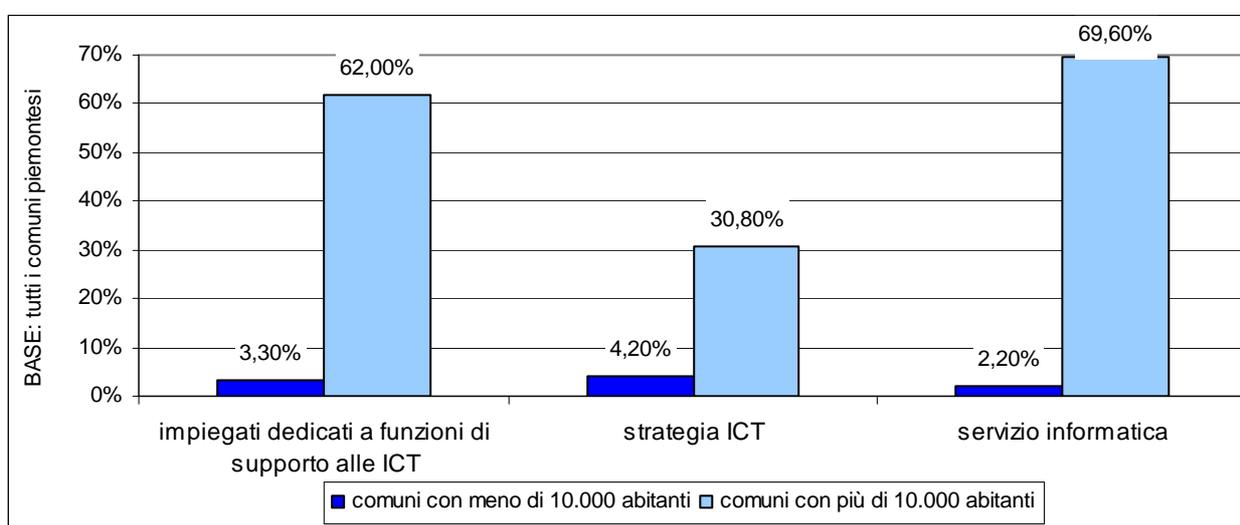


Figura 26. Percentuale comuni piemontesi che hanno: 1 – impiegati dedicati a funzioni di supporto alle ICT; 2 – una strategia in materia ICT; 3 – un "servizio informatica"³³

Un altro importante aspetto che non può essere trascurato è legato alla presenza di economie di scala negli investimenti in ICT fatti dalle amministrazioni comunali piemontesi.

La Figura 27 mostra questo fenomeno: è stato, infatti rilevato³⁴, come, all'aumentare della dimensione dello staff amministrativo del comune, diminuisca la spesa in ICT da attribuire ad ogni dipendente.

³³ Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2004

³⁴ "Economies of scale in eGovernment: Time for Evidence", Ferro, Paolucci, Cantamessa

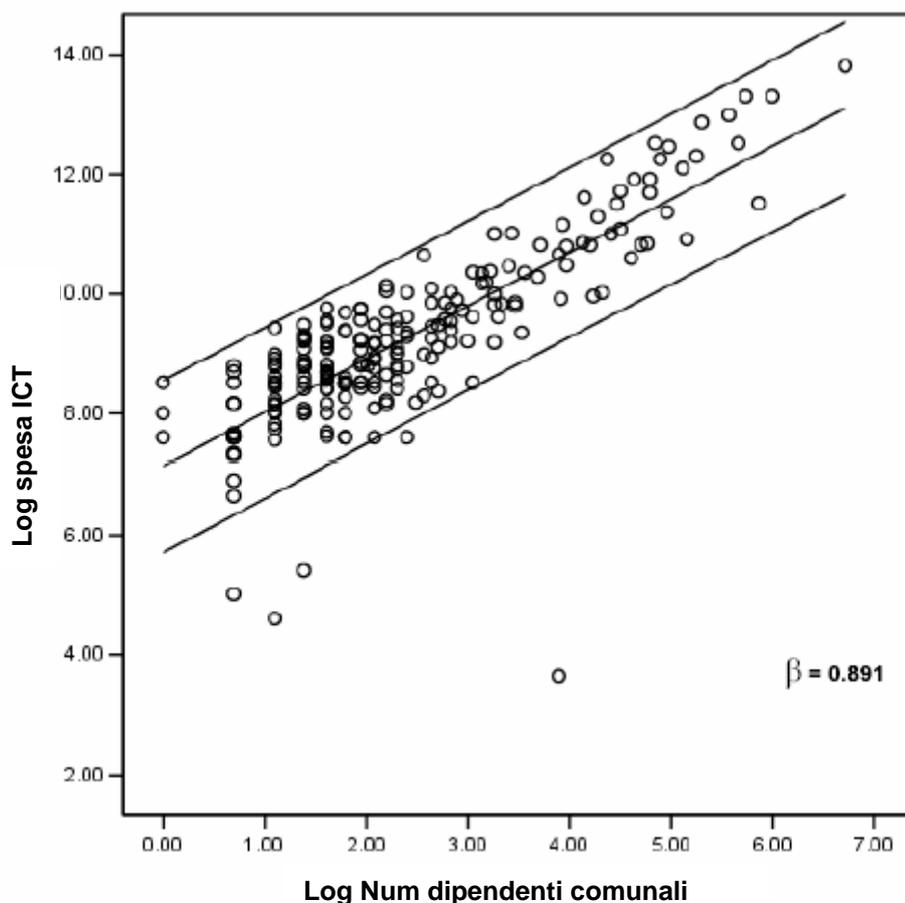


Figura 27. Relazione tra Log della spesa annuale in ICT e Log del numero dei dipendenti comunali

Tale presenza di economie di scala è un ulteriore elemento che conferma quanto evidenziato finora: si devono trovare dei modelli alternativi che permettano anche ai comuni più “svantaggiati” (es. a causa della loro ridotta dimensione, o perché maggiormente isolati dalla realtà metropolitana) di offrire ai potenziali utenti i servizi di cui necessitano anche attraverso il web.

Osservando, infine, la domanda di servizi comunali on line da parte dei diversi utenti si nota che parallelamente alla scarsa fornitura di servizi on line, le richieste da parte di cittadini ed imprese sono ancora limitate.

Poco meno della metà dei cittadini piemontesi che usano Internet hanno visitato recentemente il sito web del loro comune, nella maggioranza dei casi per il semplice reperimento di informazioni generiche.

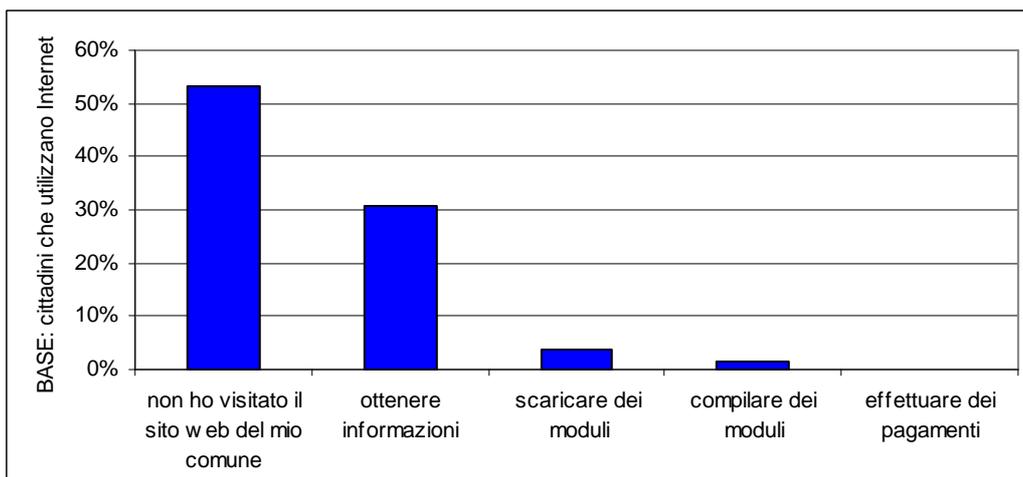


Figura 28. Cittadini che hanno visitato il sito del loro comune³⁵

Anche la porzione delle imprese che hanno visitato un sito comunale si aggira attorno al 50% di esse (54%) e lo scopo è nella maggioranza dei casi di tipo informativo.

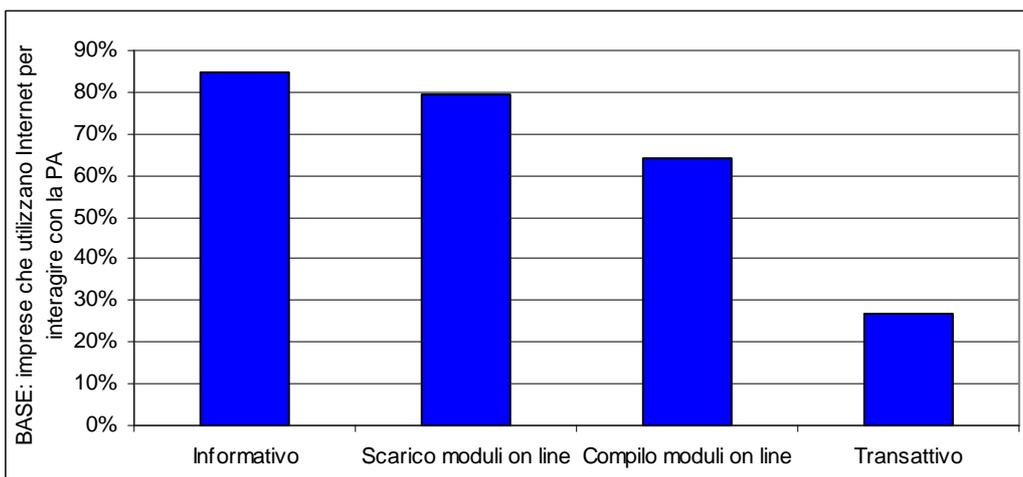


Figura 29. Tipi di utilizzo siti web comunali da parte delle imprese³⁶

Tutte queste considerazioni permettono di "giustificare" la sommaria offerta di servizi on line da parte delle amministrazioni comunali piemontesi e pongono l'interrogativo su quali possano essere delle soluzioni o alternative possibili al fine di conciliare le caratteristiche strutturali ed interne delle amministrazioni comunali piemontesi con la necessità di fornire in maniera uniforme e capillare servizi on line a cittadini ed imprese. Nel capitolo successivo viene proposto un modello di condivisione dei servizi che potrebbe rappresentare una possibile soluzione utile a migliorare l'offerta di servizi di eGovernment.

³⁵ Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2005

³⁶ Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2005

6 UNA POSSIBILE SOLUZIONE: UN CIRCUITO DI SERVIZI CONDIVISI

6.1 Possibili alternative per migliorare la fornitura di servizi on line

Nei capitoli 3-4-5 sono emerse alcune barriere alla fornitura di servizi on line da parte delle PA locali:

- da un lato si nota la presenza di comuni che, pur disponendo di un sito, lo utilizzano semplicemente come raccoglitore di informazioni;
- dall'altro è stata riscontrata una situazione di stallo nel fenomeno di diffusione che rischia di lasciare il 50% circa dei comuni senza un'interfaccia web.

Ci si deve allora chiedere se esistono delle soluzioni alternative che possano aiutare le PA locali ad offrire servizi on line in maniera maggiormente interattiva rispetto a quanto è stato fatto finora, con l'obiettivo di raggiungere anche quei comuni che per le loro particolari caratteristiche (es. le dimensioni ridotte, l'ubicazione del comune in zone particolarmente isolate, l'elevata percentuale di soggetti anziani nella popolazione residente, mancanza di competenze informatiche.) finora sono stati coinvolti in maniera marginale nel processo di informatizzazione delle PA.

Nella parte seguente del rapporto verranno quindi analizzate le iniziative avviate in Italia atte al miglioramento della fornitura di servizi on line, anche attraverso una maggiore inclusione dei piccoli comuni nella Società dell'Informazione. Da questa analisi si può riscontrare una crescente attenzione verso il riuso delle soluzioni tra i vari enti e la possibilità di usufruire di un set di servizi condivisi. È ragionevole, allora, inserire queste osservazioni nel discorso che è stato sostenuto finora e verificare in che modo i comuni piemontesi potrebbero ricorrere a tali soluzioni per migliorare la loro attuale offerta di servizi on line.

6.2 Azioni per una migliore inclusione dei piccoli comuni nell'eGovernment

Dopo aver individuato l'atteggiamento delle amministrazioni comunali piemontesi nella fornitura di servizi on line è necessario ragionare anche a livello nazionale e indagare l'esistenza di iniziative o linee d'azione volte a migliorare il rapporto utente - PA attraverso il web, per verificare in che modo queste possano essere applicate alla realtà della nostra regione ed infine valutarne i benefici derivanti.

A tale proposito nel documento programmatico "L'eGovernment nelle Regioni e negli Enti locali: II fase di attuazione"³⁷, viene presa in considerazione la situazione delle amministrazioni locali italiane e si pongono delle linee guida al fine di evitare il rischio di esclusione dei piccoli comuni dall'attuazione dell'eGovernment. Si parte dalla considerazione di uno stato di fatto: i progetti presentati ai bandi della "prima fase di attuazione dell'eGovernment" hanno coinvolto un numero molto ridotto di Comuni con popolazione inferiore ai 20.000 abitanti, e che le ragioni di questa esclusione risiedono prevalentemente nella carenza di infrastrutture tecnologiche, nella scarsità di risorse finanziarie e nella mancanza di competenze adeguate al sostegno dell'innovazione.

Nella seconda fase di attuazione dell'eGovernment è stata quindi delineata una misura di supporto all'inclusione dei piccoli Comuni, volti a qualificare e successivamente costituire i CST (Centri Servizi Territoriali) sul territorio.

Dal canto suo il sistema piemontese delle Autonomie Locali, coordinato dalla Regione Piemonte, intende contribuire all'inclusione dei piccoli Comuni nell'attuazione dell'eGovernment attraverso una serie di azioni: rendendo disponibili ulteriori risorse regionali nell'arco del triennio 2005-2007 ("Patto per lo sviluppo del Sistema Piemonte"), attraverso l'inclusione dei CST nel novero dei soggetti beneficiari degli interventi relativi al "Programma WI-PIE" (Piano per il Piemonte in banda larga); individuando nelle Amministrazioni Provinciali piemontesi e nelle organizzazioni di rappresentanza degli Enti locali un soggetto attivo per la costituzione e lo sviluppo della rete regionale dei CST.

I CST assumono, quindi, il compito di:

³⁷ documento approvato dalla Conferenza Unificata Stato, Regioni, Città ed Autonomie Locali il 27 novembre 2003

- offrire accesso ad una visione strategica dell'utilizzo delle ICT con azioni di accompagnamento dei Comuni verso una consapevole pianificazione strategica dell'eGovernment;
- consentire un accrescimento delle competenze delle risorse;
- semplificare le relazioni con i fornitori di soluzioni e servizi ICT fornendo competenze utili alla selezione preliminare delle proposte, alla negoziazione dei contratti e garantendo il monitoraggio dei prezzi;
- realizzare il front-office dei servizi semplificando l'accesso ai benefici dell'amministrazione digitale per i cittadini e le imprese presenti nei territori dei piccoli Comuni piemontesi attraverso il riuso dei progetti sviluppati da altri Enti con i finanziamenti della prima fase di eGovernment;
- favorire la gestione associata di funzioni e servizi facendosi promotori della gestione in forma associata dei servizi ICT e dell'importanza di un dimensionamento ottimale per la realizzazione di economie di scala;
- evidenziare la centralità dell'interscambio delle soluzioni tra le pubbliche amministrazioni promuovendo i servizi di eGovernment "Administration to Administration" sviluppati all'interno del multiprogetto Sistema Piemonte per lo scambio di dati all'interno dell'Ente stesso e con le altre amministrazioni;
- facilitare l'accesso ai servizi per cittadini ed imprese diventando sportelli dell'eGovernment presso i quali i cittadini e le imprese, localizzate nei piccoli Comuni, possano trovare un intermediario tecnologico capace di svolgere le pratiche telematiche connesse ai servizi di eGovernment.

La ricerca di modelli che permettano l'ampliamento ed il miglioramento dell'offerta di servizi on line da parte delle PA comunali va focalizzata, quindi, sulla condivisione delle soluzioni tecnologiche tra gli enti e sulla possibilità di ricorrere a infrastrutture condivise tra le varie amministrazioni.

L'utilizzo di una soluzione di servizi condivisi è già stato ipotizzato per la regione Piemonte attraverso Sistema Piemonte (www.sistemapiemonte.it). La seguente sezione riporta una breve descrizione di tale iniziativa.

6.3 Un caso piemontese: l'offerta di servizi di Sistema Piemonte

Sistema Piemonte è un portale avviato alla fine del 2000 dal CSI-Piemonte per offrire ai cittadini e alle imprese un punto di accesso unico, semplice e organizzato, ai servizi e alle informazioni della Pubblica Amministrazione piemontese.

I criteri con cui si è implementato lo sviluppo delle fasi di progettazione e gestione del sistema hanno seguito la ricerca del miglior connubio con le peculiarità del territorio.

Nella prima fase di eGovernment la Regione Piemonte ha implementato le principali componenti dei servizi per imprese e cittadini, predisponendo le condizioni infrastrutturali che hanno permesso, nella seconda fase, di realizzare l'infrastruttura comune a tutti gli Enti che vi aderiranno.

Dall'approccio iniziale (basato sull'idea di costituire la "casa comune" di tutti servizi della PA) si è passato alla fase di evoluzione del portale, denominata SPIN ("Sistema Piemonte Infrastruttura").

La finalità è consentire la realizzazione di un sistema complesso che rappresenti il punto di riferimento per i servizi web degli Enti pubblici piemontesi rivolti a tutto il potenziale target di audience: cittadini, imprese, operatori della PA, intermediari, etc.

Attraverso questa fase evolutiva Sistema Piemonte punta ad implementare un modello organizzativo che vede la PA piemontese innovarsi attraverso progetti di investimento realizzati con la partecipazione di tutti gli Enti Locali, chiamati a rispondere in modo veloce ed efficace alle richieste di cittadini ed imprese.

L'applicazione di una logica sistemica per la realizzazione dell'architettura telematica è finalizzata alla promozione di strategie cooperative per realizzare progetti inter-ente e produrre economie di scala.

L'obiettivo principale dell'evoluzione di Sistema Piemonte consiste nello sviluppo di soluzioni condivisibili, in grado di semplificare l'azione amministrativa locale e di elaborare soluzioni riusabili da tutti gli Enti, con una duplice ricaduta:

- aumentare l'efficienza operativa degli Enti;
- migliorare la qualità dei servizi resi agli utenti della PA: i cittadini e le imprese.

Riassumendo, Sistema Piemonte punta a costituire un'architettura telematica per la fornitura dei servizi pubblici attraverso il web.

I principali utenti a cui si rivolge Sistema Piemonte sono quattro:

1. Cittadini: che costituiscono la maggior parte della domanda di servizi.
2. Imprese: sono le aziende e le società, inclusi anche i professionisti e le loro associazioni, che utilizzano il portale per usufruire di servizi legati alle loro attività.
3. Enti Pubblici: (Scuole, Ospedali, Centri per l'impiego ecc...) sono gli utenti che appartengono alle strutture organizzative dei singoli Enti e che utilizzano le funzionalità di front-end dei servizi offerti dall'infrastruttura.
4. Soggetti che operano per conto della Pubblica Amministrazione: sono enti e organizzazioni che svolgono mansioni per conto di Enti Pubblici (es. Centri di Assistenza Fiscale, Aziende Turistiche Locali, etc...). In tal caso il compito del portale è quello di svolgere un ruolo centrale di scambio d'informazioni e servizi con gli Uffici e le Strutture presenti sul territorio.

Concludendo, il circuito di servizi Sistema Piemonte risulta essere un'iniziativa interessante in quanto sembra venir incontro alle differenti esigenze riscontrate nella prima parte del rapporto. La sua struttura, infatti, offre buoni livelli di flessibilità in termini di offerta ed interessanti prospettive in termini di abbattimento dei costi. E' quindi ragionevole supporre che, una volta raggiunta una situazione di regime in termini di servizi offerti e migrazione verso una logica di infrastruttura condivisa, l'iniziativa porterà notevoli benefici al territorio regionale. In particolare, dal punto di vista dell'offerta di servizi di eGovernment, si prevede un netto incremento del grado di penetrazione tra i comuni di minori dimensioni ed un aumento dell'interattività dei servizi offerti tra i comuni di dimensioni medio grandi. Dal punto di vista della domanda di servizi di eGovernment, invece, è presumibile supporre un aumento della fruibilità sia in termini di standard di accesso più uniformi che in termini di offerta di servizi più omogenea sul territorio.

7 CONCLUSIONI

L'analisi dell'offerta di servizi on line da parte dei siti delle pubbliche amministrazioni locali in Piemonte ha messo in luce diverse problematiche che illustrano la difficoltà dei comuni a fornire servizi attraverso il web. In particolare emerge chiaramente come l'implementazione di servizi di eGovernment rappresenti ancora una sfida (anche se a diversi livelli) sia per i comuni di piccole dimensioni che per quelli medio-grandi. Solo 50% dei primi è dotato di un sito web ufficiale. I secondi, invece, sono dotati di un'interfaccia web ma che nella maggior parte dei casi viene principalmente utilizzata per veicolare delle informazioni.

Inoltre, l'analisi sull'evoluzione nel tempo della qualità dei siti web comunali piemontesi ha evidenziato come gli sforzi fatti negli ultimi quattro anni abbiano, sotto alcuni punti di vista, prodotto risultati inferiori alle aspettative. Da questa analisi, risulta quindi fondamentale il ruolo di coordinamento e supporto svolto dal governo regionale, il quale, nell'attuazione di un piano di eGovernment, è auspicabile che tenga in debito conto tali criticità.

Al fine di poter permettere alle amministrazioni comunali presenti sul territorio di sfruttare a pieno le potenzialità che le tecnologie dell'informazione e della comunicazione possono offrire nella fornitura di servizi pubblici, risulta quindi chiara la necessità di individuare modelli implementativi e gestionali alternativi a quelli tradizionali. A tal fine, concetti quali riuso e condivisione di infrastrutture risultano essere una condizione *sine qua non* per un diffuso e efficace sviluppo dei servizi di eGovernment.

Da questo punto di vista, un circuito di servizi integrati quale Sistema Piemonte potrebbe rappresentare un'interessante soluzione di policy ai problemi organizzativi e tecnologici emersi dall'analisi. Esso, infatti, porta con sé una serie di vantaggi:

1. Aderendo alla logica del riuso, permette un abbattimento dei costi di investimento legati agli sviluppi dei singoli servizi.
2. Permettendo la condivisione di piattaforme infrastrutturali, rende possibile ridurre sia i costi di investimento che di gestione del back office.
3. Fungendo da collettore di competenze, permette una migliore circolazione e diffusione delle innovazioni incrementali legate al riuso delle soluzioni sviluppate.

4. Attraverso la creazione di un'offerta modulare, permette a ciascuna amministrazione comunale di aderire a diversi pacchetti di servizi a seconda delle proprie esigenze.

La creazione di efficienza che Sistema Piemonte sembra offrire risulta essere interessante sotto diversi punti di vista. Da un lato, la riduzione dei costi permette di incrementare la penetrazione dell'offerta tra i comuni di minori dimensioni. Dall'altro, i fondi risparmiati potranno essere impiegati per intervenire sul lato della domanda che oltre a rappresentare un aspetto essenziale nella diffusione dell'eGovernment rappresenta un target prioritario identificato a livello comunitario nel piano strategico i2010³⁸.

Infine, come caveat, vanno menzionati due aspetti che, se tralasciati, potrebbero ostacolare la diffusione tra gli enti locali di questo circuito di servizi condivisi.

Al momento, l'offerta di sistema Piemonte copre solo parzialmente lo spettro di servizi di competenza comunale. Risulta quindi importante colmare questo gap al fine di rendere l'offerta di sistema Piemonte più appetibile alle amministrazioni locali.

Inoltre, trattandosi di un modello di Application Service Provisioning (ovvero di fornitura di servizi in remoto), la sua implementazione non può prescindere da una copertura omogenea del territorio regionale da parte di infrastrutture a banda larga. A tal fine, risulta cruciale la creazione di sinergie con il programma strategico regionale Wi-Pie³⁹ che ha come obiettivo la promozione della diffusione della banda larga a livello regionale.

³⁸ http://europa.eu.int/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm

³⁹ <http://www.wi-pie.org>

8 APPENDICE 1 – Elenco delle metodologie considerate per la creazione del web survey

1 - Università Tre di Roma, dipartimento di informatica e automazione a cura di Paolo Atzeni e Paolo Merialdo - "Analisi dello stato dell'arte dei siti Web nella PA centrale", settembre 2000.

2 - CNIPA: Centro Nazionale dell'Informatica per la Pubblica Amministrazione: analisi sull'accessibilità dei siti della PA.

http://www.cnipa.gov.it/site/itIT/Attività/Commissioni_e_Gruppi_di_Lavoro_interministeriali/Accessibilità/#req

3 - Istituto di Comunicazione della Libera Università di Lingue e Comunicazione Iulm di Milano: analisi specifica rivolta all'analisi degli aspetti comunicativi-informativi e grafici del sito – "L'eptagono della qualità, un modello di valutazione dei siti della Pubblica Amministrazione".

http://www.provincia.milano.it/portale/spaziocomuni/osservatorio/docs/Modello_Eptagono_Qualitx_2004.pdf

4 - The E-Governance Institute at Rutgers, The State University of New Jersey, Campus at Newark e il Global e-Policy eGovernment Institute a Sungkyunkwan University – "Digital Governance in Municipalities Worldwide", 2003.

<http://www.andromeda.rutgers.edu/~egovinst/Website/Report%20-%20Egov.pdf>

5 – Accenture, Group Chief Executive Government Operating Group (Vivienne Jupp), Managing Partner – Global eGovernment Services. (January 7 and January 18 2002)

http://www.accenture.com/xdoc/en/newsroom/epresskit/egov/realizing_vision.pdf

6 - CapGemini , Ernst and Young, Online Availability of Public Services 2005.

http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/doc/all_about/cgey4_measurement_final.pdf

7 - ARPA-L, a cura del Ministero per l'innovazione e le tecnologie, Rur e Censis.

ARPA-L è il metodo di indagine utilizzato per "Città Digitali" (<http://www.rur.it/topic/la/cd/Descrizione/Citt%E0%20digitali/Descrizione/info>) , oltre 120 indicatori, rinnovati e aggiornati di anno in anno.