

CAPITOLO OTTAVO

LE PROVINCE NELL'ATTUAZIONE DEL PIANO D'E-GOVERNMENT

Premessa

La pubblica amministrazione, anche nel nostro Paese, è da anni soggetta ad un profondo processo di riforma e modernizzazione che ne investe le finalità di azione e le modalità di funzionamento. L'e-government rappresenta lo strumento decisivo di questo processo di ripensamento dell'idea stessa di governance, che ha come cardini di riferimento il decentramento e la semplificazione amministrativa, la trasparenza, l'orientamento verso i risultati dell'azione amministrativa, la forte attenzione alle esigenze – sempre più complesse e articolate - dei cittadini e delle imprese, e dunque alla qualità dei servizi erogati e alla customer satisfaction.

Il Piano di e-government chiama dunque tutto il sistema della pubblica amministrazione, e in particolare le Regioni e gli Enti locali che rappresentano il front office per l'erogazione dei servizi e sono i soggetti del decentramento amministrativo, a rivedere le proprie logiche di funzionamento per affermare un nuovo modello di governo basato sulle reti e sull'erogazione di moderni servizi all'utenza.

Il primo Avviso emesso dal Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie per sostenere l'impegno di innovazione dei governi locali, rappresenta in tal senso un passaggio determinante per dare concreta attuazione al Piano di e-government.

Il Foromez, come agenzia istituzionalmente preposta a sostenere, attraverso interventi di assistenza, formazione e consulenza, i processi di innovazione tecnologica, amministrativa ed organizzativa delle amministrazioni locali, sta contribuendo, in raccordo diretto con il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie e con il Dipartimento della Funzione Pubblica, alla implementazione di questa *policy* attraverso il sostegno fornito per le azioni di informazione sull'Avviso e la costituzione dei Centri Regionali di Competenza.

In questo quadro rientra anche la collaborazione con l'Unione delle Province d'Italia per documentare, attraverso questa pubblicazione, l'importante contributo di partecipazione all'Avviso da parte delle Province, impegnate a svolgere un ruolo di primo piano per cambiare profondamente, mediante lo sviluppo delle nuove tecnologie e la diffusione delle reti, il sistema delle relazioni tra amministrazione pubblica, cittadini e imprese.¹

Il Piano di Azione per l'e-government, varato dal Governo il 23 giugno 2000, ha confermato e dato ulteriore linfa al processo di riforma della Pubblica Amministrazione avviato alla fine degli anni '90 con la normativa sulla semplificazione e sul decentramento amministrativo che metteva in grande rilievo il ruolo dei livelli istituzionali intermedi per favorire l'interoperabilità tra le amministrazioni e le politiche di sistema. Il conseguente "Avviso per la selezione di progetti proposti dalle Regioni e dagli Enti locali per l'attuazione dell'e-government" ha quindi visto le Province come attori di primo piano. Infatti, cogliendo appieno il proprio ruolo di coordinamento degli Enti del territorio, le Province hanno operato nell'ottica di un sostegno allo sviluppo territoriale complessivo anche attraverso un riequilibrio tramite l'adesione e il coinvolgimento di tutti gli Enti interessati con l'obiettivo precipuo di favorire la promozione delle pari opportunità di sviluppo Economico - Sociale - Culturale - Tecnologico di tutte le aree del territorio, con una particolare attenzione per le aree strutturalmente periferiche per dislocazione geografica, dimensione demografica e capacità produttiva. Dai dati che seguono si nota come le Province hanno mostrato vitalità e capacità di collocazione istituzionale adatta per porsi, in funzione dell'innalzamento qualitativo e quantitativo dello sviluppo e dell'occupazione, come tramite per l'integrazione tra i vari Enti operanti sul territorio: Regione, Comunità Montane, Comuni.²

Le amministrazioni locali hanno pienamente colto la grande opportunità offerta dall'Avviso, sviluppando una intensa cooperazione interistituzionale per partecipare alla selezione dei progetti di

¹ *Carlo Flamment, Presidente del Formez*

² *Gino Nunes, Presidente della Provincia di Pisa e Responsabile e-government dell'Unione delle Province d'Italia (UPI).*

attuazione dell'e-government, valorizzando al meglio le proprie prerogative e capacità di farsi interpreti delle vocazioni economiche e culturali dei propri territori, ma anche di individuare vocazioni analoghe o complementari nelle altre realtà territoriali, a livello sia nazionale che sopranazionale.

Esse sono, infatti, i terminali naturali di una rete di comunicazione - che le nuove tecnologie possono rendere straordinariamente più potente ed efficiente - in grado di favorire l'integrazione delle differenti regioni europee e il superamento delle barriere culturali e del divario tecnologico tra territori e cittadini europei.

È proprio in questo contesto di cooperazione istituzionale che, nella risposta all'Avviso, le Province hanno voluto espletare il proprio ruolo, identificato **dall'articolo 2 della L.142/90** che recita: "La Provincia, ente locale intermedio tra Comune e Regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo". Nella Società dell'Informazione, infatti, il ruolo delle Province si delinea chiaramente nell'ottica dell'integrazione tra i diversi livelli istituzionali al fine di raggiungere i seguenti obiettivi: • **Riduzione del gap tecnologico**: attraverso la promozione delle pari opportunità di sviluppo economico, sociale, culturale e tecnologico di tutte le aree del territorio, con una particolare attenzione per le aree strutturalmente periferiche per dislocazione geografica, dimensione demografica e capacità produttiva; • **Riequilibrio territoriale**: attraverso l'integrazione tra i vari Enti operanti sul territorio per assicurare l'interoperabilità tra le amministrazioni e le azioni di coordinamento, in una logica di cooperazione e concertazione; • **Trasmissione delle eccellenze e delle competenze**: attraverso interventi in grado di diffondere la cultura della collaborazione e di trasmettere eccellenze, competenze specifiche e best practices; • **Formazione continua e attività di assistenza**: attraverso l'offerta di attività di Formazione e Informazione sugli aspetti normativi, amministrativi e tecnici che siano in grado di dare un adeguato sostegno agli Enti territoriali minori.

Le Province, riconoscendosi appieno nel nuovo ruolo istituzionale ad esse affidato, si sono fatte promotrici innanzitutto dell'informazione, ma anche dell'aggregazione e del coordinamento di tante realtà locali e territoriali che, per dimensione e competenze, non avrebbero

forse potuto partecipare in modo adeguato a questa prima fase attuativa dell'e-governement.

8.1 I nuovi servizi on-line

La seconda fase d'attuazione dell'e-government, come già indicato in precedenza, ha come obiettivo principale l'allargamento alla maggior parte delle amministrazioni locali dei processi d'innovazione già avviati, sia in termini di servizi a cittadini e imprese, sia in termini di potenziamento delle infrastrutture in tutti i territori regionali. Prevede inoltre la realizzazione di servizi on-line per promuovere la partecipazione dei cittadini e specifiche misure per l'inclusione dei piccoli comuni, per la promozione dell'utilizzo dei servizi on-line, per la formazione e l'assistenza agli enti locali.

La seconda fase, ancora in atto (come già indicato nel dettaglio), si articolerà lungo cinque linee d'azione:

- **Lo sviluppo dei servizi infrastrutturali locali e SPC**
- **Diffusione territoriale dei servizi per cittadini e imprese**
- **L'inclusione dei piccoli comuni nell'attuazione dell'e-government**
- **L'avviamento di progetti per lo sviluppo della cittadinanza digitale (e-democracy)**
- **La promozione dell'utilizzo dei nuovi servizi presso cittadini e imprese**

8.1.1 Un quadro d'insieme dei progetti presentati

Definito questo quadro generale, è possibile delineare con maggiore livello di dettaglio la partecipazione delle Province.

L'obiettivo è quello di pervenire, in questo capitolo, ad una mappatura degli interventi in grado di evidenziare l'adesione delle diverse amministrazioni provinciali all'Avviso del DIT, per trattare invece, nei capitoli successivi, gli aspetti connessi alla collaborazione attivata con gli altri livelli di governo e alle caratteristiche dei progetti presentati in rapporto alla tipologia di intervento e ai canali di erogazione dei servizi. Si è già introdotta, in precedenza, la distinzione tra enti che

hanno rivestito un ruolo di capofila ed enti che hanno partecipato aderendo a progetti coordinati da altri soggetti. La diversità di ruolo è il primo aspetto che sembra utile approfondire, per l'evidente differenza insita nella promozione diretta di iniziative in grado di aggregare vari soggetti, rispetto all'adesione a iniziative progettuali formulate da altri enti del governo locale. Pur considerando infatti, come si vedrà meglio in seguito, che questa seconda opzione possa essere la risultante di una puntuale scelta strategica, resta il fatto che l'assunzione di un ruolo di capofila implichi una autonoma capacità di proposta, un impegno diretto nella programmazione e, nella eventuale fase attuativa, una capacità di gestione di interventi complessi.

Alla luce di queste osservazioni è dunque possibile analizzare la partecipazione delle Province in relazione all'appartenenza regionale e all'entità dei finanziamenti dei progetti. Con riferimento al primo fattore, la *Tab. 14* evidenzia l'esistenza di situazioni differenziate a livello regionale, che possono essere ricondotte a tre tipologie: la prima identifica un alto livello di partecipazione delle Province con una funzione di coordinamento dei progetti: è il caso dell'Umbria e del Molise, dove tutte le amministrazioni provinciali hanno risposto all'avviso con progetti dei quali hanno il coordinamento, ma anche di altre sette regioni (Lombardia, Toscana, Lazio, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia) nelle quali il numero delle Province coordinatrici supera quello delle amministrazioni che hanno solo partecipato a progetti proposti da altri enti; la seconda, simmetrica alla precedente, riguarda le amministrazioni che si sono presentate soltanto in veste di partecipanti ad altri progetti (è il caso delle Province del Friuli Venezia Giulia e della Basilicata) o che hanno, in maggior numero, optato per l'aggregazione con altri enti (Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna); la terza, infine, fa riferimento alle situazioni regionali nelle quali vi è un rapporto di parità (è il caso delle Province delle Marche, Abruzzo e Sardegna).

Tab. nr. 15 Il ruolo delle Province per regione

Regione	Province partecipanti		
	Coordinatrici	Solo partecipanti	Totale
Piemonte	1	7	8
Lombardia	8	3	11
Friuli Venezia Giulia	-	3	3
Veneto	3	4	7
Liguria	1	3	4
Emilia-Romagna	2	7	9
Toscana	6	4	10
Marche	2	2	4
Umbria	2	-	2
Lazio	3	2	5
Abruzzo	2	2	4
Molise	2	-	2
Campania	4	1	5
Puglia	3	2	5
Basilicata	-	2	2
Calabria	4	1	5
Sicilia	6	3	9
Sardegna	2	2	4
Totale	51	48	99

Come si può osservare dalla Tab. 15, il ruolo delle Province è stato particolarmente rilevante nel caso del Molise – dove il 62,5% dei progetti presentati da soggetti della regione è ascrivibile alle due Province di Campobasso e Isernia – della Calabria (53,8%), e della Puglia (46,1%). Ma ugualmente significativo è il ruolo delle Province della Toscana (27,5%) e della Lombardia (23,5%) che commisurano, tra l’altro, la loro quota relativa ad un parco progetti molto ampio (rispettivamente 51 e 40 progetti). Ciò a maggior ragione se si tiene presente che le Province di queste due regioni sono anche quelle che concentrano il maggior numero di progetti coordinati da amministrazioni provinciali (13 progetti su 74 nel caso della Lombardia e 11 nel caso della Toscana).

Tab. 16 Progetti coordinati dalle Province sul complesso dei progetti presentati per Regione

Regione	Progetti coordinati dalle Province	Totale progetti presentati all'avviso DIT	Incidenza %
Valle d'Aosta	-	1	-
Piemonte	1	11	9,0
Lombardia	13	51	23,5
Liguria	1	12	8,3
Friuli Venezia-Giulia	-	23	-
Veneto	3	39	7,7
Emilia-Romagna	2	13	15,4
Toscana	11	40	27,5
Marche	4	25	16,0
Umbria	2	8	25,0
Lazio	3	32	9,3
Abruzzo	2	13	15,4
Molise	5	8	62,5
Campania	5	24	20,8
Puglia	6	13	46,1
Basilicata	-	10	-
Calabria	7	13	53,8
Sicilia	7	25	28,0
Sardegna	2	10	20,0
Nel complesso	74	377	19,6

Sono dunque queste le realtà nelle quali le amministrazioni provinciali hanno assunto maggiormente un ruolo di traino per la partecipazione all'Avviso dell'e-government.

Sebbene questo sia un dato innegabile, sarebbe però riduttivo leggere la partecipazione delle Province solo in questa chiave, trascurando il fatto che altri elementi possano aver determinato le scelte compiute in merito alla modalità con la quale presentarsi per concorrere ai finanziamenti statali. Tra questi elementi, certamente hanno influito le strategie di alleanza con altri soggetti del governo regionale e locale, che possono aver suggerito l'esigenza o l'opportunità di associarsi ad altri progetti piuttosto che promuoverli in modo autonomo. In quest'ottica, sembra utile analizzare i dati relativi alla numerosità dei progetti, non solo coordinati ma anche partecipati, dalle Province. Essi permettono di osservare che (Tab. 15):

- Le Province della Toscana sono quelle che fanno registrare una maggiore partecipazione, in qualità sia di coordinatori che di associati, sul complesso dei 174 progetti che vedono la presenza delle Province: la quota di progetti nei quali vi è almeno una provincia toscana risulta pari, difatti, al 20,1%. Significativa è anche l'incidenza dei progetti partecipati dalle Province della Lombardia (14,9%), della Campania (10,9%), dell'Abruzzo (9,7%) e, con una analoga quota dell'8,6%, delle Province dell'Emilia Romagna, Puglia e Calabria;

- anche relativamente ad un altro indicatore, rappresentato dalla numerosità delle partecipazioni del complesso delle Province ai progetti, quelle della Toscana segnalano una primazia (124 partecipazioni, equivalenti al 21% del totale), seguite immediatamente da quelle del Piemonte (81), Emilia Romagna (57), Lombardia (56) e Abruzzo (37). Da sottolineare peraltro, seppure su livelli meno elevati, il caso delle Province della Sicilia (30), Campania (27), Liguria (26), Marche (25) e Puglia (25); se si considera, infine, la numerosità media dei progetti ai quali ogni Provincia della stessa regione ha partecipato – indicatore questo che permette di confrontare i dati indipendentemente dalla numerosità degli enti in ciascuna regione – si rileva che le Province della Toscana, Lombardia e Abruzzo evidenziano i valori più alti (pari, rispettivamente, a 12,4, 10,1 e 9,3 progetti).

Tab. 17 I progetti delle Province per Regione

Regione	Progetti coordinati	Progetti partecipati	Numero delle partecipazioni a progetti	Numero medio progetti partecipati
	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>
Piemonte	1	13	81	10,1
Lombardia	13	26	56	5,1
Liguria	1	12	26	6,5
Friuli Venezia-Giulia		8	9	3,0
Veneto	3	8	16	2,3
Emilia-Romagna	2	15	57	6,3
Toscana	11	35	124	12,4
Marche	4	12	25	6,3
Umbria	2	7	14	7,0
Lazio	3	7	11	2,2
Abruzzo	2	17	37	9,3
Molise	5	7	8	4,0
Campania	5	19	27	5,4
Puglia	6	15	25	5,0
Basilicata		10	13	6,5
Calabria	7	15	18	3,6
Sicilia	7	14	30	3,3
Sardegna	2	5	10	2,5
Nel complesso	74	174	587	5,9

A Progetti coordinati: sono i progetti in cui le Province della Regione sono presenti con ruolo di coordinatore B Progetti partecipati: sono i progetti in cui è presente con ruolo di partecipante (coordinatore o solo partecipante) almeno una delle Province della Regione C Numero delle partecipazioni a progetti: è la somma delle partecipazioni (con ruolo di coordinatore o di solo partecipante) di ciascuna Provincia della Regione all'insieme dei progetti D Numero medio progetti partecipati: media dei progetti a cui ogni provincia della Regione ha partecipato. Le Province del Molise, Umbria, Puglia e Calabria si contraddistinguono soprattutto per la capacità di iniziativa che hanno mostrato in ambito locale, promuovendo molti dei progetti che sono stati presentati, all'interno della propria regione, all'avviso del DIT.

8.2 La cooperazione interistituzionale

La cooperazione tra i diversi livelli del governo locale rappresenta uno degli aspetti più interessanti che sembra utile approfondire per comprendere quale sia stata la partecipazione delle Province all'Avviso del DIT. Ciò per un duplice ordine di fattori. Il primo si riconnette alla filosofia stessa del Piano di e-government, che implica,

come presupposto indispensabile per offrire in modo integrato i servizi all'utenza, una cooperazione informatica paritetica tra le diverse amministrazioni attraverso la rete nazionale.

L'interoperabilità costituisce quindi il principio cardine dell'e-government e lo strumento per realizzare quella divisione del lavoro tra *back office* centrali e *front office* locali identificata dal Piano come modello della nuova PA.

Per tale ragione, infatti, l'avviso ha espressamente previsto (art. 1) che *"in sede di valutazione, è considerato titolo preferenziale il progetto presentato da aggregazioni di amministrazioni e che sia coerente con gli obiettivi dei piani d'azione territoriali per l'e-government"*.

Il secondo fattore si ricollega, in modo diretto, al ruolo che le amministrazioni provinciali intendono svolgere per favorire, soprattutto tramite la cooperazione con i Comuni, l'affermazione di questo nuovo modello di relazioni interistituzionali al fine di promuovere lo sviluppo dei territori e delle comunità di riferimento.

Un primo quadro generale si trae dai dati della Tab. 17 che individua, in relazione alla diversa natura degli enti coordinatori dei progetti, la numerosità delle associazioni da parte delle diverse amministrazioni. Utilizzando questo indicatore si possono segnalare, infatti, alcune combinazioni significative:

- le Regioni, nella maggior parte dei casi, hanno partecipato a progetti coordinati da altre amministrazioni regionali (85,8% delle partecipazioni complessive);
- anche le Province (l'analogo dato è pari al 42,9%) hanno stabilito intensi rapporti con altre amministrazioni provinciali, ma evidenziano relazioni anche con le Regioni (42,4%) e con i Comuni (11,6%);

questi ultimi, dal canto loro, si sono associati anch'essi in via prevalente a progetti coordinati da altri Comuni (37,1%), ma hanno in numerosi casi aderito a iniziative progettuali delle Province (27%), delle Regioni (19,9%) e delle Comunità montane (14,2%).

Tab. 18 - Associazioni degli enti partecipanti per natura dell'ente coordinatore e degli Enti partecipanti(valori %)

Natura dell'ente coordinatore	Natura degli enti partecipanti				Totale enti partecipanti (incluse altre amministrazioni pubbliche)
	Regioni	Province	Comunità montane	Comuni	
Regione	85,8	42,4	34,7	19,9	24,7
Provincia autonoma	0,5	0,3	0,0	0,3	0,4
Provincia	7,8	42,9	23,7	27,0	27,4
Comunità montana	0,5	1,7	26,7	14,2	13,3
Comune	4,9	11,6	14,0	37,1	32,8
Comuni associati	0,5	1,0	0,9	1,5	1,4
Totale (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale partecipazioni	204	587	464	8.630	10.594

Questi dati dimostrano come la partecipazione all'avviso abbia attivato un fitto reticolo di relazioni tra le diverse amministrazioni, le cui direttrici specifiche possono essere analizzate visualizzando, in forma grafica, l'intensità e la proiezione a livello regionale delle diverse alleanze tra: le Province che hanno assunto un ruolo di coordinamento e le Regioni, Province e Comuni che hanno aderito ai loro progetti in veste di partecipanti; le Regioni coordinatrici e le amministrazioni provinciali associate; i Comuni che si sono presentati in qualità di capofila e le Province partecipanti ai loro progetti.

L'adozione di una nuova logica di rete, resa possibile dall'implementazione di sistemi tecnologici avanzati, costituisce quindi un fattore di accelerazione di tali processi di integrazione e, al tempo stesso, una opportunità decisiva per promuovere incisive politiche di marketing territoriale. In tale chiave vanno interpretate le collaborazioni che, come si è visto, sono state attivate tra Province e altre amministrazioni che operano nella dimensione locale (i Comuni, ma anche le Comunità montane) o in sistemi territoriali contigui (altre Province della stessa regione) o che hanno, come nel caso delle Regioni di appartenenza, un ruolo di programmazione dei processi di sviluppo dell'e-government. Queste filiere della cooperazione tendono ad estendersi e ramificarsi, pur trovando in alcuni particolari contesti (come dimostrano le situazioni rilevate per la Toscana, Lombardia,

Emilia Romagna, Marche) un grado di diffusione maggiore, indicativo di una più spiccata capacità di costruire reti cooperative e di instaurare politiche di alleanza. Le iniziative di cooperazione poste in essere in occasione dell'avviso non si limitano, peraltro, a quelle promosse con gli altri livelli del governo locale, ma si sono orientate anche ad aggregare, ai progetti coordinati dalle Province, altri enti e amministrazioni pubbliche.

8.3 La collaborazione con i Comuni

Se questo è dunque lo scenario della cooperazione, vanno ulteriormente approfonditi i rapporti di collaborazione attivati con i Comuni, che costituiscono i referenti privilegiati per l'azione delle Province a favore dello sviluppo e del riequilibrio territoriale dei sistemi locali.

Il primo elemento da sottolineare in proposito, riguarda la numerosità delle amministrazioni comunali che si sono aggregate a progetti coordinati dalle Province e la loro dislocazione sul territorio.

A fronte di una partecipazione complessiva di 1.783 Comuni associati a progetti delle Province (pari al 22% del totale nazionale e al 40,5% se si considerano solo quelli partecipanti all'avviso), la varietà di situazioni è molto ampia (Tab.12):

A. Le aree regionali nelle quali il tasso di partecipazione è molto elevato sono in particolare l'Umbria (il 93,5% dei Comuni della regione ha aderito a progetti che, nello specifico caso, sono quelli proposti dalle Province di Perugia e Terni), l'Abruzzo (61,3%), Puglia (60,9%) e Toscana (58,2%);

B. sul versante opposto, la presenza di Comuni associati è decisamente rarefatta in alcune aree regionali (Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Liguria e Basilicata) nelle quali la partecipazione delle Province della regione non si è espressa, del tutto o soltanto in parte, in chiave di coordinamento;

C. una totale assenza di partecipazioni si osserva, invece, nel Molise, dove le due Province coordinatrici hanno proposto progetti in alleanza con altre Province o, come nel caso di Isernia, di Comunità montane.

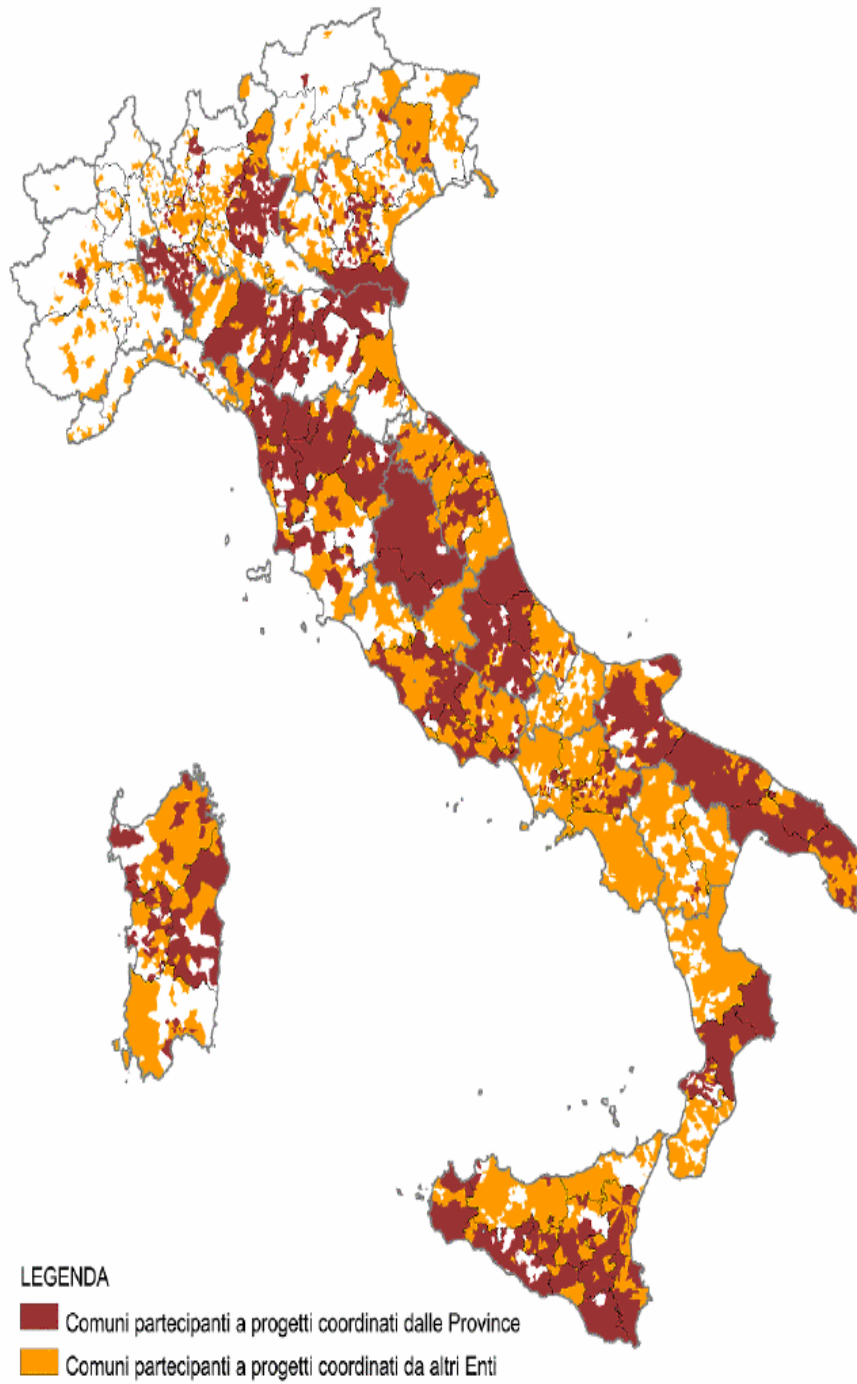
Tab. 19 - Comuni partecipanti ai progetti coordinati dalle Province per regione

Regioni	A	B	C=A/B*100
	Comuni coinvolti	Comuni della Regione	Incidenza %
Piemonte	3	1.206	0,2
Val d'Aosta	-	74	-
Lombardia	334	1.546	21,6
Trentino Alto-Adige	1	339	0,3
Veneto	118	581	20,3
Friuli Venezia-Giulia	5	219	2,3
Liguria	8	235	3,4
Emilia-Romagna	131	341	38,4
Toscana	167	287	58,2
Umbria	86	92	93,5
Marche	44	246	17,9
Lazio	132	377	35,0
Abruzzo	187	305	61,3
Molise	-	136	-
Campania	51	551	9,3
Puglia	157	258	60,9
Basilicata	1	131	0,8
Calabria	130	409	31,8
Sicilia	121	390	31,0
Sardegna	107	377	28,4
Totale	1.783	8.100	22,0

Nota: nella tabella non sono considerati i progetti delle Province autonome: i Comuni indicati come appartenenti a queste aree, partecipano a progetti di altre Province.

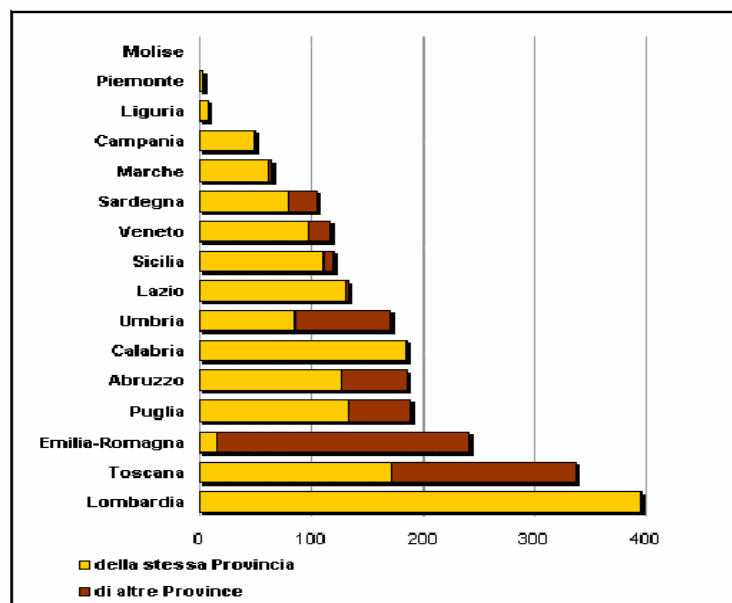
Tale diversa distribuzione territoriale è immediatamente apprezzabile dal Graf. 15, che visualizza infatti i Comuni aggregati dalle Province sovrapponendoli al complesso dei Comuni che hanno partecipato all'Avviso del DIT.

Fig. 16 Mappa dei Comuni partecipanti ai progetti coordinati dalle Province sul complesso dei Comuni partecipanti all'Avviso



Le evidenze emerse circa l'alta quota di partecipazione dei Comuni del Centro Italia sembrano in effetti indicare una relativamente più forte capacità di mobilitazione espressa dalle Province di queste regioni in occasione dell'Avviso del DIT. La forte propensione alla collaborazione in tali aree, nello specifico ambito dell'e-government, è stata anche documentata da recenti indagini svolte sulle amministrazioni regionali e locali¹², che hanno messo in rilievo, con particolare riferimento a Comuni e Province, l'esistenza di iniziative di cooperazione informatica decisamente più diffuse che nelle altre regioni italiane. Un altro aspetto interessante che si evidenzia dai dati sulla partecipazione dei Comuni, concerne la loro adesione ai progetti delle Province di appartenenza o a iniziative coordinate da altre amministrazioni provinciali. Dei 1.783 Comuni associati, infatti, il 79,2% ha aderito a iniziative progettuali della propria Provincia, mentre la restante parte ha preso parte a progetti di altre Province. Questa capacità di attrazione "esterna", come si osserva dal Graf. 13, riguarda in misura assolutamente prevalente le Province dell'Emilia Romagna¹³, seguite da quelle della Toscana, Umbria, Abruzzo, Marche e Puglia.

Fig. 17 Comuni partecipanti a progetti coordinati dalle Province per appartenenza provinciale



Risulta quindi evidente, indipendentemente da una valutazione di merito sugli obiettivi perseguiti e sui contenuti tecnici delle diverse proposte progettuali, che l'associazione con i Comuni abbia costituito, per molte Province, una scelta prioritaria per partecipare al primo Avviso del DIT.

8.4 Gli ambiti di intervento dei progetti

Dopo aver considerato le collaborazioni che le amministrazioni provinciali hanno attivato con gli altri livelli del governo locale, oltre che all'interno del loro stesso sistema di relazioni, per partecipare all'Avviso del DIT, occorre domandarsi quali siano le principali direttrici di intervento elaborate per concorrere a questa fase di avvio operativo del Piano di e-government. Come si è accennato, l'Avviso ha espressamente previsto che i progetti proposti dalle Regioni e dagli Enti locali debbano riguardare due tipologie di servizi: i servizi ai cittadini e alle imprese ed i servizi infrastrutturali. Tale indicazione strategica è evidentemente coerente al modello di e-government che il Governo vuole sviluppare, che è *"quello di una Pubblica Amministrazione orientata all'utente, cittadino ed impresa, fornitrice di moderni servizi, creatrice di valore pubblico, con cui sia facile operare"*¹⁴, e agli elementi chiave individuati per implementarlo (l'erogazione on line dei servizi, la diffusione delle modalità di riconoscimento digitale, l'offerta di una pluralità di canali innovativi d'accesso ai servizi, il potenziamento delle funzioni di back office dei diversi enti eroganti, lo sviluppo dell'interoperabilità e cooperazione tra le amministrazioni, la creazione di una infrastruttura di comunicazione che colleghi tutte le amministrazioni). L'Avviso quindi, oltre a definire l'obiettivo dei progetti rivolti a offrire servizi a cittadini e imprese (*"favorire la creazione o la trasformazione dei servizi erogati dagli enti territoriali in servizi on line e comunque accessibili con modalità multicanale"*), specifica anche che *"i servizi, per cui è previsto l'utilizzo di smart card, devono consentire l'accesso anche agli utenti dotati di Carta d'Identità Elettronica (CIE) o di Carta Nazionale dei Servizi (CNS)"*¹⁵. Nel caso dei servizi infrastrutturali, l'obiettivo indicato è invece il potenziamento di:

- *servizi di trasporto delle reti della pubblica amministrazione a livello regionale o territoriale, e loro interconnessione con la Rete Nazionale; centri tecnici a livello regionale o territoriale per la gestione dei servizi di trasporto, sicurezza, interoperabilità; servizi sulle reti territoriali quali: servizi di identificazione, servizi di qualificazione della rete (ad esempio multicasting, sicurezza), servizi di interoperabilità e cooperazione applicativa, servizi di call-center;*
- *servizi di cooperazione applicativa tra le regioni, gli enti locali e le amministrazioni centrali;*

Fatta questa necessaria premessa, è possibile considerare i progetti coordinati dalle Province al fine di evidenziarne, in primo luogo, le principali specificità di intervento rispetto a quelli proposti dagli altri enti coordinatori. Come si può notare dalla Tab. 16 e dal Graf. 14, la distribuzione dei 377 progetti per categorie prevalenti di servizi fa rilevare la seguente situazione:

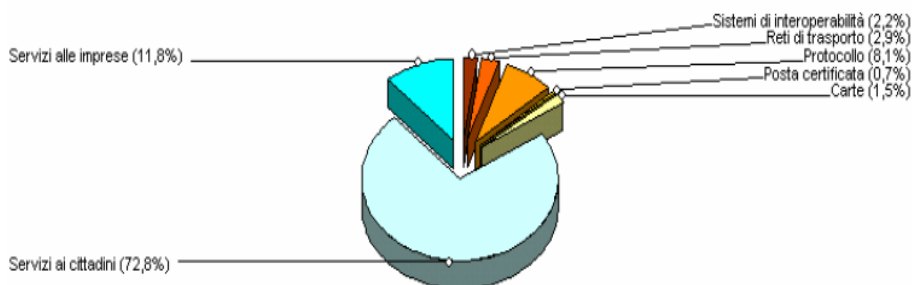
- la tipologia più diffusa è quella dei servizi ai cittadini (235 progetti su 337, pari quindi al 70%), seguita dai servizi alle imprese (49 progetti) e dalle reti di trasporto cui si riferiscono 30 progetti. La restante parte, si compone di proposte progettuali relative al protocollo informatizzato (26 progetti), ai sistemi/servizi di interoperabilità e, in misura decisamente più contenuta, alle carte elettroniche e alla posta certificata;
- vi è una prevalenza dei progetti finalizzati all'erogazione dei servizi ai cittadini che accomuna sia le Regioni e Province autonome che le Province e le amministrazioni comunali: la loro incidenza è infatti pari, rispettivamente al 51,7%, al 58,1% e al 72,8% del complesso dei progetti che tali amministrazioni hanno presentato in veste di capofila;
- sempre in termini di incidenza relativa sul totale dei progetti presentati da ciascun comparto, il raffronto segnala, per le Province, valori più alti per i servizi alle imprese (16,2% rispetto all'11,8% dei Comuni e al 12,8% delle Regioni) e per le reti di trasporto (13,5% a fronte del 10,7% delle Regioni e al 2,9% dei Comuni).

Tab. 20 Distribuzione dei progetti per natura dell'ente coordinatore e per categoria Prevalente

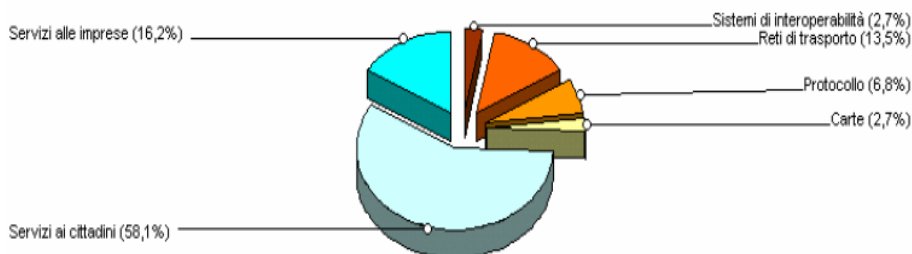
Categoria prevalente	Regioni e Province autonome	Province	Comuni	Comuni associati	Comunità montane	Totale
Protocollo	10	5	11			26
Sistemi/servizi di interoperabilità	20	2	3			25
Reti di trasporto	16	10	4			30
Posta certificata	1		1			2
Carte	6	2	2			10
Servizi ai cittadini	77	43	99	4	12	235
Servizi alle imprese	19	12	16		2	49
Nel complesso	149	74	136	4	14	377

Fig. 18 Distribuzione dei progetti per natura dell'ente coordinatore e per categoria prevalente

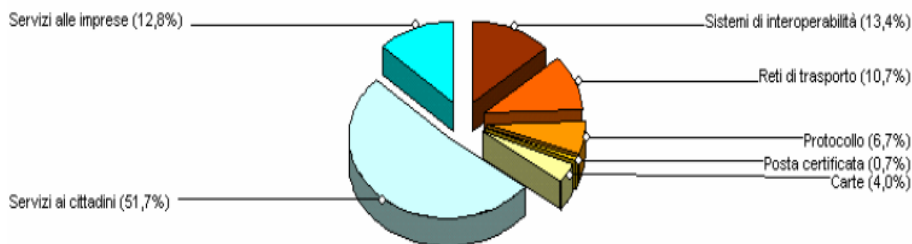
Comuni



Province



Regioni e Province autonome



Tale situazione si modifica sensibilmente se si fa riferimento, piuttosto che alla numerosità dei progetti, alla loro dimensione finanziaria, dal momento che (Tab. 16 e Graf. 17):

- le Regioni e Province autonome fanno registrare un innalzamento della quota delle iniziative sulle reti di trasporto (pesano per il 17,8% in termini di investimento rispetto al 13,4% come numerosità dei progetti) e dei sistemi/servizi di interoperabilità (dal 10,7% crescono al 14,5%), mentre variano di poco i valori per le altre tipologie di servizi;
- le Province segnalano anch'esse un accrescimento relativo per le reti di trasporto (i progetti di questa categoria hanno una incidenza economica del 20,3% rispetto al 13,4% in termini di numerosità delle iniziative) e un ridimensionamento, per converso, del peso dei progetti che prevedono l'erogazione di servizi alle imprese (dal 16,2% come numero delle iniziative al 10,5% come dimensionamento finanziario).

I Comuni, infine, fanno rilevare un ampliamento della quota relativa dei progetti che riguardano i servizi ai cittadini (dal 72,8% sul totale dei progetti al 79,2% in termini finanziari) e una simmetrica riduzione dell'incidenza di quelli concernenti i servizi alle imprese (dall'11,8% come numerosità al 6,9% come quota di investimenti finanziari). Questi dati pongono quindi in evidenza una, del tutto attesa, specializzazione relativa dei Comuni sul versante dei servizi ai cittadini e alle imprese, in coerenza con il ruolo di front office che tali amministrazioni svolgono nei confronti degli utenti dei servizi pubblici. Anche per le Regioni e Province l'attività di erogazione dei servizi costituisce peraltro un ambito che, nella prospettiva dell'e-government, si ritiene strategico sviluppare nelle specifiche aree di competenza. Questi due livelli di governo sono evidentemente impegnati, per le proprie competenze istituzionali, anche nella realizzazione di interventi a carattere infrastrutturale, necessari per promuovere l'integrazione delle diverse reti telematiche e i collegamenti con la rete nazionale.

Le direttrici strategiche degli interventi proposti dalle Province possono essere identificate in questi cinque principali indirizzi:

1. la realizzazione di sistemi informativi territoriali: rientra nelle competenze della Provincia il coordinamento dei piani territoriali comunali, la verifica delle compatibilità delle previsioni di sviluppo urbanistico, l'individuazione di aree per la destinazione dei servizi a scala sovracomunale, gli interventi sulle reti extracomunali. I Siti costituiscono quindi un indispensabile supporto all'attività di programmazione, valutazione e intervento delle amministrazioni provinciali; l'accessibilità inoltre a un sistema di gestione della cartografia a opportune scale e delle destinazioni d'uso dei piani regolatori generali è utile servizio anche per gli uffici tecnici delle amministrazioni comunali. I sei progetti qui classificati, partecipati principalmente dalle Province stesse (68 partecipazioni incrociate, pari al 27% del complesso delle partecipazioni delle Province), evidenziano il comune impegno di queste amministrazioni a sviluppare sistemi basati su piattaforme e protocolli omogenei, condizione indispensabile per un integrato sistema di gestione del territorio;

2. la realizzazione di sistemi informativi e servizi nei campi del lavoro, della sanità, della cultura: in tali ambiti l'attività di programmazione delle Province è integrata con quella di indirizzo e coordinamento delle Regioni e dei ministeri competenti, ma anche mirata all'erogazione dei servizi stessi da parte delle amministrazioni comunali. Nei tredici progetti (17,6% del totale dei 74 progetti coordinati) qui classificati si riscontra appunto la partecipazione massima delle Regioni (43,8% delle complessive partecipazioni) e una consistente presenza di amministrazioni comunali. Anche la presenza di altri enti, erogatori di servizi pubblici, è molto consistente in questa categoria;

3. la realizzazione di servizi tecnici per e con le amministrazioni pubbliche (sistemi di gestione dei flussi documentali, sistemi di posta certificata, formazione ed e-learning, cooperazione applicativa): se risponde a una necessità di tutte le amministrazioni pubbliche la trasparenza e la semplificazione delle procedure, spetta in maniera

precipua alle Province l'operare in funzione del superamento degli squilibri territoriali nell'accesso ai servizi delle amministrazioni anche attraverso l'assistenza ai Comuni minori. Nei quattordici progetti classificati in questa categoria l'integrazione è sia orizzontale (15,5% delle partecipazioni delle Province), sia verticale verso le Regioni (18,8%) e verso i Comuni (26,8%);

4. la realizzazione di reti infrastrutturali: sempre nel quadro del superamento degli squilibri territoriali, si colloca l'impegno delle amministrazioni provinciali nella realizzazione di reti infrastrutturali in grado di connettere operativamente le amministrazioni pubbliche e di garantire l'accesso dei cittadini, anche dei Comuni meno favoriti, ai benefici della Società dell'Informazione. I sei interventi delle Province qui ricompresi si muovono in questa direzione in modo coordinato con la pianificazione regionale, anche non esplicitamente rappresentata, e con aggregazioni comunali, pur ampie, ma che non misurano adeguatamente l'impatto delle realizzazioni (233 partecipazioni comunali, pari al 10% del complesso).

5. la realizzazioni di sportelli alle imprese e servizi per il marketing territoriale e il turismo: il numero elevato di progetti (13) in questa categoria denota come le Province siano in grado di operare con un forte legame con il proprio territorio (18,8% delle partecipazioni comunali), e di saper riconoscere omogeneità e potenzialità di ambiti più vasti, integrando adeguatamente le proprie iniziative con quelle delle Province limitrofe (11,1% delle partecipazioni provinciali). Numerosi sono, infine, i progetti (18) che prevedono la creazione di portali integrati, mirati all'erogazione di servizi on line di vario tipo (marketing territoriale, servizi alle imprese e ai cittadini, ...), ai quali seguono altri 5 progetti che, come si è detto in precedenza, sono stati accorpati in tale categoria in quanto affrontano problematiche specifiche (controllo di gestione, gestione elettronica degli acquisti, carte elettroniche, ...).

Provincia Coordinatrice	Acronimo	Denominazione progetto	Regioni	Altre Province	Numero Comuni	Importo (mln di euro)
AGRIGENTO	AKRANET	Rete Civica Unitaria della Provincia di Agrigento			28	2,6
AREZZO	eArezzo	eArezzo			23	1,2
AVELLINO	e-irpinia	e-irpinia : informazioni e servizi on-line della Provincia di Avellino			37	2,3
BARI	eGov.Puglia	e-Government Puglia		FOGGIA	62	30,0
	PRINSE	Progetto innovativo dei servizi comunali al cittadino		MILANO	10	1,3
CAGLIARI	SIRPAL	Servizi in Rete della Pubblica Amministrazione Locale			7	3,5
CALTANISSETTA	E-provSicilia	Progetto E-Province Sicilia Centro Meridionale		ENNA	14	7,3
CAMPOBASSO	POR4	Portale multiservizi e multicanale delle 4 Province		AVELLINO BENEVENTO FOGGIA		0,1
CATANIA	SeOL	Servizi On-line			27	3,1
CROTONE	E-DEMOCRACYKR	Portale e-democracy Provincia Crotone			28	0,4
	SCIKR@	Virtual centre Provincia di Crotone			27	1,6
FROSINONE	CIOCIARIA ONLINE	CIOCIARIA ON LINE			19	2,3
L'AQUILA	INTEMA2000	Sistema Informativo di Innovazione e Tecnologie nelle Montagne Abruzzesi per gli anni 2000	Abruzzo	TERAMO	143	7,3
MANTOVA	PEOPLE PROVINCE	Progetto Enti Online Portali Locali E-government PROVINCE.		LODI SONDRIO		1,3
MILANO	Pink Card ON LINE	Pink Card ON LINE		BARI COMO CROTONE LECCE PIACENZA	4	2,5
PADOVA	directPA	directPA - call center multicanale		BELLUNO	68	2,7
PESCARA	provinciaunica	Strategia integrata della pubblica amministrazione locale della Provincia di Pescara per il cambiamento			44	1,8
RAGUSA	PROCONSOLE	Provincia Comuni insieme on line			12	1,6
TORINO	AtoB PIEMONTE	Servizi on-line per le imprese	Piemonte	ALESSANDRIA ASTI BIELLA CUNEO NOVARA NUORO VERBANO CUSIO OSSOLA VERCELLI	3	7,8
VIBO VALENTIA	SUCIT	Sportello Unico per i Servizi al Cittadino			26	1,2

Fig. nr. 19 Portali integrati

8.5 Alcune considerazioni conclusive

L'analisi compiuta sulla partecipazione delle Province al primo Avviso del DIT consente di formulare alcune considerazioni di sintesi sul ruolo che tale livello del governo locale intende svolgere in questa importante fase di avvio operativo del Piano di e-government.

Molti sono gli elementi interessanti che scaturiscono dai dati presi in esame per ricostruire, nelle sue diverse angolazioni prospettiche, la mappa delle partecipazioni e le direttrici e vocazioni d'intervento ad esse sottese. Il primo tra essi riguarda la significativa incidenza dei progetti presentati e dei relativi investimenti sul complesso di quelli proposti per il cofinanziamento statale. Come si è visto, le iniziative direttamente coordinate dalle Province rappresentano, in entrambi i casi, il 20% circa del totale, a dimostrazione del forte impegno di progettualità messo in campo per assicurare una adeguata presenza delle amministrazioni provinciali nel processo di attuazione del Piano nazionale. Questo dato, seppur significativo, non dà tuttavia conto della partecipazione complessiva, che è decisamente più ampia: accanto alle 51 Province che hanno assunto, in veste di capofila di raggruppamenti, un ruolo diretto nell'elaborazione dei 74 progetti presentati, ve ne sono infatti altre 48 che hanno preso parte a 100 progetti proposti da altre amministrazioni, con le quali hanno quindi instaurato politiche di cooperazione ed alleanza.

Quello della cooperazione è un punto sul quale sembra opportuno, in particolare, soffermare l'attenzione per la centralità che questo tema riveste non solo in rapporto alla strategia stessa dell'e-government - che vede la cooperazione applicativa e l'interoperabilità tra i diversi sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche come presupposti indispensabili per offrire in modo integrato i servizi agli utenti, e cioè ai cittadini e alle imprese - ma anche rispetto al ruolo specifico che le amministrazioni provinciali sono chiamate a svolgere per promuovere lo sviluppo dei territori e delle comunità di riferimento. Le evidenze empiriche scaturite dall'analisi dei dati disponibili sono al riguardo molto significative, facendo emergere un peculiare ruolo di "snodo" delle Province nei processi di associazione che, nella specifica occasione offerta

dall'Avviso del Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, si sono venuti a formare. Nel fitto reticolo di relazioni che si sono attivate tra le diverse amministrazioni, esse caratterizzano infatti la loro presenza nel modo seguente:

- rappresentano un interlocutore importante per le Regioni che, pur essendosi soprattutto associate ad altre amministrazioni regionali (85% delle associazioni), si sono aggregate, come seconda opzione, a progetti promossi dalla Province (7,8);
- tale legame è ancora più forte nel caso dei Comuni che, pur privilegiando anch'essi l'associazione a progetti di altre municipalità (37% delle partecipazioni), hanno stabilito intese operative soprattutto con amministrazioni provinciali (27%);
- le relazioni di associazione con le Comunità montane sono anch'esse rilevanti dal momento che tali enti, pur aggregandosi in via preferenziale ad altre Comunità e alle Regioni, aderiscono a progetti delle Province nel 24% dei casi.

Questi dati dimostrano, con sufficiente eloquenza, come esse siano riuscite dunque ad interpretare quel ruolo di "ente locale intermedio tra Comune e Regione" che "rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo" espressamente assegnato dalla normativa di riforma.

In tale ottica, la cooperazione con i Comuni rappresenta il risultato più importante del processo di concertazione interistituzionale avviato per lo sviluppo dell'e-government: sono ben 1.783 quelli che hanno aderito ai progetti coordinati dalle Province, con una incidenza pari al 22% sul totale nazionale, che si eleva al 40,6% se il loro peso viene commisurato, in modo più pertinente, al complesso dei Comuni italiani che hanno preso parte a iniziative progettuali in risposta all'Avviso del DIT.

Il dato sulla associazione con i Comuni si qualifica ulteriormente considerando, oltre alla loro numerosità, due altri fattori:

- la presenza di molti Comuni di piccola dimensione abitativa (1.041 non superano la soglia dei 5.000 abitanti) che, essendo le realtà caratterizzate da un forte digital divide, sono ovviamente quelle verso le quali si indirizzano maggiormente gli interventi di

sostegno delle amministrazioni provinciali per il perseguimento di obiettivi di riequilibrio territoriale;

- il forte addensamento delle partecipazioni, anche di Comuni di media e grande ampiezza dimensionale, in alcune aree del Paese – soprattutto del Centro Italia - dove tradizionalmente forti sono i legami di cooperazione che si sono sviluppati tra questi due livelli del governo locale in funzione di obiettivi condivisi di sviluppo socio-economico delle proprie comunità di riferimento. Nelle regioni del Centro, il tasso di adesione dei Comuni ai progetti delle Province supera infatti la soglia del 45% sul totale e del 52% in termini di popolazione complessivamente amministrata.

Ma anche nelle altre aree del Paese i processi di cooperazione sono stati di significativa portata, coinvolgendo molti Comuni come cooprotagonisti dei programmi di investimento messi a punto per l'attuazione dell'e-government.

Le strategie di alleanza si sono del resto dispiegate - all'interno dello stesso sistema di relazioni - tra Province della stessa regione o di regioni diverse, che hanno in tal modo stabilito intese operative per l'integrazione dei propri sistemi informativi e per la connessione alla rete nazionale. Due sono, in particolare, le direttrici di tale cooperazione: il trasferimento tecnologico verso realtà più deboli, soprattutto del meridione, e la partnership tra soggetti "maturi" per lo sviluppo di nuovi sistemi tecnologicamente avanzati. Il quadro delle collaborazioni attivate, infine, ha messo in luce i significativi tassi di associazione ai progetti coordinati dalle Province da parte di numerosi altri enti e amministrazioni pubbliche: sono 184 gli enti che hanno assicurato la propria adesione, con una incidenza pari al 36% di quelli che hanno aderito al complesso delle iniziative proposte al DIT. Tra essi, 47 università e istituzioni scolastiche, 47 enti ospedalieri e aziende sanitarie locali, 20 amministrazioni centrali o periferiche dello Stato e 11 camere di commercio.

L'azione delle Province si qualifica, evidentemente, anche sul versante dei progetti elaborati che si indirizzano, come è emerso dall'analisi compiuta, su una triplice direzione di impegno:

- o l'integrazione delle reti territoriali, ambito nel quale le Province si sono attrezzate per rendere interoperabili le proprie reti, promuovendone lo sviluppo, e per progettare anche l'integrazione con le reti utilizzate dalle altre amministrazioni;
- o lo sviluppo di applicazioni tecnologicamente avanzate in settori di propria specifica competenza: il marketing territoriale, i servizi socio-assistenziali e sanitari, il mercato del lavoro, i servizi scolastici e bibliotecari, i sistemi informativi territoriali per la gestione e salvaguardia del territorio;
- o lo sviluppo di sistemi di gestione informatizzata dei flussi documentali e di integrazione delle reti di comunicazione e di interscambio informativo tra amministrazioni.

I progetti delle Province si sono quindi rivolti a tutti i settori di competenza istituzionale, pur privilegiando alcuni ambiti di intervento di particolare interesse per lo sviluppo socio-economico locale, quali i servizi alle imprese e gli interventi a carattere infrastrutturale. Sembra dunque di poter affermare, in conclusione, che il contributo che il sistema delle amministrazioni provinciali ha saputo esprimere - anche grazie all'azione di coordinamento e promozione svolta dall'Upi - è di tutto rilievo e denota una piena consapevolezza del proprio ruolo per l'affermazione di un nuovo modello di governo basato sulle reti e su nuove filiere di cooperazione interistituzionale. L'Avviso del DIT ha rappresentato quindi, per le Province, una grande opportunità per accumulare un capitale di progettualità che sarà necessario, nel prossimo futuro, monitorare e promuovere nella sua interezza, per metterne a frutto tutte le potenzialità e per consolidare i proficui rapporti di collaborazione che le amministrazioni provinciali sono riuscite ad instaurare con tanti altri soggetti dell'amministrazione pubblica.