

sistemapiemonte

**Le ICT nella costruzione
della Società dell'Informazione**

Rapporto 2007

INDICE

1.	INTRODUZIONE.....	1
2.	LE ICT NELLA PA PIEMONTESE: QUADRO GENERALE.....	3
2.1	CONFRONTO CON LA RILEVAZIONE DEL 2005	6
3.	Le ALI.....	8
3.1	Dai CST alle ALI	8
3.2	La situazione attuale.....	9
3.3	Il piano di eGovernment ed il ruolo delle ALI in Piemonte	11
3.3.1.	Piano di eGovernment in Piemonte	11
3.3.2.	Le ALI in Piemonte in numeri	12
3.3.3.	Motivi di adesione.....	12
3.3.4.	Servizi di interesse	13
3.4	ALI e forme associative: quale relazione?.....	15
4.	LE FORME ASSOCIATIVE IN PIEMONTE	17
4.1	Tipologia e caratteristiche delle forme associative in Piemonte.....	17
	BASE: tutti i comuni appartenenti ad una FA.....	20
5.	DIFFUSIONE DELLE ICT E FORME ASSOCIATIVE.....	21
5.1	Propensione dei comuni nell'adozione delle ICT.....	21
5.1.1.	Presenza personale addetto ai servizi informatici.....	21
5.1.2.	Formazione ICT	22
5.1.3.	Progetti di innovazione	23
5.2	Svolgimento delle attività comunali	27
5.2.1.	Collaborazione con altri comuni per lo svolgimento delle attività legate alle ICT	27
5.2.2.	Affidamento delle attività comunali alle diverse forme associative.....	31
5.3	Interesse verso i servizi on line	34
6.	COMUNI E FORME ASSOCIATIVE, UNO SGUARDO D'INSIEME.....	36
7.	CONCLUSIONI ED IMPLICAZIONI DI POLICY	41
	APPENDICE 1 – IL CAMPIONE DI COMUNI INTERVISTATO	43
	APPENDICE 2 – PRINCIPALI INDICATORI RILEVAZIONE SUI COMUNI	44

1. INTRODUZIONE

Nella Società dell'Informazione le PA locali (i comuni) giocano un ruolo fondamentale sia nella domanda che nell'offerta di servizi. Le tematiche relative all'integrazione delle moderne tecnologie all'interno delle organizzazioni comunali hanno destato negli ultimi anni particolari attenzioni. A livello italiano l'attenzione è stata rivolta sin dall'inizio ai piccoli comuni, i quali, spesso vincolati sia in termini di risorse di personale che economiche, possono mostrare delle difficoltà nella creazione di un sistema di eGovernment che sia efficiente ed efficace. Tale aspetto assume un ruolo fondamentale in una regione come il Piemonte, caratterizzata da una grande frammentazione amministrativa: 1.206 comuni, molti dei quali di piccolissime dimensioni o localizzate in zone isolate (montagna, collina o a bassa densità).

Da anni si pensa che una possibile soluzione utile a fronteggiare tale situazione possa essere quella di **aggregare** i comuni per **condividere** la gestione delle molteplici attività, legate o non alle ICT, che il comune deve svolgere ma a cui fa fronte con difficoltà. Tuttavia, affinché questa soluzione porti a dei vantaggi, deve essere studiata e realizzata tenendo presente le esigenze e le possibilità dei diversi enti.

La creazione, in primis, di *forme associative*, quali unioni di comuni e comunità montane, e dei CST (Centri di Servizi Territoriali), ora detti *ALI* (Alleanze per l'innovazione), è stata dettata da tali necessità.

Se inizialmente l'idea di associarsi al fine di riuscire a fare attraverso la cooperazione con altri enti quello che da soli non si riusciva a fare sembrava quasi un'illusione, sono stati fatti in questi ultimi anni alcuni passi avanti, e la creazione del portale *Sistema Piemonte*, piattaforma a struttura orizzontale che favorisce la fornitura di servizi a cittadini ed imprese da parte dei comuni che vi aderiscono, ne può essere un esempio.

Esistono tuttavia ancora alcuni **vincoli** che ostacolano la diffusione dell'eGovernment sia a livello locale che a livello delle aggregazioni di comuni, che possono essere riassunti in alcuni punti:

- Di fronte alle tematiche relative all'eGovernment, i comuni piccoli possono mostrarsi talvolta poco interessati, ma questo si spiega tenendo presente che essi quotidianamente hanno a che fare con problematiche di maggiore impatto e priorità (assistenza alle famiglie, gestione delle scuole, politiche sociali...).
- Dal punto di vista degli utenti, le rilevazioni su cittadini ed imprese che sono state condotte dall'Osservatorio ICT del Piemonte hanno mostrato come essi non conoscano ancora in maniera sufficientemente diffusa i servizi che sono loro offerti dalla PA, oltre a farne un

uso quasi esclusivamente di tipo informativo. Inoltre esiste la necessità di integrare le diverse fonti su cui è possibile reperire un servizio on line.

Il presente rapporto nasce quindi con l'**obiettivo** di analizzare le caratteristiche dei comuni piemontesi dal punto di vista dell'utilizzo delle ICT, focalizzando l'attenzione sulle forme associative presenti nella nostra regione. Ci si chiede fino a che punto l'appartenenza ad una forma associativa abbia agevolato il comune nell'offerta di servizi a cittadini ed imprese o nello svolgimento di determinate attività interne al comune. La rilevazione su un campione di comuni piemontesi appartenenti in gran parte ad una ALI ha messo in evidenza come la situazione non sia ancora delle più rosee e quindi come sia necessario intervenire al fine di rendere il ruolo delle ALI ma anche delle varie forme associative di appartenenza del comune più efficace. È, quindi, necessario capire in che modo andare incontro alle esigenze del piccolo comune (e far sentire il governo centrale maggiormente vicino alle piccole realtà comunali), d'altro canto è fondamentale gestire in maniera diversa l'offerta di servizi on line da parte della PA, facilitando l'utente nella ricerca dei servizi di cui necessita on line (es. attraverso una più capillare campagna di comunicazione circa le possibilità che il cittadino o l'impresa ha di reperire un determinato servizio, oppure attraverso un'integrazione migliore tra le varie fonti sul web dalle quali un utente può reperire un servizio)

Il presente rapporto nel capitolo iniziale descrive il livello di diffusione delle ICT nei comuni piemontesi, facendo un confronto anche con i dati raccolti negli anni passati. Nei capitoli successivi analizza inizialmente la diffusione delle ALI in Italia ed in Piemonte, e quindi si focalizza sulla nostra regione per andare ad investigare quale ruolo abbiano le forme associative nel processo di eGovernment piemontese. Nella parte conclusiva del documento, a partire dall'analisi dei punti di forza e di debolezza di quanto descritto si cercano di definire delle implicazioni di policy.

2. LE ICT NELLA PA PIEMONTESE: QUADRO GENERALE

Una diffusione capillare delle principali tecnologie ed una difficoltà nel loro utilizzo caratterizza molti comuni piemontesi. L'offerta dei servizi on line da parte delle PA locali è ancora ferma in molti casi al semplice livello informativo.

Nei mesi di giugno e luglio 2007 è stata condotta dall'Osservatorio ICT del Piemonte una rilevazione su un campione¹ di comuni piemontesi, in gran parte (572 su 590) appartenenti alle ALI. Tale rilevazione è stata voluta e progettata dal CNIPA (ed estesa a tutti i comuni appartenenti alle ALI in Italia) al fine di reperire una serie di informazioni riguardo l'informatizzazione del comune ed il ricorso alle forme associative di appartenenza per la gestione congiunta di alcune attività. In particolare, l'analisi focalizzata sui comuni appartenenti alle ALI ha messo in luce bisogni ed esigenze verso questa nuova forma di associazionismo tra comuni che mira alla gestione delle ICT. La compilazione del questionario da parte dei comuni appartenenti alle ALI costituiva un requisito fondamentale per presentare le domande di finanziamento dei progetti.

La Tabella 1 mostra come le principali tecnologie informatiche (PC e connessioni ad Internet) siano ormai consolidate presso tutti i comuni piemontesi, così come gran parte dei dipendenti comunali ha la possibilità / capacità di utilizzare un PC, eventualmente connesso ad Internet. La diffusione della posta elettronica come strumento di comunicazione appare ancora sotto - utilizzata, solo il 61% dei comuni dichiara infatti di possedere almeno una casella per i dipendenti. Ancora meno diffusa è la presenza di una rete locale, ad esempio Intranet: esiste solo nel 30% dei casi e, in queste situazioni, coinvolge la quasi totalità dei PC e dei dipendenti.

¹ Si veda l'APPENDICE 1

% comuni connessi a Internet	100%
Numero di PC per dipendente	1,21
% PC connessi	94,3%
PC connessi per dipendente	1,07
% comuni con caselle di posta elettronica	61,2%
Numero di caselle di posta per dipendente	0,47
% comuni con Intranet	30,7%
% PC connessi a Intranet ²	90,9%
% dipendenti con accesso a Intranet ³	83,1%

FONTE: Osservatorio ICT del Piemonte, 2007

Tabella 1. Dotazione ICT.

L'aumento considerevole dei comuni coperti da ADSL grazie all'accordo tra Telecom Italia e Regione Piemonte, stipulato a giugno del 2006 ha implicato una conseguente maggiore adozione di tale tipologia di connessione anche da parte dei municipi piemontesi. Se si considera la dimensione della banda il 35% dei comuni possiede una connessione superiore ai 2 Mb/s, mentre ben il 63,4% dispone almeno di una connessione xDSL.

TIPOLOGIA DI CONNESSIONE	
PSTN	0,7%
ISDN	55,9%
Xdsl	44,6%
ATM	0%
CDN	0,3%
Wireless	14,6%
Satellite	4,4%
Fibra ottica	1%
VELOCITA' DI CONNESSIONE	
Velocità Banda > 2 Mb/s	34,7%
Connessione >= Xdsl	63,4%

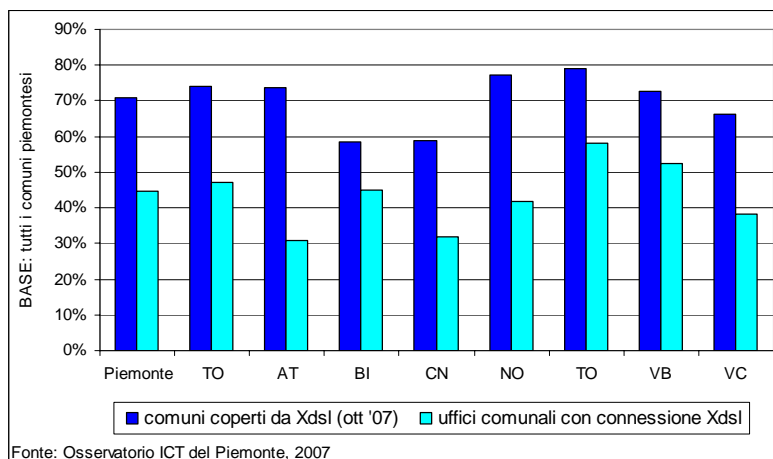


Figura 1. Tipi di connessione a disposizione dei comuni e confronto con la copertura nelle province.

Per quanto riguarda l'offerta di servizi on line una prima analisi mostra come la presenza di un sito proprio sia ampiamente diffusa, mentre la fornitura diretta di servizi sia ancora percentualmente molto bassa: i comuni che offrono la possibilità a cittadini e imprese di avere a disposizione almeno un servizio on-line non puramente informativo sono meno di uno su quattro.

² BASE: comuni con Intranet

³ BASE: comuni con Intranet

Comuni con sito proprio	73,0%
Comuni con almeno un servizio on-line	23,6%

FONTE: Osservatorio ICT del Piemonte, 2007

Tabella 2. Offerta di servizi on line da parte dei comuni piemontesi.

Per meglio comprendere quali sono i principali motivi che giustificano delle percentuali così basse è interessante analizzare la figura seguente. Il primo problema che è stato indicato riguarda la gestione del sito e dei servizi connessi, infatti la pubblica amministrazione, come detto in precedenza, non ha abbastanza personale qualificato per gestire al proprio interno tutti i processi innovativi e trova molta difficoltà nel coordinare la macchina burocratica e il gestore esterno. Altri problemi riguardano gli utenti finali che spesso non sono adeguatamente informati o preparati ad usufruire di servizi on line, infatti i servizi messi a disposizione sono offerti a fasce di popolazione che non sono abituate ad utilizzare nuove tecnologie o, più semplicemente, trovano più conveniente il disbrigo negli uffici appositi. Va segnalato che la questione legata al costo non ha particolare importanza, a segnalare ancora di più che il maggior problema è rappresentato da una questione organizzativa e culturale.

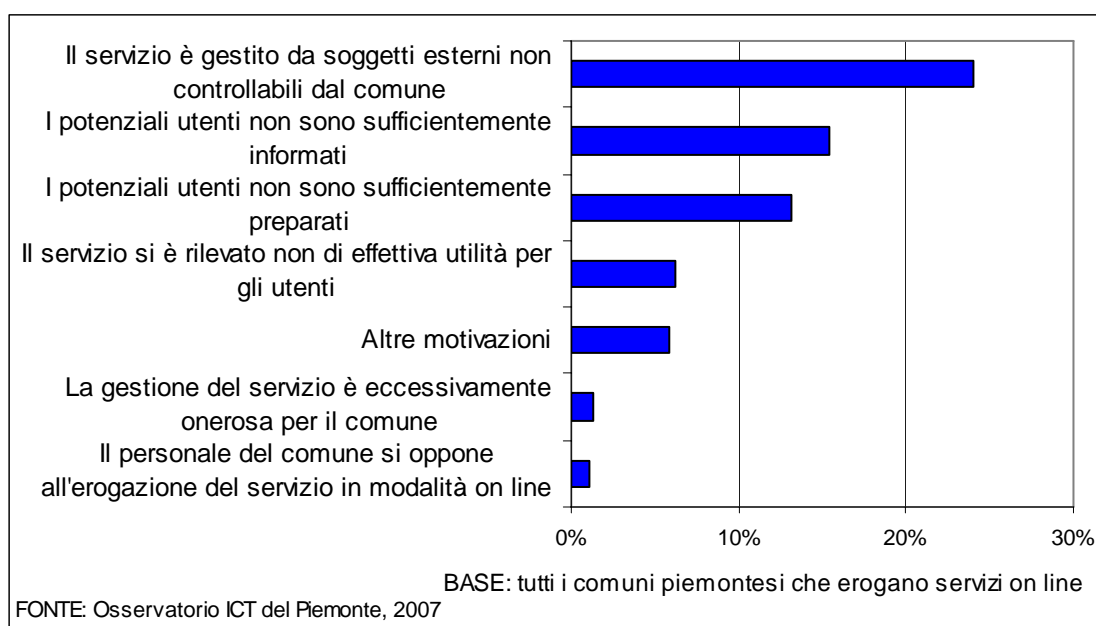


Figura 2. Problemi legati all'erogazione di servizi on line

Si rimanda all'APPENDICE 2 per una consultazione più approfondita dei principali indicatori relativi alla dotazione ed all'utilizzo delle moderne tecnologie da parte dei comuni piemontesi.

2.1 CONFRONTO CON LA RILEVAZIONE DEL 2005

Rispetto al 2005, i dati raccolti mostrano il rafforzamento del rapporto delle PA locali piemontesi ed Internet; un'offerta di servizi on line da parte della PA ancora in molti casi di tipo informativo; una crescita nel ricorso all'outsourcing

La seguente tabella riassume alcuni dei principali indicatori legati alla dotazione tecnologica e all'utilizzo delle ICT da parte delle pubbliche amministrazioni proponendo un confronto tra i dati del 2005 e del 2007.

Indicatori	2005	2007
% Comuni raggiunti da connessioni in banda larga	24,05%	63,40%
% Comuni collegati ad Internet	99,14%	100,00%
% Comuni con sito Internet	47,64%	73,00%
% Comuni che possiedono una Intranet	27,90%	30,70%
% di dipendenti comunali che utilizzano regolarmente il PC per il proprio lavoro	95,80%	100,00%
% di dipendenti comunali che utilizzano Internet per lavoro	87,50%	100,00%
% di dipendenti comunali che utilizzano regolarmente servizi di posta elettronica	65,10%	47,70%

Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2005 - 2007

Tabella 3 . Confronto tra i principali indicatori

Analizzando i dati della tabella precedente risulta subito chiaro come si **sia rafforzato negli anni il rapporto tra le PA piemontesi e Internet**: tutti i comuni, infatti, possono disporre di una connessione e più del 60% può contare su una connessione a banda larga⁴, percentuale più che raddoppiata rispetto a due anni prima. Una crescita simile si è registrata riguardo alla presenza di un sito Internet proprio per ciascun comune: ormai quasi tre PA su quattro possono contare su tale opportunità rispetto a poco meno del 50% relativo alla rilevazione precedente.

L'ultimo blocco di indicatori riguarda l'utilizzo interno alle PA di tecnologie ICT: risulta subito evidente come la totalità dei dipendenti utilizzi un PC per svolgere il proprio lavoro, percentuale già molto alta due anni fa, e possa disporre di una connessione a internet nello svolgimento della propria attività, con un forte incremento negli ultimi tempi. La presenza di una rete intranet registra un piccolo incremento, arrivando ad interessare un terzo dei comuni piemontesi. In controtendenza risulta invece il dato relativo all'uso della posta elettronica: si passa dal 65% a poco più del 47%, con un decremento di quasi venti punti percentuali.

La Tabella 4 mostra invece alcune attività legate alle ICT: in particolare riassume la percentuale di comuni che svolgono tali attività e quanti hanno scelto di affidarne la gestione a

⁴ Il dato del 2007 tiene conto di tutti i comuni con almeno una connessione xDSL, se si considera invece la dimensione della banda (>2Mb/s) la percentuale scende al 34,7%.

una società esterna, di ricorrere cioè all'outsourcing (per l'elenco completo delle attività affidate in outsourcing per la rilevazione del 2007 si veda la Figura 20) .

Attività	2005		2007	
	% comuni che svolgono tale attività	% comuni che svolgono l'attività, affidandola ad un fornitore esterno	% comuni che svolgono tale attività	% comuni che svolgono l'attività, affidandola ad un fornitore esterno
Gestione sito web	61,0%	32,0%	76,2%	51,5%
Formazione ICT	40,0%	26,0%	46,3%	40,1%
Gestione reti	88,0%	69,0%	90,8%	84,8%
Caricamento dati	73,0%	1,0%	88,1%	17,7%
Gestione amministrativa ICT (gare, acquisti...)	53,0%	1,0%	72,6%	5,4%
Progettazione, gestione servizi on-line	14,0%	8,0%	40,5%	34,1%

Fonte: Osservatorio ICT del Piemonte, 2007 – CRC, 2005

Tabella 4. Gestione delle attività: % comuni che la svolgono e % outsourcing, confronto negli anni.

Il quadro che emerge dall'analisi dei dati⁵ mostra un netto aumento di tutte le percentuali: l'attività prese in considerazione sono svolte da un numero crescente di comuni e un numero sempre maggiore sceglie di non gestirle in proprio, ma di affidarsi a una società partecipata o, più frequentemente, a una esterna, da reperire sul mercato. Le attività più svolte dai comuni sono la gestione delle reti, gestita per la quasi totalità al di fuori delle amministrazioni, e il caricamento dei dati, il cui svolgimento è rimasto quasi completamente interno agli uffici comunali.

⁵ Tutte le percentuali sono state calcolate prendendo come base tutti i comuni.

3. Le ALI

3.1 *Dai CST alle ALI*

L'analisi che verrà condotta nel presente documento mira ad analizzare la propensione ad adottare le ICT da parte dei comuni appartenenti alle ALI (Associazioni Locali per l'Innovazione) piemontesi.

Prima di intraprendere questa analisi, tuttavia, è bene definire il processo che nel tempo ha portato alla creazione delle ALI a livello nazionale.

* Il documento *“L'e-government nelle Regioni e negli Enti locali: II fase di attuazione”* approvato dalla Conferenza Unificata Stato, Regioni, Città e Autonomie locali il 27 novembre 2003, contempla fra le linee d'azione l'inclusione dei piccoli Comuni nell'attuazione dell'e-government tramite la cooperazione e l'associazione dei comuni “piccoli” e “medio-piccoli” in **Centri di servizio territoriali (CST)**.

* dopo due anni dalla prima definizione di tali soggetti, fu pubblicato nella gazzetta ufficiale n° 213 del 13 settembre 2005 l'“Avviso per la selezione dei soggetti ammessi a presentare progetti finalizzati all'erogazione di servizi in forma associata per i piccoli comuni”, in cui sono stati definiti in maniera dettagliata ruoli e funzioni dei CST.

* Infine, il 7 febbraio 2007 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n° 31 l'“Avviso per il cofinanziamento di progetti proposti dalle Alleanze Locali per l'Innovazione (ALI)”, nel quale si specifica che *“detti soggetti, precedentemente indicati anche come “Centri di Servizi Territoriali”, saranno, d'ora in avanti, identificati con il nome di “ALI” - Alleanze Locali per l'Innovazione, al fine di sottolineare la necessità di una effettiva partecipazione da parte degli Enti aderenti e l'intento di assicurare soluzioni organizzative funzionali alle esigenze dei piccoli Comuni”*

Le ALI (Alleanze Locali per l'Innovazione) sono organismi di cooperazione intercomunale, partecipati e controllati dai Comuni, in modo particolare quelli di piccole dimensioni (meno di 5.000 abitanti), finalizzati alla **gestione associata di sistemi informativi, d'infrastrutture tecnologiche e di servizi legati all'ICT** necessari per supportare:

- un'azione amministrativa (cosiddetto back-office) più adeguata a sottrarre i piccoli Comuni dal rischio incombente di marginalità ed esclusione;
- miglioramenti nell'erogazione dei servizi ai cittadini, alle imprese e al territorio;
- economie di gestione nell'impiego delle ICT;

- un miglioramento complessivo dei processi e delle modalità di cooperazione con le pubbliche amministrazioni che interagiscono con i piccoli Comuni.

Le ALI perseguono le finalità sopra descritte attraverso la progettazione di un modello di innovazione che risponde ai seguenti principi:

- rappresenta un'espressione di autogoverno e di cooperazione tra piccoli Comuni coinvolti;
- valorizza i modelli di cooperazione istituzionale tra i livelli di governo regionale, provinciale e comunale;
- garantisce l'inclusione "cooperativa" delle esperienze associative intercomunali in essere che abbiano già sviluppato gestioni associate di funzioni e servizi di piccoli Comuni;
- promuove le realtà sociali, economiche e culturali nei territori amministrati dai piccoli Comuni.

Diversi sono gli Enti istituzionali e territoriali con cui le ALI interagiscono. La definizione del modello di funzionamento che descrive, a regime, i rapporti tra le ALI e i diversi interlocutori rappresenta uno degli elementi più importanti e significativi per la vita delle ALI: *la Regione; la Provincia; i comuni soci delle ALI; i Comuni utenti dell'ALI.*

3.2 La situazione attuale

Ad oggi i comuni aderenti ad una delle 74 ALI sparse tra 50 province sono 4.600 (il 72% ha meno di 5.000 abitanti), i cittadini coinvolti sono circa 23 milioni, di cui ben 6.5 residenti nei comuni con meno di 5.000 abitanti. Nella maggioranza dei casi le ALI hanno scelto come forma giuridica di base la convenzione (42%) o l'accordo di programma (26%), non mancano consorzi e istituzioni. Si stima che la gran parte delle associazioni previste possano essere operanti tra la fine del 2008 e il 2009.

A favore di queste aggregazioni sono stati stanziati oltre 70 milioni di euro per promuovere la realizzazione di progetti di innovazione. A tal proposito nel febbraio 2007 il CNIPA ha pubblicato l'avviso per la selezione dei progetti proposti da ALI: sono stati presentati 50 progetti da altrettante ALI per un costo totale di circa 46 milioni di euro. Le domande sono arrivate da tutto il territorio nazionale con percentuali particolarmente alte in Umbria ed Emilia Romagna, il Piemonte risulta tra le regioni più attive con l'80% dei comuni delle ALI coinvolti. Molto bassa la partecipazione in Puglia e in Lombardia.

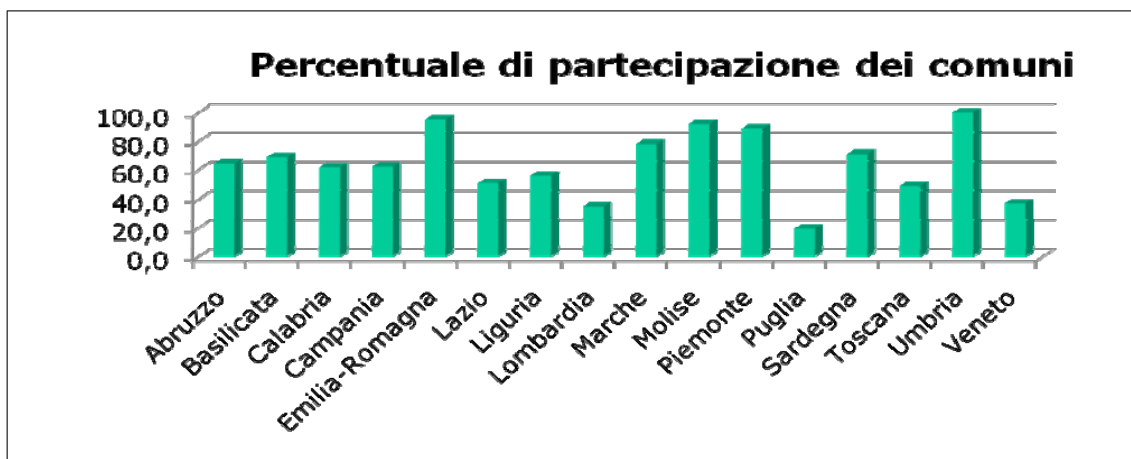


Figura 3. Comuni appartenenti a un'ALI⁶ che hanno presentato un progetto.

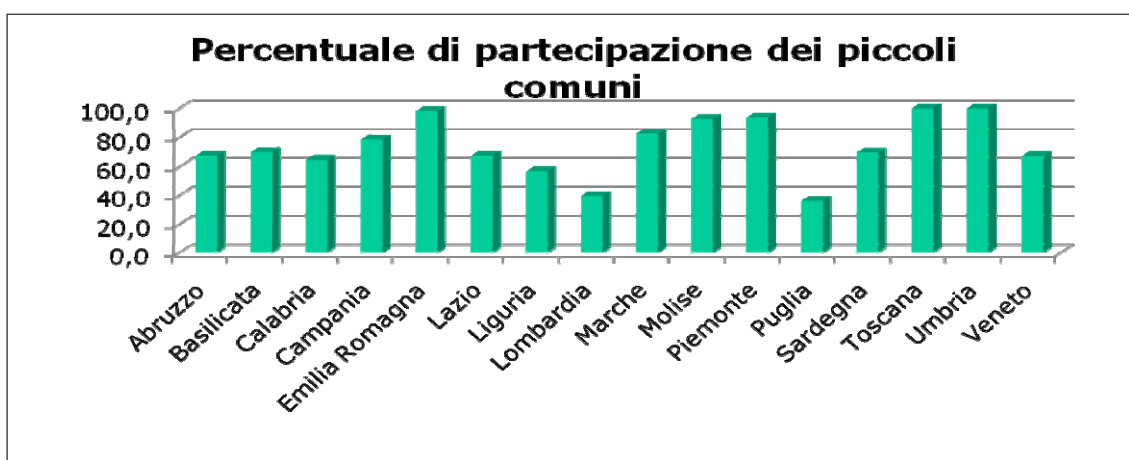


Figura 4. Comuni con meno di 5.000 abitanti appartenenti a un'ALI⁷ che hanno presentato un progetto.

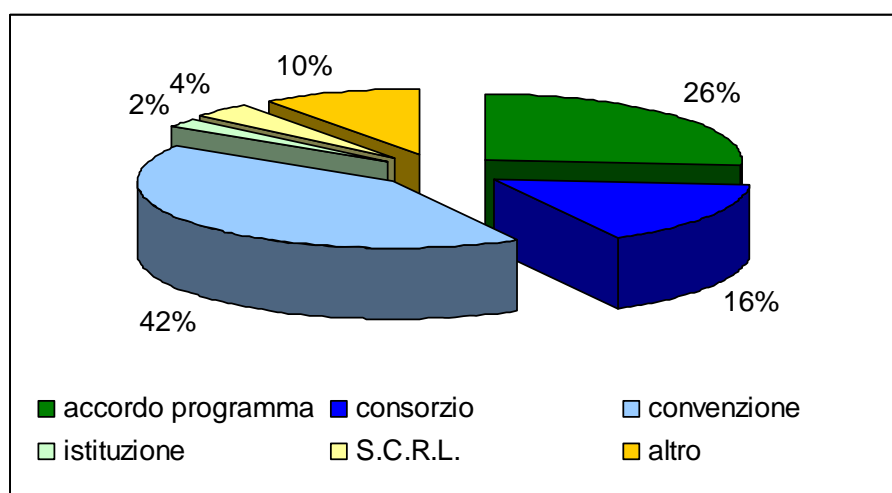


Figura 5. Forma giuridica scelta dalle ALI.

⁶ BASE: tutti i comuni di ogni regione

⁷ BASE: tutti i comuni con meno di 5.000 abitanti di ogni regione

3.3 Il piano di eGovernment ed il ruolo delle ALI in Piemonte

3.3.1. Piano di eGovernment in Piemonte

Parallelamente allo sviluppo di un piano di eGovernment a livello italiano, anche la Regione Piemonte, negli ultimi anni ha elaborato un proprio piano di sviluppo, di cui di seguito vengono riportati alcuni elementi salienti.

Nel 2005 la Regione decise di creare la **piattaforma di servizi**, *Sistema Piemonte*, che aveva l'obiettivo di fornire servizi di back office e di front office a tutti i comuni, di qualsiasi dimensione. L'implementazione di tale soluzione avrebbe portato ad una serie di benefici: da un lato si voleva ottenere una *razionalizzazione dei costi* attraverso lo sviluppo e la manutenzione delle ICT sia nel back office che nel front office; d'altro canto promuoveva una *diffusione più matura dell'eGovernment*, attraverso la fornitura di servizi da un'unica fonte a cittadini ed imprese. Nonostante ciò la diffusione dei servizi on line presso le PA locali non ottenne i benefici sperati, a causa della riluttanza da parte dei comuni ed alla mancanza di una adeguata cultura IT che gli facesse comprendere meglio quali benefici trarre da tale iniziativa.

Con la creazione del CSI negli anni '70 la Regione iniziò ad adottare un approccio sistematico per la gestione dell'IT nella PA. Esso rappresenta il veicolo attraverso il quale il governo regionale gestisce la piattaforma *Sistema Piemonte* per i servizi di eGovernment.

Si comprende, quindi, come l'iniziativa delle ALI, lanciata a livello nazionale, si vada ad integrare con le attività di supporto promosse dal governo regionale attraverso il CSI. Inoltre non bisogna dimenticare come forme di aggregazione tra comuni, in Piemonte, già esistevano, anche se con obiettivi più specifici, volti alla gestione delle tradizionali attività comunali o alla preservazione del territorio montano (comunità montane e unioni di comuni di cui si parlerà nel dettaglio nel paragrafo 4.1).

Il primo obiettivo nell'implementazione del piano nazionale a livello regionale fu quello di evitare da un lato la duplicazione dei costi derivanti dalla creazione di una nuova istituzione e dall'altro la sovrapposizione negli investimenti già sostenuti per la piattaforma *Sistema Piemonte*.

La regione Piemonte decise, quindi, di intraprendere tre linee d'azione:

- il riuso di 11 tipi di e-services forniti dal portale *Sistema Piemonte*;
- la diffusione di un software applicativo per i servizi catastali (progetto Sigma Ter);
- la creazione di un team di "facilitatori", che forniscano assistenza tecnica, consulenza sulle IT e formazione del personale nei comuni.

A partire da queste considerazioni nei paragrafi successivi si passa ad analizzare nel dettaglio le ALI a livello piemontese.

3.3.2. Le ALI in Piemonte in numeri

L'attuazione del programma di *e-government* piemontese prevede l'avvio di esplicite attività di sostegno verso i piccoli Comuni, in particolare quelli con meno di 5.000 abitanti, con l'obiettivo di garantire loro la partecipazione piena ai processi di innovazione e la maggiore copertura territoriale della diffusione di servizi. Tra le linee d'azione individuate ha particolare importanza l'inclusione dei piccoli Comuni nell'attuazione dell'*e-government* tramite la cooperazione e l'associazione nel progetto ALI.

In Piemonte i comuni che aderiscono alle ALI sono circa l'88%, la quasi totalità dei centri con meno di 5.000 abitanti (93%) e approssimativamente la metà degli altri comuni. La popolazione coinvolta rappresenta la metà di quella piemontese.

PROVINCE	COMUNI ALI	% COMUNI ALI	POPOLAZIONE ALI	% POPOLAZIONE ALI
ALESSANDRIA	181	95,3%	261.875	62,6%
ASTI	114	96,6%	194.090	93,2%
BIELLA	75	91,5%	178.470	95,3%
CUNEO	221	88,4%	428.174	77,0%
NOVARA	75	85,2%	216.678	63,2%
TORINO	242	76,8%	583.831	27,0%
VERBANIA	77	100,0%	159.040	100,0%
VERCELLI	77	89,5%	166.194	94,0%
PIEMONTE	1.062	88,1%	2.188.352	51,9%

FONTE: Osservatorio ICT del Piemonte, 2007

Tabella 5. Dati caratteristiche dei comuni piemontesi in base all'appartenenza ad un'ALI.

3.3.3. Motivi di adesione

Chiedendo ai comuni piemontesi che hanno aderito ad un'ALI quali sono le motivazioni che li hanno spinti verso tale adesione ne emergono alcuni: anzitutto **la riduzione dei costi, l'aumento di numero e qualità dei servizi e la possibilità di sopperire a delle proprie carenze**. Per quanto concerne i piccoli comuni, le ragioni della loro partecipazione vanno ricercate anzitutto in un continuo sforzo di razionalizzazione della spesa a cui abbinare un miglioramento dei servizi offerti, per quel che riguarda le carenze, quelle più sentite sono legate alle fonti di finanziamento e alle competenze necessarie per gestire servizi ad alto tasso innovativo. Le città medio-grandi (con più di 10.000 abitanti), potendo contare su strutture e personale interno di maggiori dimensioni, danno minore importanza alle proprie carenze, fatta

eccezione per il reperimento di finanziamenti, considerando invece come motivi principali il miglioramento della qualità e la riduzione dei costi.

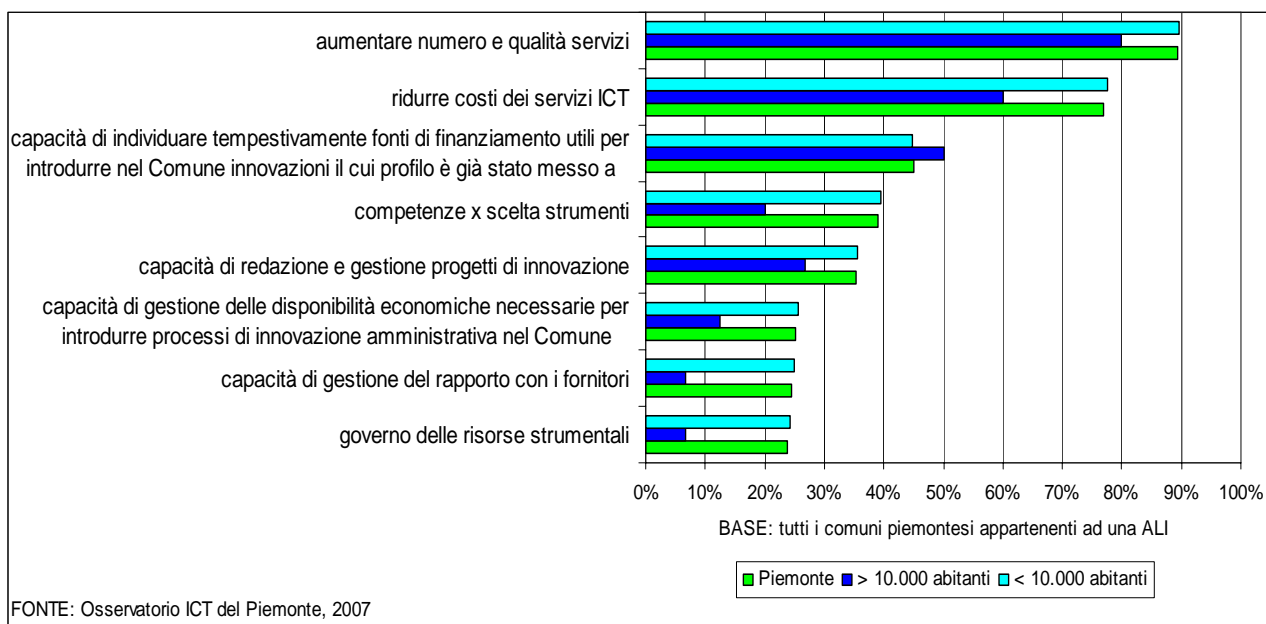


Figura 6. Principali motivi di adesione a una ALI

3.3.4. Servizi di interesse

L'analisi dettagliata dei servizi a cui i comuni appartenenti ad un ALI sarebbero interessati offre uno spaccato delle necessità dei comuni in rapporto alla loro adesione alle ALI. Anzitutto circa il 40% delle pubbliche amministrazioni si dichiara interessato all'erogazione di almeno un servizio tra quelli analizzati⁸, con una percentuale che sale fino al 70% per i comuni medio-grandi. La situazione delle province vede una forte attenzione da parte del territorio astigiano e un andamento che oscilla tra il 13% dell'alessandrino al 50% del cuneese.

⁸ I servizi analizzati nella ricerca sono: protocollo; amministrazione del personale; servizi finanziari; acquisti economati; gare e appalti; acquisti di servizi ICT; sito internet; statistica; servizi demografici; servizi cimiteriali; tributi; ufficio tecnico; urbanistica; servizi catastali; ambiente e territorio; sviluppo economico; edilizia scolastica; servizi per la cultura e lo sport; servizi socio assistenziali; polizia locale; illuminazione pubblica; altro.

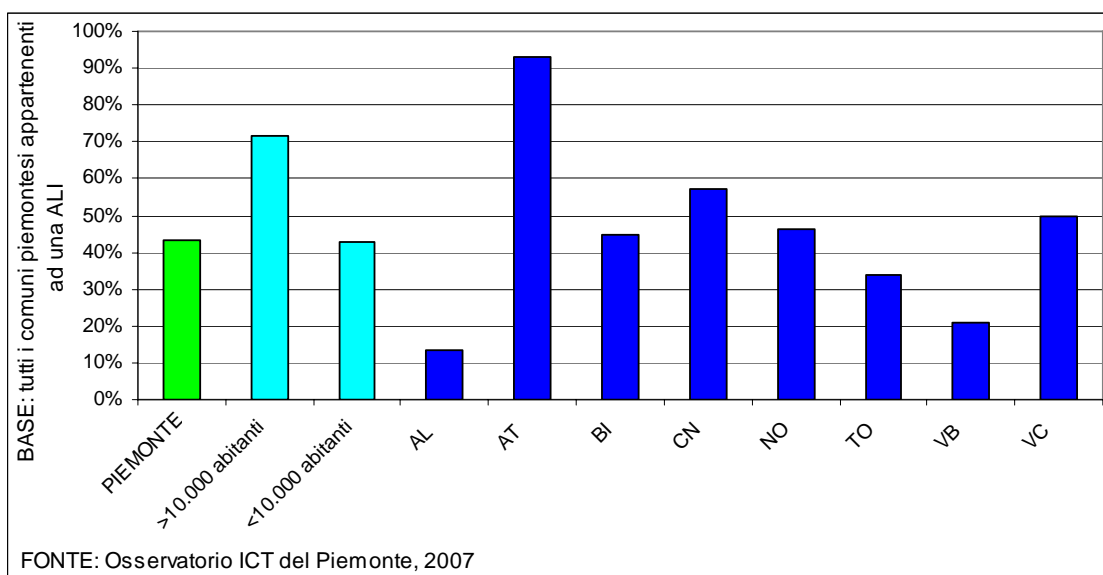


Figura 7. Comuni interessati ad almeno un servizio tra quelli analizzati.

Prendendo in considerazione i servizi di maggior interesse si ha una fotografia di quali sono le attese che i diversi comuni riversano sulle ALI. Per quanto riguarda i piccoli comuni ai primi posti si trovano tre servizi legati all'IT: la gestione del sito internet, l'accesso ai dati catastali attraverso moderne tecnologie e la condivisione degli acquisti relativi all'ICT, compresa la telefonia, per poter sfruttare economie di scala. Gli altri due servizi indicati hanno invece carattere più amministrativo e sono legati alla stesura del piano regolatore e al risparmio energetico. Nei comuni più grandi la massima attenzione è rivolta alla gestione dei dati catastali, mentre gli altri servizi ICT hanno una rilevanza inferiore, perché già sufficientemente coperti da risorse interne. Posizioni di rilievo vengono attribuite al controllo e alla gestione condivisa di gare e appalti e alle politiche riguardanti l'ambiente e il territorio, due tematiche particolarmente sentite nei centri cittadini medio grandi.

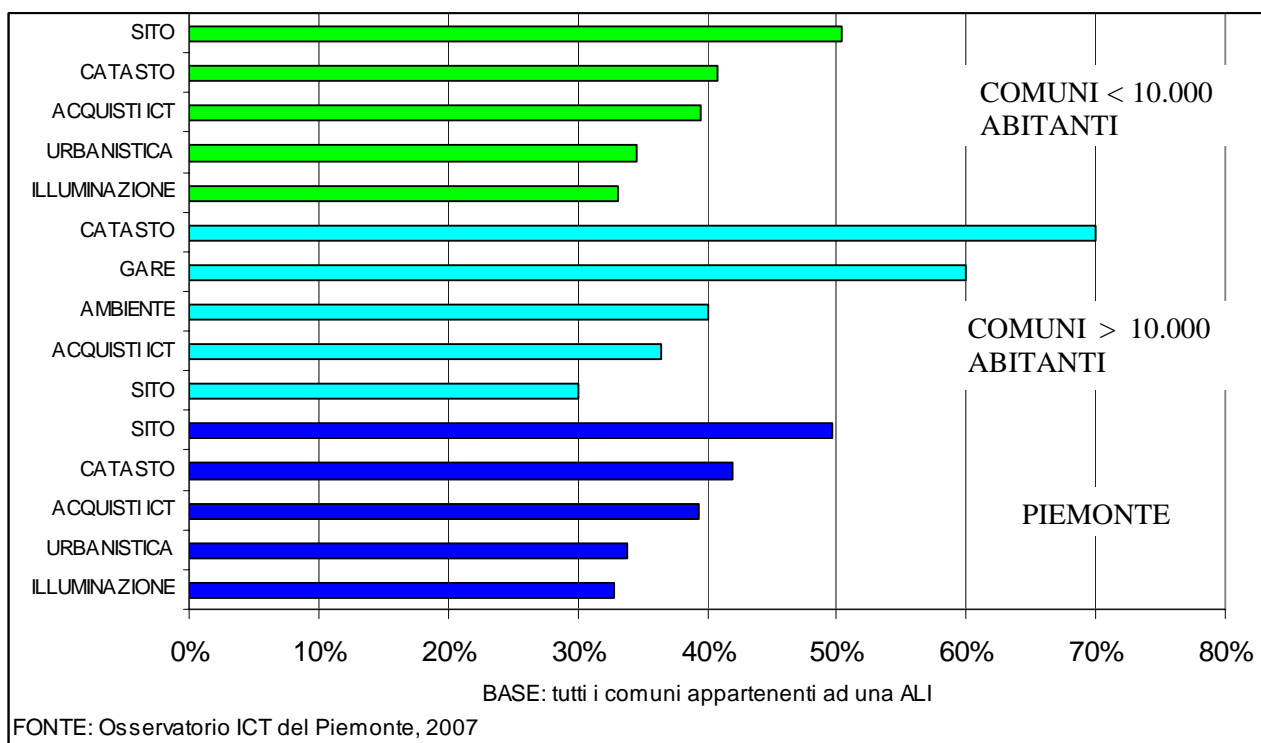


Figura 8. Servizi di maggior interesse per i comuni divisi secondo la popolazione

3.4 ALI e forme associative: quale relazione?

Nella “Guida alla redazione della modulistica per il Progetto delle ALI – Alleanze locali per l’innovazione” in cui vengono definite le caratteristiche ed i ruoli delle neonate ALI, si stabilisce la relazione tra le ALI e le preesistenti forme associative, nate con l’obiettivo di supportare il piccolo comune nella gestione di determinate attività, non necessariamente correlate alle ICT. Il succitato documento, riporta che *“la presenza eventuale di forme associative di Comuni già operanti con successo nella fornitura ai Comuni associati di servizi riconducibili a quelli per i quali si progetta l’ALI, deve essere considerata un patrimonio di pregio conferito al nuovo organismo. In questo caso l’ALI deve essere vista come un “diffusore” di soluzioni positive già disponibili, mentre la forma associativa può qualificarsi come un centro di competenza che, salvaguardando la propria identità di “centro di competenza”, stabilisca utili forme di collaborazione con gli altri Comuni”*.

La tabella successiva sintetizza la relazione tra le ALI e le forme associative in Piemonte, dalla quale emerge come gran parte dei comuni che già appartenevano ad una forma associativa (comunità montana o unione di comuni) abbia poi anche aderito alle alleanze locali per l’innovazione piemontesi.

Comuni che appartengono ad una ALI		1.062
Comuni che appartengono ad una comunità montana	Appartenenti ad una ALI	527
	Non appartenenti ad una ALI	31
Comuni che appartengono ad una unione di comuni	Appartenenti ad una ALI	287
	Non appartenenti ad una ALI	17
Comuni che appartengono ad una comunità montana e/o ad una unione di comuni	Appartenenti ad una ALI	808
	Non appartenenti ad una ALI	48
TOT comuni in Piemonte		1.206

FONTE: Osservatorio ICT del Piemonte, 2007

Tabella 6. Relazione ALI e forme associative in Piemonte

4. LE FORME ASSOCIATIVE IN PIEMONTE

4.1 *Tipologia e caratteristiche delle forme associative in Piemonte*

La frammentazione amministrativa del Piemonte ha spinto un numero molto grande di comuni ad aggregarsi in forme associative quali comunità montane e unioni di comuni. Le caratteristiche del territorio piemontese e la provincia di appartenenza del comune sono fattori che influenzano l'appartenenza ad una o all'altra delle forme associative.

Nella regione Piemonte la scelta di aderire a forme associative è condivisa da oltre il 66% dei comuni, con una netta prevalenza da parte dei piccoli municipi⁹ rispetto alle città medio-grandi: solo il 30%, infatti, ha aderito ad una qualche forma associativa (di seguito FA) (Figura 9).

Le principali FA prese in considerazione sono:

- **COMUNITÀ MONTANA:** si tratta di un ente di diritto pubblico, istituito con la legge 1102 del 3 dicembre 1971, ad appartenenza obbligatoria, costituito con provvedimento del presidente della giunta regionale tra comuni montani e pedemontani, anche appartenenti a province diverse. Lo scopo è la valorizzazione delle zone montane, per l'esercizio di funzioni proprie conferite, nonché l'esercizio associato di funzioni comunali.
- **UNIONE DI COMUNI:** si tratta di un ente territoriale di secondo grado regolato dal decreto legislativo 18 agosto 2000. L'unione è costituita da due o più comuni (appartenenti alla stessa provincia e con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, è permessa la presenza di un municipio più grande, non oltre i 10.000 residenti) che devono condividere un obiettivo chiaro: esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza. Ciò significa che i singoli comuni si uniscono e delegano alle unioni dei compiti precisi. L'Unione deve avere un atto costitutivo e uno statuto approvato dai singoli consigli comunali e contenete la definizione degli organi di governo e delle funzioni svolte dall'organismo.
- **ALTRA FORMA ASSOCIATIVA:** tra le altre forme associative presenti sul territorio regionale vanno considerate le seguenti tre.
 1. Le comunità collinari, un ente di diritto pubblico che ha cominciato ad avere diffusione nel panorama istituzionale italiano intorno all'anno 2000. Si configura

⁹ Con piccoli comuni si intendono i centri con meno di 10.000 abitanti; con comuni medio-grandi quelli con più di 10.000 residenti.

nell'ambito dell'Unione di comuni e, secondo la direttiva regionale, coinvolge comuni caratterizzati per la conformazione del territorio, collinare appunto, e per il numero di abitanti (criteri simili alle comunità montane). Il principio ispiratore è il consorzio dei servizi dei comuni con l'obiettivo di abbatterne i costi.

2. Le Convenzioni sono accordi tra due o più soggetti con il quale gli stessi regolano questioni di comune interesse. L'adesione avviene a seguito dell'approvazione, da parte dei Consigli comunali, del testo della Convenzione che prevede soggetti coinvolti, attività espletate, modalità operative ed organizzative, risorse messe in comune, durata.
3. Il consorzio è una società, di qualunque tipo tra quelle previste dal codice civile, caratterizzata dal fatto di svolgere la propria attività perseguendo fini consortili. I comuni conferiscono al consorzio beni o servizi per l'esercizio in comune di un'attività economica o sociale allo scopo di abbatterne i costi e migliorare il servizio.

La Tabella 7 mostra per ciascuna tipologia di FA considerata, la numerosità ed il numero di comuni che vi appartengono.

Forme associative	Numero di FA	Comuni appartenenti
Comunità montane	48	558
Comunità collinari	27	222
Unioni di comuni	46	304

FONTE: dati CSI Piemonte, 2007

Tabella 7. Dati relativi alle tre principali FA in Piemonte

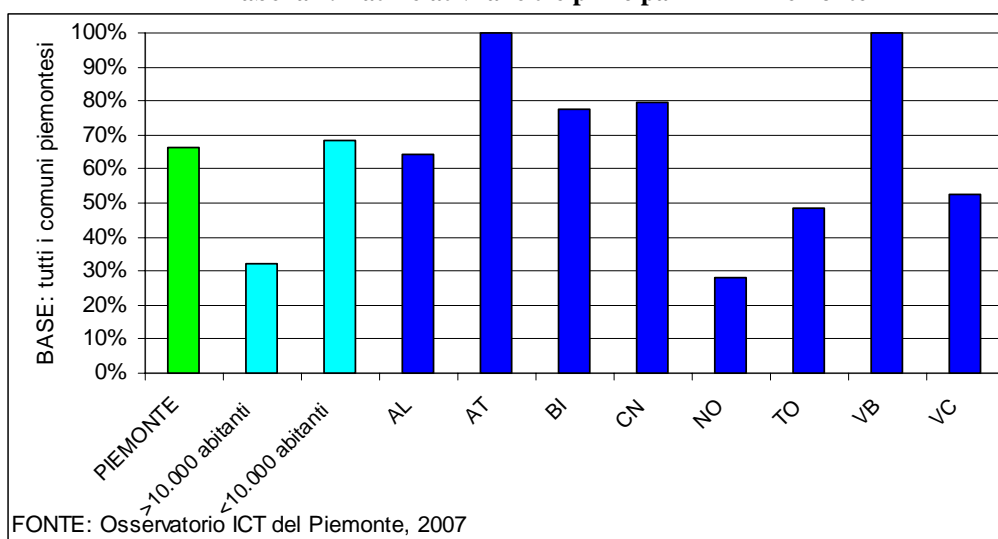


Figura 9. Comuni appartenenti ad almeno una FA

Analizzando nel dettaglio le diverse tipologie di forme associative create sul territorio regionale si nota come le **comunità montane** siano le più diffuse, scelte da circa il 40% dei comuni, seguite dalle **unioni di comuni**, che riguardano il 25% dei casi. Se si considerano i comuni suddivisi per dimensione, va segnalata la scelta delle città con più di 10.000 abitanti a favore di forme associative diverse da comunità montane e unioni: spesso vengono creati consorzi o convenzioni dedicati a specifici obiettivi. Per quel che riguarda le comunità montane, la loro diffusione tra le province è fortemente influenzata dalla conformazione del territorio e dal numero di piccoli comuni; si spiega così l'altissima presenza di tali associazioni nelle province di Verbania e Biella. In modo speculare, le province più pianeggianti hanno una maggior diffusione di unioni di comuni sul loro territorio.

COMUNI CHE APPARTENGONO ALLE DIVERSE FORME ASSOCIATIVE				
	Comunità Montana	Unione di comuni	Altro tipo di Forma Associativa	Almeno una Forma Associativa
PIEMONTE	37,0%	25,4%	5,1%	66,4%
>10.000 abitanti	16,7%	6,5%	13,3%	32,3%
<10.000 abitanti	38,1%	26,4%	4,7%	68,3%
AL	20,7%	33,3%	10,8%	64,5%
AT	6,9%	91,4%	0,0%	100,0%
BI	70,0%	2,5%	12,2%	77,5%
CN	50,0%	27,0%	2,5%	79,7%
NO	7,0%	18,6%	4,5%	27,9%
TO	39,0%	5,8%	4,5%	48,7%
VB	100,0%	0,0%	2,6%	100,0%
VC	11,9%	33,3%	7,1%	52,4%

FONTE: Osservatorio ICT del Piemonte, 2007

Tabella 8. Comuni che appartengono alle diverse forme associative in Piemonte, per dimensione del comune e per provincia

Dal punto di vista della **popolazione**, come detto precedentemente i centri con più di 10.000 abitanti hanno in molti casi scelto forme diverse da unioni e comunità montane.

Le unioni di comuni e le comunità montane risultano avere una popolazione media inferiore anche alla media regionale (Tabella 9). Le unioni risultano essere le forme associative che riuniscono il maggior numero di comuni piccoli e con la minor densità abitativa¹⁰.

¹⁰ I comuni piemontesi sono stati divisi, a seconda della loro densità abitativa (ab./km²), in tre categorie: densità alta (superiore 500 ab./km²), media (compresa tra 150 e 500 ab./km²) e bassa (inferiore a 150 ab./km²).

	Popolazione media (abitanti)	Densità abitativa (abitanti/km²)
Comunità montana	2.788	152,1
Unione di comuni	1.768	104,2
Altra FA	6.202	302,4
Piemonte	3.520	174,7

FONTE: Osservatorio ICT del Piemonte, 2007

Tabella 9. Popolazione media e densità abitativa dei comuni in base all'appartenenza ad una FA e a livello regionale

	densità alta	densità media	densità bassa
comunità montana	5,0%	27,5%	67,4%
unione di comuni	0,0%	14,1%	85,9%
altro tipo di FA	13,3%	23,3%	63,3%

BASE: tutti i comuni appartenenti ad una FA

FONTE: Osservatorio ICT del Piemonte, 2007

Tabella 10. Distribuzione dei comuni aderenti alle diverse FA, secondo la densità abitativa (ab/km²).

5. DIFFUSIONE DELLE ICT E FORME ASSOCIATIVE

Si passa ad analizzare in questo capitolo in che modo i comuni piemontesi abbiano introdotto le ICT al loro interno, anche grazie alla appartenenza ad una forma associativa.

Il discorso viene presentato in tre passi successivi:

- in un primo momento (capitolo 5.1) si intende fare alcune considerazioni circa **la propensione del comune ad adottare le ICT al proprio interno**, andando ad analizzare la presenza di dipendenti preposti alla gestione delle ICT, la formazione in ambito informatico del personale e la partecipazione del comune a progetti di innovazione
- successivamente (capitolo 5.2) si focalizza l'attenzione sullo **svolgimento da parte del comune di determinate attività, legate e non alle ICT**, per vedere se l'affidamento di tali attività a soggetti esterni possa portare a degli effettivi benefici per il comune.
- Infine (capitolo 5.3) si pone l'attenzione **sull'interesse da parte dei comuni nella fruizione dei servizi presenti sul web**

5.1 Propensione dei comuni nell'adozione delle ICT

5.1.1. Presenza personale addetto ai servizi informatici

Personale addetto ai servizi informatici è presente in un **numero ridotto di comuni**, coerentemente con la loro piccola dimensione. La scelta di associarsi da parte dei comuni viene fatta anche al fine di sopperire alla carenza di personale.

Un indicatore utile a valutare il rapporto tra le risorse (in termini di personale) e le moderne tecnologie all'interno dei comuni piemontesi analizza la **presenza di un ufficio di informatica**, ossia di un gruppo di addetti esclusivamente dedicati alla progettazione, gestione e manutenzione di servizi di natura informatica, **oppure**, in caso di sua assenza, di un **responsabile informatico** all'interno dell'amministrazione. Come logico i comuni medio-grandi¹¹ hanno a loro disposizione un ufficio di informatica nel 73% dei casi e la metà dei rimanenti ha in organico un responsabile informatico. La situazione cambia radicalmente quando si passa ad analizzare i comuni piccoli: solo lo 0.7% può contare su un ufficio dedicato e il 20% su un responsabile informatico. Nel complesso, considerando la presenza o di un ufficio o di un responsabile, circa il 25% dei comuni piemontesi risulta avere tale servizio.

¹¹ Con più di 10.000 abitanti

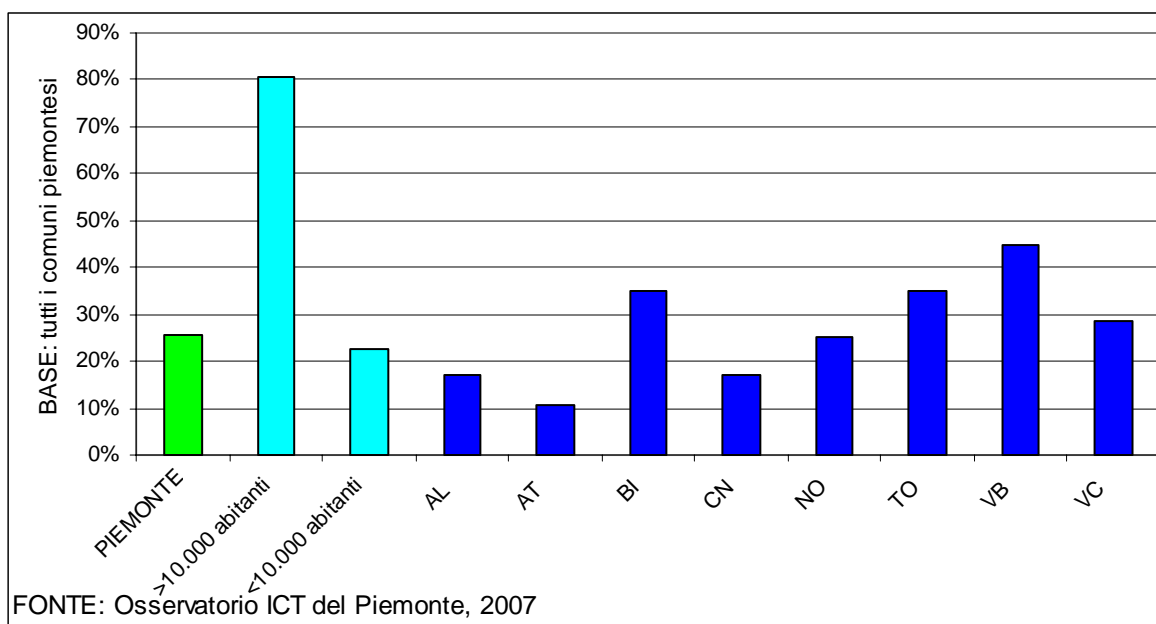


Figura 10. Comuni in cui è presente un ufficio o un responsabile informatico

Se si fa riferimento all'appartenenza di un comune ad una forma associativa emerge che sono i comuni NON appartenenti a FA quelli in cui è presente in misura maggiore almeno un addetto che si occupa specificamente delle ICT (Tabella 11).

BASE	% comuni in cui è presente un ufficio o un responsabile informatico
Tutti i comuni del Piemonte	25.6%
Tutti i comuni del Piemonte che appartengono ad una FA	22.4%
Tutti i comuni del Piemonte che NON appartengono ad una FA	32%

FONTE: Osservatorio ICT del Piemonte, 2007

Tabella 11. Comuni con un ufficio o un responsabile informatico in base all'appartenenza o no ad una FA

Risulta che, vista la scarsa disponibilità di personale con competenze ICT adeguate all'interno dei comuni piemontesi, si sente la necessità di cercare forme di aggregazione al fine di gestire in maniera associata le problematiche relative alle ICT.

5.1.2. Formazione ICT

Pochi comuni hanno proposto corsi di formazione in ambito ICT ai propri dipendenti. Si è registrato uno scarso interesse da parte dei comuni piemontesi verso la possibilità di avere al proprio interno delle competenze ICT adeguate. Per sopperire alla carenza di personale con adeguati skills alcuni comuni scelgono di rivolgersi a soggetti esterni

L'adeguatezza delle competenze informatiche da parte dei dipendenti comunali può essere valutata anche considerando il **numero di corsi o iniziative di formazione attivati dai comuni**

a favore di dipendenti e collaboratori. Dai dati relativi agli ultimi tre anni emerge che soltanto il 22,9% dei comuni piemontesi ha avviato iniziative di questo genere, percentuale che supera il 50% se si considerano le città di medio-grandi. Dall'analisi delle province emerge una situazione piuttosto omogenea, con una sola eccezione costituita dalla zona del verbanico in cui si evidenzia una percentuale simile a quella dei comuni medio-grandi. L'appartenenza ad una FA non influisce significativamente nella proposta di corsi di formazione ai dipendenti, sebbene sia leggermente superiore la percentuale di comuni appartenenti ad una FA che propone corsi di formazione ICT (23,7% contro il 21,3% dei comuni non appartenenti ad una FA). La difficoltà nel formare i dipendenti comunali mostrata sia dai comuni appartenenti ad una FA che da quelli che non vi hanno aderito, evidenzia lo **scarso interesse da parte dei comuni piemontesi verso la possibilità di avere al proprio interno delle competenze ICT adeguate.** Per sopperire a tale carenza di personale con adeguati skills alcuni comuni hanno scelto di rivolgersi a soggetti esterni, come si vedrà nei paragrafi successivi.

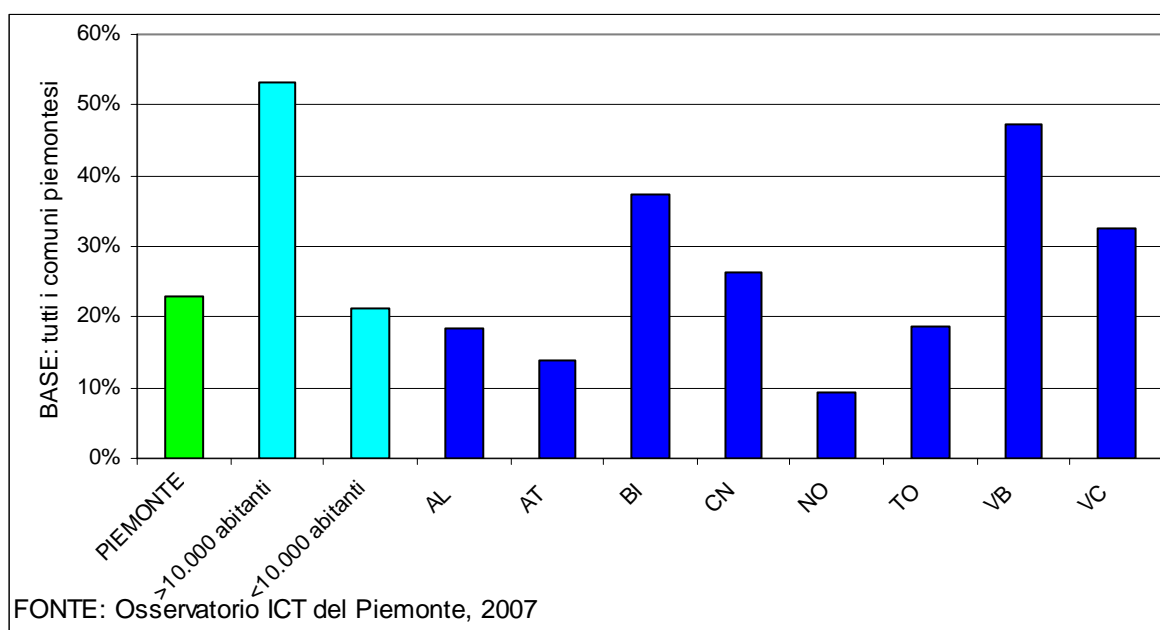


Figura 11. Comuni che hanno proposto almeno un progetto di formazione ICT

5.1.3. Progetti di innovazione

Una bassa la percentuale di comuni ha avviato progetti di innovazione in collaborazione con altri comuni. **L'appartenenza ad una forma associativa agevola tali collaborazioni.**

L'attenzione del comune verso le moderne tecnologie può essere valutato andando ad analizzare la **propensione delle pubbliche amministrazioni ad attivare collaborazioni con altri enti per la realizzazione di progetti di innovazione.** Si deve tenere presente, anche a tale proposito che, in molti casi i progetti di innovazione che possono essere avviati nei comuni

necessitano di mezzi e risorse che difficilmente possono essere sostenuti da un singolo comune e per questo la possibilità di cooperare con altri enti nella realizzazione di progetti di innovazione potrebbe giovare al piccolo comune.

Tale tendenza pare non essere ancora così diffusa sul territorio regionale, tanto che meno del 20% dei municipi vi ha fatto ricorso. Sul piano provinciale i distretti più attivi sono quelli in cui è presente un maggior numero di forme associative, che tendono a favorire questo genere di collaborazioni. Infatti, come si può notare, le percentuali più alte si possono trovare nelle province di Verbania, Asti, Biella e Cuneo, risulta invece estremamente basso il dato relativo al torinese.

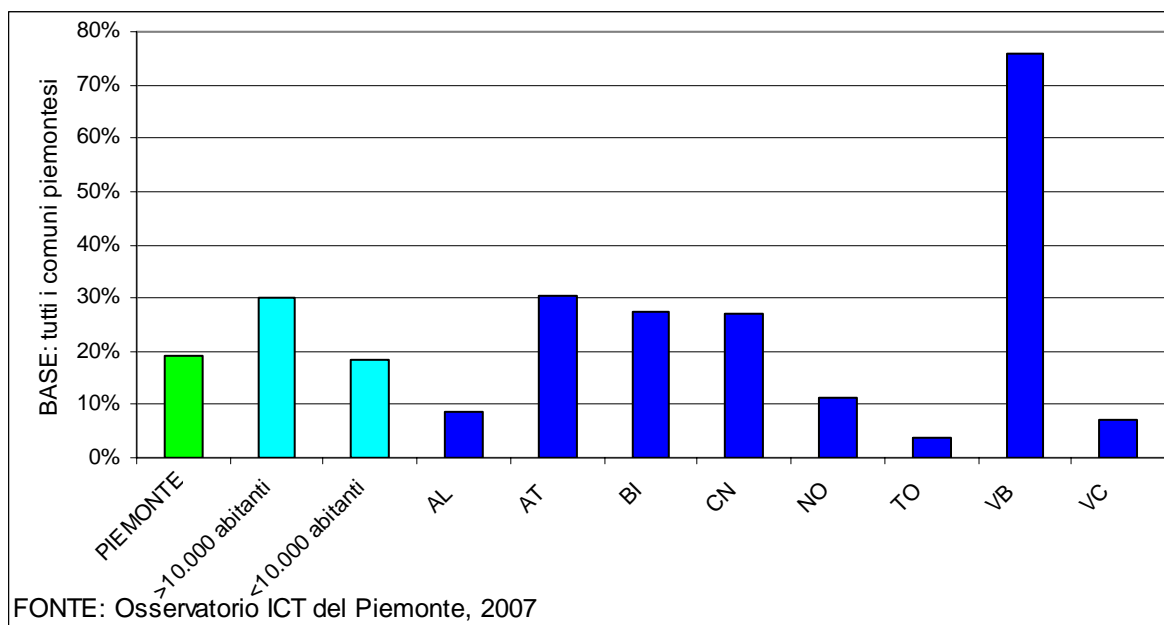


Figura 12. Comuni con almeno una collaborazione avviata con altre PA per un progetto ICT

A conferma di quanto appena detto va analizzata la situazione delle forme associative (Figura 13): per tutte e tre le tipologie di FA considerate la percentuale media di comuni che hanno avviato progetti è superiore alla media regionale, mostrando come probabilmente l'appartenenza ad una FA favorisca un maggiore interesse da parte del comune verso la partecipazione a progetti di innovazione.

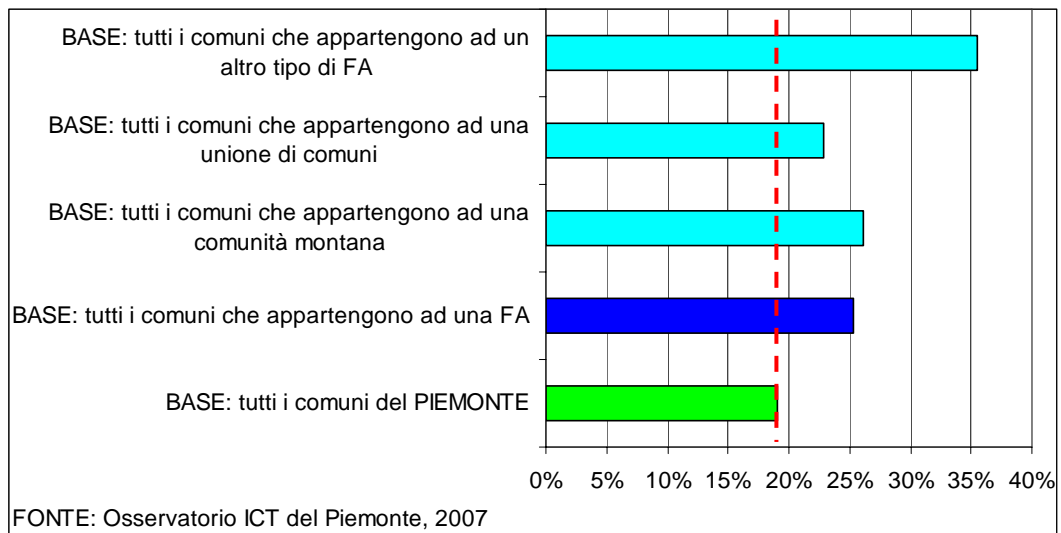


Figura 13. Comuni con almeno una collaborazione avviata con altre PA per un progetto ICT, per i comuni appartenenti alle diverse forme associative, confrontate con il dato a livello piemontese

L'indicazione degli enti con cui sono state avviate collaborazioni ICT sottolinea come i comuni privilegino la cooperazione con soggetti istituzionali affini, regione, provincia o associazioni di comuni, mentre trascurano in modo netto strutture rivolte a un ambito più ristretto, per esempio scuole o camere di commercio. Anche per quel che riguarda l'oggetto del progetto scelto per le collaborazioni si ha una netta prevalenza per una opportunità, ossia i servizi on line, mentre vengono trascurate le altre possibilità, legate a infrastrutture, applicazioni e e-procurement.

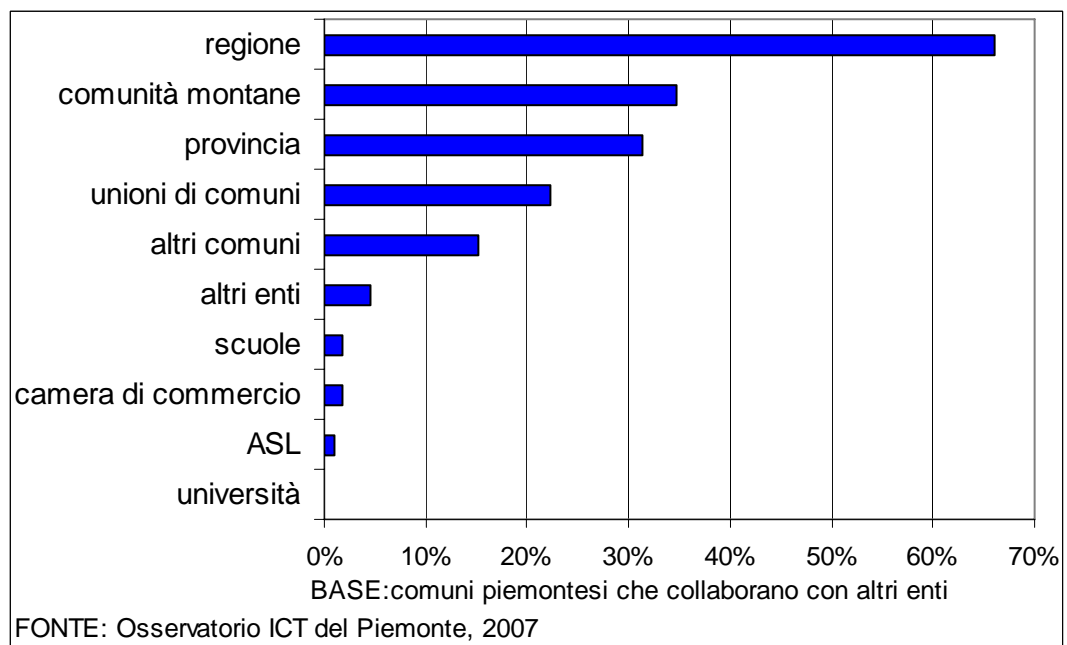


Figura 14. Enti con i quali i comuni hanno avviato collaborazioni per progetti ICT

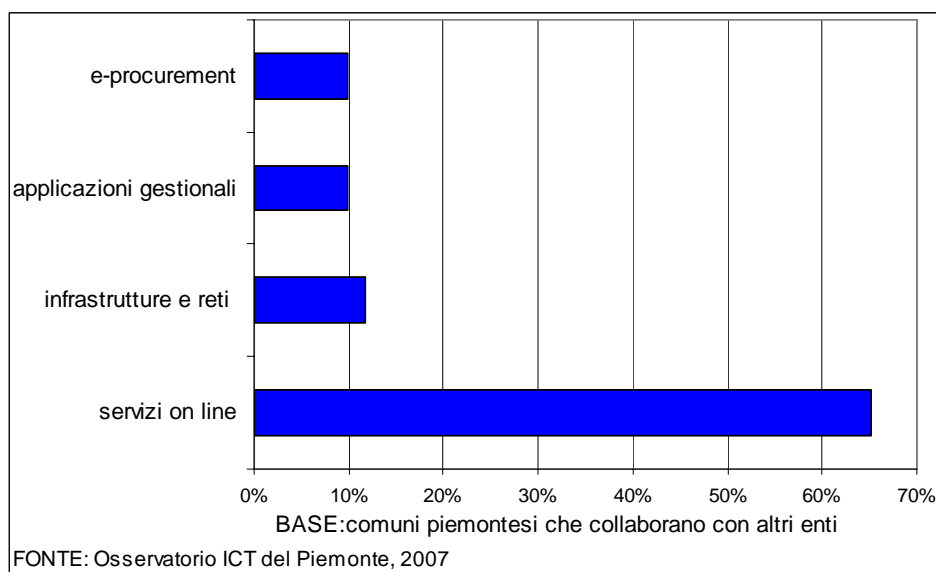


Figura 15. Servizi alla base delle collaborazioni tra enti.

Se si passa alla fase esecutiva del progetto si scoprono percentuali molto basse riguardo al loro finanziamento. Sia la media regionale sia quella di quasi tutte le province variano tra il 5% e il 15%, con un unico picco relativo al verbano. Anche il dato riguardante le città medio-grandi e piccole registra uno scarto minimo a favore delle prime, sintomo della difficoltà delle pubbliche amministrazioni a reperire adeguate somme da investire.

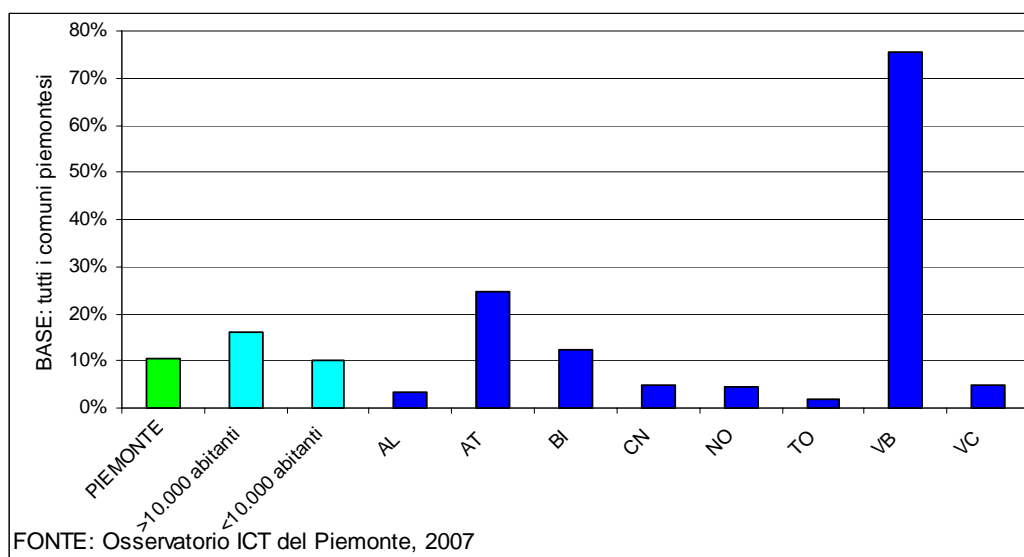


Figura 16. Comuni con almeno un progetto di collaborazione ICT finanziato.

