



**Le politiche di sostegno al cambiamento
e all'innovazione per il territorio digitale**

Nota sull'attuazione della Legge regionale 11/2004

Gli Speciali

maggio 2009

Gli Speciali

**Le politiche di sostegno al cambiamento e
all'innovazione per il territorio digitale**

Nota sull'attuazione della l.r. 11/04

A cura di:
Monia Masetti, Andrea Orsi
Servizio legislativo e qualità della legislazione

Hanno inoltre collaborato:
Claudia Cattoli
Servizio coordinamento delle Commissioni assembleari

Grazia Cesari, Sandra Lotti, Chiara Mancini
*Direzione Generale Centrale Organizzazione, personale, sistemi
informativi e telematica*

INDICE

1. Investire nelle tecnologie per superare le diseguaglianze	<i>p. 1</i>
2. La <i>governance</i> del Piano telematico regionale	<i>" 2</i>
<i>2.1 I programmi operativi annuali</i>	<i>" 6</i>
3. La dimensione tecnologica: diffusione della banda larga	<i>" 9</i>
<i>3.1 Si consolida la presenza della Pubblica Amministrazione nel territorio digitale</i>	<i>" 15</i>
4. La dimensione culturale: diffusione delle competenze	<i>" 20</i>
5. Dall'infrastruttura ai servizi: spunti per ulteriori analisi dalla clausola valutativa	<i>" 27</i>

P R E S E N T A Z I O N E

Nel 2004 la Regione Emilia-Romagna ha approvato una legge sulle ICT (Information Communication Technology), un tema che ha conosciuto numerosi cambiamenti negli ultimi anni. Termini come territorio digitale, banda larga, digital divide sono ormai diventati di uso comune e a questo hanno contribuito gli interventi previsti dalla l.r. 11/2004.

Dopo cinque anni di attuazione della legge, questa nota presenta alcuni dati su importanti aspetti quali la diffusione della banda larga sul territorio regionale e l'utilizzo dei servizi messi a disposizione attraverso la rete. Lo sviluppo dei servizi e le condizioni per il loro uso da parte dei cittadini e delle imprese sono infatti uno dei temi più rilevanti dell'ultimo Piano Telematico regionale nel quadro del quale si innesta il processo di e-government. La recente proposta di riforma del Bollettino Ufficiale Regionale approvata dalla Giunta e assegnata alla competente Commissione assembleare, con il passaggio dalla forma cartacea a quella telematica, è un esempio del percorso d'innovazione della Pubblica Amministrazione realizzabile grazie alle ICT.

La nota rientra tra le funzioni di analisi sull'attuazione e valutazione degli effetti delle leggi che lo Statuto attribuisce all'Assemblea anche attraverso clausole valutative come l'art. 24 della Legge 11. L'esercizio di questa funzione può beneficiare delle sinergie fra le competenze proprie dei diversi settori coinvolti anche grazie agli strumenti messi a disposizione dalle ICT. L'elaborazione di questa nota, realizzata condividendo informazioni e dati resi disponibili dal sistema informativo regionale Assemblea/Giunta, è un esempio in tal senso.

Il Direttore generale
dell'Assemblea legislativa
Dr. Luigi Benedetti

Il Direttore generale centrale
all'organizzazione, personale,
sistemi informativi e
telematica
Dr. Gaudenzio Garavini

1. Investire nelle tecnologie per superare le diseguaglianze

L'obiettivo dalla l.r. 11/2004 in materia di ICT (*Information Communication Technology*) è promuovere e diffondere le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni, tra i cittadini e le imprese dell'Emilia-Romagna. Il quadro strategico a livello comunitario è definito dall'iniziativa i2010 - Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione¹, con la quale la Commissione definisce gli orientamenti per la società dell'informazione, all'interno della revisione della strategia di Lisbona.

L'iniziativa i2010 mira a creare uno spazio europeo dell'informazione (comunicazioni in banda larga convenienti e sicure, contenuti di qualità e diversificati, servizi digitali), rafforzare l'innovazione e gli investimenti nella ricerca sulle ICT, promuovere la coesione sociale, economica e territoriale con la realizzazione di una società europea dell'informazione basata sull'inclusione.

In coerenza con questo quadro, la l.r. 11/2004 fissa il sistema di regole per realizzare il territorio digitale, promuovendo la Società dell'informazione.

L'ammodernamento tecnologico e la distribuzione dei servizi *on line* in modo omogeneo sul territorio sono le esigenze che hanno portato la Regione a investire nello sviluppo di un'infrastruttura di rete, nei servizi e sistemi informativi, per superare quelle forme di disuguaglianza determinate da differenze di opportunità nell'accesso

¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 1° giugno 2005, intitolata "i2010 - Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione.

alle nuove tecnologie da parte di cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione: il territorio digitale. Come riportato nel Programma Operativo 2002 del Piano Telematico Regionale **“la Regione Emilia-Romagna può e deve restare un’area geografica omogeneamente avanzata in cui non si creino zone di minor sviluppo, né fasce di emarginazione sociale; per questo le iniziative devono rispettare l’equilibrio dei territori e la partecipazione alle tecnologie non deve lasciare indietro nessuno.”**

2. La *governance* del Piano telematico regionale

Ogni tre anni la Regione definisce le strategie per lo sviluppo delle ICT con le **Linee d'indirizzo del piano regionale per lo sviluppo telematico, delle ICT e dell'e-government - PiTER** (Piano telematico dell'Emilia-Romagna), in coerenza con il DPEF e con il supporto di un Comitato scientifico e di un Comitato permanente d'indirizzo e coordinamento con gli Enti locali.

L'Assemblea legislativa approva le linee di indirizzo su proposta della Giunta regionale mentre le Aziende sanitarie, le agenzie e gli istituti della Regione, gli Enti Locali vi si attengono nei loro programmi di *e-government*.

Le azioni d'intervento specifiche e i budget vengono definiti dalla Giunta regionale attraverso l'adozione dei programmi annuali di attuazione delle linee guida (Programmi Operativi), come previsto dalla l.r. 11/2004.

Il governo di questa programmazione si articola in diversi attori, previsti dalla legge regionale.

Il **Comitato permanente d'indirizzo e coordinamento con gli Enti locali** è il luogo della concertazione con gli Enti locali con il compito di supportare la Regione nella predisposizione e realizzazione del PiTER, unitamente a un **comitato scientifico** composto da sette esperti (istituito dall'art. 6 l.r. 11/2004, si è insediato nel 2007²).

Il **Centro di Alta Competenza** (art. 4 e 9 l.r. 11/2004, deliberato nel giugno 2008) si configura come punto di competenza tecnologica della regione nel settore delle reti, della sicurezza e delle applicazioni di base e punto di progettazione e promozione dei servizi innovativi della pubblica amministrazione verso i cittadini e le imprese, in particolare, dei servizi per le "reti di imprese" dei distretti industriali, e dei servizi per le "reti civiche" nella regione. E' costituito da: Direzione Generale Organizzazione, personale, sistemi informativi e telematica, Comitato scientifico, Comitato tecnico della **CN-ER (*Community network dell'Emilia-Romagna*)** e **Lepida S.p.A.**

La *governance* si è quindi arricchita, grazie alla costituzione di Lepida S.p.A. e della CN-ER.

Alla *Community network* dell'Emilia-Romagna partecipano tutti i Comuni e le loro associazioni, le Province, la Regione Emilia-Romagna, Lepida S.p.A.. CN-ER rappresenta infatti la nuova modalità organizzativa mediante la quale la Regione Emilia-Romagna individua un "modello interistituzionale a pluralità di attori" al fine di fare sistema per promuovere lo sviluppo dell'*e-government* e la modernizzazione della Pubblica Amministrazione, per rendere disponibile sull'intero territorio regionale gli stessi strumenti e opportunità, supportando in particolar modo i comuni più piccoli; al

² Delibera di Giunta Regionale 516/2007.

tempo stesso la CN-ER si propone di valorizzare le eccellenze specifiche individuate nei singoli territori. L'accordo quadro fra gli Enti aderenti è definito attraverso una Convenzione di costituzione, sottoscritta da Regione, Province e Comuni (giugno 2008) dalla quale derivano gli accordi attuativi per l'adesione alle iniziative del PiTER e a specifici progetti in seguito a bandi o avvisi nazionali e comunitari.

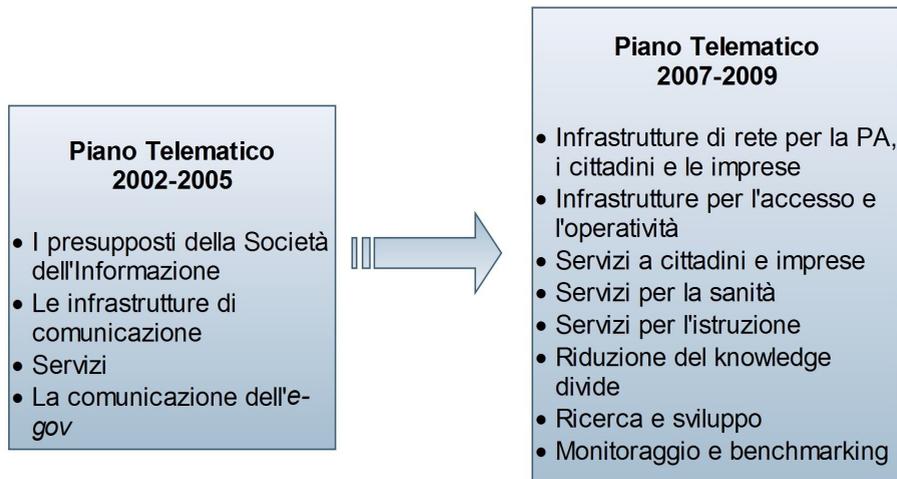
Le infrastrutture sono **Lepida ed R3**. Lepida S.p.A. è stata costituita nel mese di luglio 2007 (art. 9 e 10 l.r. 11/2004) per gestire Lepida, un'infrastruttura di rete a banda larga che collega le pubbliche amministrazioni, integrata con la rete radiomobile per gli interventi in caso di emergenza (R3). Inoltre a Lepida S.p.A. la Regione affida, tramite Contratto di servizio, lo sviluppo di servizi infrastrutturali (contenuti nel PiTER) per dare valore aggiunto alle reti. Con la rete Lepida la Regione programma e realizza interventi per superare il divario digitale e garantire adeguate prestazioni sull'intero territorio regionale.

Infine, le strutture operative della Regione Emilia-Romagna per lo sviluppo del PiTER hanno il compito di seguire lo sviluppo strategico e operativo delle linee guida, rapportandosi inoltre con la Società Lepida.

La realizzazione di LEPIDA e la costituzione della società, insieme al nuovo sistema di *governance* delineato da CN-ER, sono il compimento di un percorso delle ICT sul territorio regionale che permette ora di **concentrare maggiormente attenzione e risorse sull'implementazione dei servizi**. Questo percorso emerge scorrendo le tappe del **Piano telematico dell'Emilia-Romagna**:

- **1999-2001:** fase di sperimentazione con una prima programmazione, volta a sollecitare l'interesse su tutto il territorio su questi temi
- **2002-2005:** primo piano telematico con l'obiettivo di costruire una rete a banda larga fra Regione ed Enti locali per realizzare il territorio digitale. La l.r. 11/2004 ha dato una dotazione legislativa all'intervento regionale in materia
- **2007-2009:** il nuovo piano telematico promuove e amplia la diffusione delle tecnologie ICT, sviluppando la dimensione "servizi" e le condizioni per il loro uso da parte dei cittadini e delle imprese.

Figura 1 - L'evoluzione dei Piani telematici, dalle infrastrutture ai servizi.



2.1 I Programmi operativi annuali

L'attuazione delle linee guida al Piano telematico dell'Emilia-Romagna 2007-2009 passa attraverso l'adozione di programmi annuali e, dall'analisi della seconda annualità, il Programma Operativo per il 2008 (PO 2008) si possono trarre alcuni spunti.

Il primo dato che emerge è la trasversalità della legge che tocca diverse aree di intervento. Si propone quindi il budget sintetico approvato nell'ambito del Programma Operativo 2008.

Tabella 1 - Budget sintetico relativo al "Programma Operativo 2008" suddiviso per linee guida definite nel PiTER 2007-2009 - Fonte: Programma Operativo 2008 - Valori in migliaia di Euro.

	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009*</i>	Totale
Infrastrutture di rete per la P.A., i cittadini e le imprese	50.161	38.127	28.501	116.790
Infrastrutture per l'accesso e l'operatività	3.905	14.464	13.602	31.971
Servizi a cittadini e imprese	3.273	15.250	16.218	34.741
Servizi per la sanità	10.587	6.413	13.485	40.484
Servizi per l'istruzione	-	1.093	-	1.093
Riduzione del <i>Knowledge Divide</i>	840	770	500	2.110
Ricerca e sviluppo	20	30	30	80
Monitoraggio e <i>benchmarking</i>	247	255	300	802
Totale	69.033	86.402	72.636*	28.072

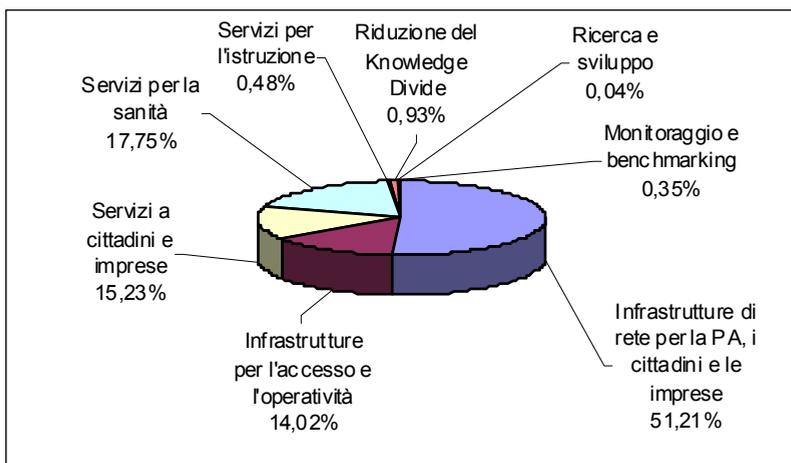
NB: Rispetto il PO 2007 è stata effettuata una rimodulazione delle attività di alcuni progetti con la conseguente revisione degli impegni di spesa per il 2007.

* Trattandosi di programmazione annuale, i dati 2009 sono previsioni da confermare.

Il budget sintetico dà quindi atto delle risorse riconducibili al PiTER 2007-2009 che, nel suo insieme, prevede risorse nell'ordine di quasi 230 milioni di euro.

Dal grafico successivo, sulla distribuzione delle risorse tra le linee guida previste dalla programmazione, emerge l'attenzione dedicata alla creazione di infrastrutture di rete per la Pubblica amministrazione i cittadini e le imprese.

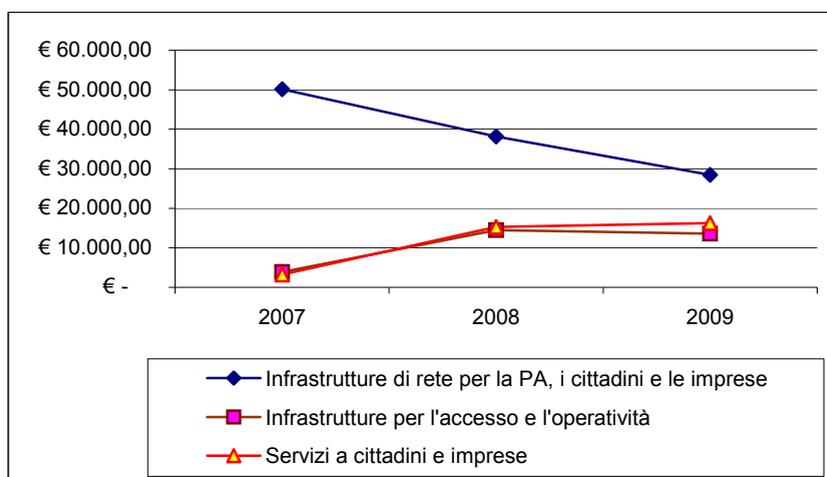
Grafico 1 - Ripartizione percentuale delle risorse previste per il triennio 2007-2009 fra le diverse linee guida - Fonte: Programma Operativo 2008.



Circa l'80% delle risorse (triennio 2007-2009) è dedicato agli interventi per le infrastrutture (51,21%), vedi Lepida, con l'obiettivo di

connettere tutti gli enti ed ampliare la disponibilità della banda larga. Il 14% delle risorse va alle infrastrutture per l'accesso e l'operatività di forme di *e-government*, per creare una piattaforma utilizzabile dagli enti e favorire l'integrazione tra sistemi. Il 15% delle risorse riguarda interventi per servizi a cittadini e imprese destinati ad incrementare la disponibilità di informazioni, dati e servizi pubblici accessibili via internet, favorendo quindi lo sviluppo dell'*e-government*.

Grafico 2 - Andamento delle risorse nel triennio per le prime tre linee guida del PITER 2007-2009 - Fonte: Programma Operativo 2008.



L'andamento evidenzia un orientamento delle risorse dalla costruzione delle infrastrutture allo sviluppo di attività che le utilizzino efficacemente. La riduzione delle risorse impegnate per le infrastrutture di rete deriva dall'assorbimento dello sforzo iniziale per intervenire sulla rete; ora il programma operativo si indirizza verso

obiettivi di rifinitura volti ad una diffusione capillare sul territorio, interventi che richiederanno minori risorse rispetto i primi *step*.

Le linee guida in cui si concentrano gli incrementi più significativi di risorse sono invece quelle relative alle infrastrutture per l'accesso e per i servizi a cittadini e imprese. Interventi con obiettivi importanti quali la riduzione dei costi della "burocrazia inefficiente" (PO 2008) e favorire la condivisione delle informazioni tra le amministrazioni per evitare sovrapposizioni e ripetizioni di procedure. In termini di obiettivi, infatti, il PO 2008 si attende l'incremento degli utilizzatori dei servizi di *e-government*.

Siamo quindi in una fase molto importante di attuazione del PiTER. Dopo una serie di investimenti consistenti per creare i presupposti infrastrutturali, si stanno sviluppando quegli interventi destinati ad avere una ricaduta ancora più concreta sui cittadini.

3. La dimensione tecnologica: diffusione della banda larga

La disponibilità della banda larga è un indicatore cruciale dello sviluppo del territorio digitale, perché offre a tutti le stesse opportunità. La mancanza o l'insufficienza della disponibilità della rete a banda larga rappresentano il *digital divide* di tipo tecnologico. Strumento per realizzare l'ammodernamento tecnologico è la rete **LEPIDA**, infrastruttura privata di telecomunicazioni prevalentemente in fibra ottica. L'avvio della realizzazione di LEPIDA era prevista nel Piano telematico regionale 2002-2005 e nei relativi Programmi Operativi annuali, attraverso la l.r. 11/2004 è stata istituita formalmente. La costruzione della rete avviene in tre fasi che non necessariamente risultano sequenziali:

1. infrastrutturazione geografica mediante la realizzazione delle dorsali geografiche e installazione in ciascun territorio comunale di un singolo punto di presenza (il Comune e, nel caso di Comuni capoluogo anche la Provincia). Si tratta di un'attività finanziata interamente dalla Regione che diventa anche proprietaria della rete geografica in fibra ottica realizzata (ossia della fibra ottica che costituisce le dorsali e delle tratte che dalle dorsali collegano i Comuni), date in uso ai gestori;
2. realizzazione delle reti metropolitane (*Metropolitan Area Network*, MAN) dove aumentano i punti di presenza per includere le sedi degli Enti Locali, delle Università, delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere, molte scuole e le sedi decentrate della Regione. La Regione e gli altri Enti condividono la proprietà delle reti MAN e, in questa fase, ogni Ente co-finanzia la propria sotto-rete di appartenenza;
3. utilizzo della fibra ottica per ridurre il problema del *digital divide*.

(Rapporto Benchmarking 2007 e "Accordo di Programma per lo sviluppo della banda larga sul territorio appenninico della Regione Emilia-Romagna).

A marzo 2009 lo stato di avanzamento della Rete Lepida può essere così sintetizzato:

- 2.600 Km di rete posata, suddivisi in 2.400 Km di dorsali e 200 Km di rilegamenti (segmenti di collegamento tra le dorsali e i punti terminali verso l'utenza)
- 60.000 i Km di fibre ottiche di proprietà della Regione

- collegamento a larga banda con altre tecnologie (xDSL, satellite e wireless) dei territori non serviti dalla fibra ottica
- realizzazione di oltre 450 punti di presenza (compresi gli accessi con tecnologia xDSL e satellite).

Tabella 2 - Emilia-Romagna, Enti collegati alla rete Lepida a marzo 2009. Fonte: Regione Emilia-Romagna, Direzione Generale Organizzazione, personale, sistemi informativi e telematica, area Coordinamento delle attività per l'*e-government* e del piano telematico.

Provincia	Comuni nella Provincia	Fibra ottica	xDSL o wireless	Satellite	Totale Comuni collegati
Piacenza	48	32	13	3	48
Parma	47	30	17	0	47
Reggio Emilia	45	34	11	0	45
Modena	47	33	14	0	47
Bologna	60	39	21	0	60
Ferrara	26	19	7	0	26
Forlì Cesena	30	21	8	1	30
Ravenna	18	15	3	0	18
Rimini	20	20	0	0	20
Totale	341	243	94	4	341

Altri Enti collegati	
Province	9
Comunità montane	18
Sedi RER	2
Aziende Sanitarie	17
Università di Bologna	60
Università di Ferrara	12
Istituti CNR	2
Parchi regionali	1
Altri Enti	5
Totale	126

I dati che seguono illustrano la diffusione del *digital divide* a fine marzo 2009 nel nostro territorio³:

- **164 (su 341) sono i comuni nei quali oltre il 95% della popolazione può accedere a servizi di connettività a banda larga**, mediante rete fissa (ADSL da 640 kb/s a 20 Mb/s) o via radio (standard hiperlan o WiMax). Di questi, 139 sono localizzati in pianura, 14 in aree pedemontane e 11 in

³ Elaborazioni della Regione Emilia-Romagna (Direzione generale personale, sistemi informativi e telematica, area "Coordinamento delle attività per l'*e-government* e del piano telematico") integrando i dati relativi all'offerta di servizi ADSL su rete fissa con dati provenienti dagli operatori di telecomunicazioni *wireless* e analisi dirette sul territorio.

montagna. Sono le province di Ravenna con il 95%, Rimini con il 94% e Forlì-Cesena con il 91% quelle dove più elevata è la percentuale di popolazione completamente raggiunta da servizi a banda larga sul totale della rispettiva popolazione provinciale.

- In situazione di **copertura parziale si trovano invece 134 comuni dell'Emilia-Romagna**, nei quali tra il 46% e il 95% della popolazione può accedere a servizi a banda larga. Essi sono equamente localizzati in pianura (66) e montagna (55) e minore è la loro presenza tra quelli pedemontani (13).
- Sono 43 i Comuni in *digital divide* dove i servizi a banda larga sono disponibili a meno del 45% della popolazione e di questi 31 sono localizzati in aree montane, 3 in quelle pedemontane e 9 in di quelle pianura. Si stima che circa il 2% della popolazione, pari a circa 92.000 abitanti - risiede in queste aree. Di questi, 14 sono i Comuni in *digital divide* completo, dove al massimo il 5% della popolazione del comune può accedere a tali servizi. Si stima che circa lo 0,5% della popolazione - pari a 21.053 abitanti - risiede in queste aree dove meno del 5% della popolazione è raggiunta dalla banda larga. Sono le province di Piacenza, Modena e Forlì-Cesena quelle nelle quali è maggiore la percentuale di popolazione in queste condizioni. Ravenna è l'unica provincia della regione nella quale non ci sono comuni in *digital divide* totale, se si limita l'analisi alla sola connettività ADSL su rete fissa.

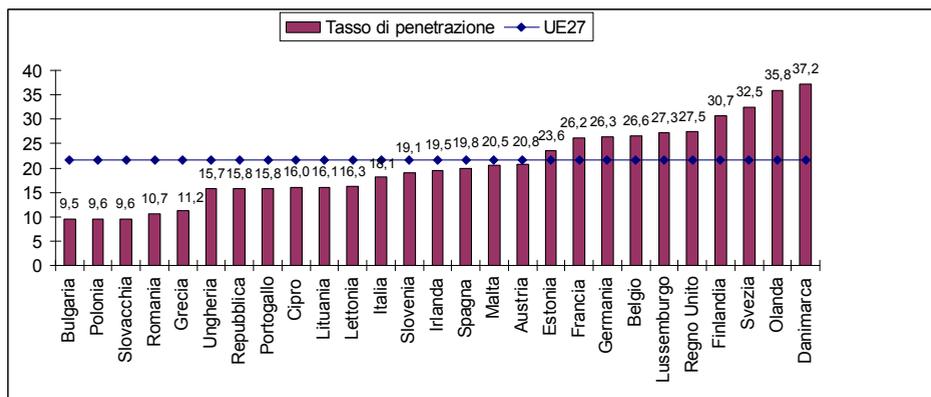
Complessivamente, la banda larga raggiunge il 92,8% della popolazione emiliano-romagnola.

Entro la fine del 2010 è prevista una serie di interventi per la realizzazione di reti *wireless* per servizi a privati in aree *digital divide* e il potenziamento dell'infrastruttura in fibra ottica per la banda larga sulle centrali Telecom sprovviste di servizio ADSL o con capacità limitata. Gli interventi contribuiranno a ridurre di ulteriori 4 punti percentuali la popolazione soggetta al *digital divide* geografico, contribuendo a raggiungere, a regime, l'obiettivo di circa il 99% di popolazione coperta da servizi a banda larga.

Un indicatore utile per confrontare le diverse situazioni nazionali è la **penetrazione della banda larga** (rapporto fra numero di accessi e popolazione). La penetrazione della banda larga in Europa (UE27) è in crescita, dal 18,2% del 2007 al 21,7% del 2008. Danimarca e Olanda presentano i valori più elevati (37,2% e 35,8%), Regno Unito, Lussemburgo, Belgio, Germania e Francia superano il 25%. La Bulgaria è in coda con il 9,5%. **L'Italia è al 18,1%**, +2,2 punti percentuali rispetto all'anno precedente (fonte Eurostat, dati luglio 2008).

Grafico 3 - Tasso di penetrazione della banda larga a luglio 2008 (valori percentuali).

Fonte: Commissione Europea, Broadband access in the EU, situation at 1 July 2008.



3.1 Si consolida la presenza della Pubblica Amministrazione nel territorio digitale

Nel 2007 tutti i Comuni dell'Emilia-Romagna possiedono una connessione a internet, di questi l'87,2% è collegato attraverso la banda larga. E' il valore più alto fra le Regioni italiane, seguito dalla Toscana (84,6%) e dalla Lombardia (75,4%) e ben al di sopra della media per il complesso dei comuni italiani (58,9%). Nel 2005 i Comuni emiliano-romagnoli collegati a internet con la banda larga erano il 57,8%, il dato nazionale era pari al 32,1% (Istat, le tecnologie ICT nelle amministrazioni locali).

Il sito web istituzionale è uno strumento attraverso il quale le Amministrazioni Pubbliche realizzano l'*e-government* mettendo a disposizione i servizi alle altre Amministrazioni, ai cittadini e alle imprese. Nel 2007 in Emilia-Romagna 340 Comuni su 341 sono *on line* (Benchmarking 2008).

Una variabile da considerare è la dimensione comunale: a livello italiano ad esempio, tutti i comuni con più di 60.000 abitanti (che rappresentano l'1,2% del totale dei comuni) dispone del sito web, la percentuale scende al 93,9% per i comuni che hanno fra i 5.000 e i 10.000 abitanti e cala ancora (70,8%) per i comuni più piccoli, i più numerosi (pari al 71,1%).

Tabella 3 - Italia ed Emilia-Romagna, percentuale di Comuni che dispongono di una connessione a banda larga, di un sito web e di una rete intranet (anno 2007). Fonte: Istat, "L'ICT nelle amministrazioni locali, anno 2007".

Classi di ampiezza demografica dei Comuni italiani	% di Comuni	% di Comuni con connessione a banda larga	% di Comuni con sito web istituzionale	% di Comuni con intranet
Oltre 60.000	1,2	99,0	100,0	93,8
20.001-60.000	4,9	87,2	99,1	69,0
10.001-20.000	8,2	86,4	98,1	53,6
5.001-10.000	14,6	77,2	93,9	37,5
fino a 5.000	71,1	49,3	70,8	21,7
<i>Italia</i>	<i>100,0</i>	<i>58,9</i>	<i>78,2</i>	<i>29,8</i>
<i>Emilia-Romagna</i>	<i>4,2</i>	<i>87,2</i>	<i>96,3</i>	<i>46,6</i>

Nel 2007, in base al monitoraggio realizzato dalla Regione Emilia-Romagna, su 341 Comuni, 52 forme associative, 9 Province e la Regione⁴, **il 97% degli enti risulta *on line*** con siti propri o ospitati.

⁴La metodologia considera anche i siti ospitati purché i contenuti siano gestiti dalla PA di riferimento. Si fa infatti riferimento alle opportunità offerte al cittadino indipendentemente da chi gestisce la parte tecnologica.

Si è omessa la valutazione della presenza *on line* delle ASL, delle società di erogazione di pubblici servizi, delle Università e delle Camere di Commercio, dal momento che la loro presenza *on line* con dominio proprio è consolidata da tempo (Benchmarking 2008).

Gli enti che non sono in rete sono 11, in prevalenza forme associative e un solo Comune, erano 17 nel 2006.

A una prima valutazione dei contenuti disponibili sul web si evidenzia come solo il **30% dei Comuni disponga di siti ricchi di informazioni e di servizi**. All'estremo opposto circa il 10% ha solo una struttura base o al massimo fornisce informazioni di tipo turistico e di descrizione generale del territorio. Il 60%, infine, offre sia informazioni che alcuni servizi *on line* (Fonte Regione Emilia-Romagna, Benchmarking della società dell'Informazione).

L'effettiva disponibilità di servizi *on line* interattivi - che consentono cioè uno scambio bidirezionale tra cittadino e P.A. mediante il web - **non è particolarmente elevata**. Nel 2007 su 341 Comuni presenti in regione l'84,4% erogava da 1 a 3 servizi interattivi (su 12 di competenza comunale rilevati). Solo 7 Comuni offrivano 6 o più servizi effettivamente interattivi ai quali se ne aggiungono 12 che rendono disponibili 4-5 servizi. La maggioranza di questi Comuni si localizza lungo o intorno la via Emilia, con presenze però anche nelle zone appenniniche della Romagna e nel ferrarese. Il 40% della popolazione regionale può godere di almeno 4 servizi comunali realmente interattivi. (Fonte: Hot Spot 2007, guida tascabile a 24 servizi on line della Pubblica Amministrazione in Emilia-Romagna⁵)

In un panorama di sostanziale cautela nell'utilizzo del canale web per relazionarsi con la P.A. vi sono alcune aree di eccellenza. Il prestito bibliotecario nella provincia di Ravenna, che fa parte del polo bibliotecario della Romagna, gestisce il 70% delle prenotazioni

⁵http://www.regionedigitale.net/wcm/erdigitale/pagine/pagina_documentazione/pubblicazioni/Hotspot.htm

complessive mediante il canale web. Il servizio d'iscrizione all'asilo nido *on line* è diffuso nel Comune di Bologna dove, nel 2007, il 21% delle pratiche (556 su 2632) utilizzava il canale telematico. (Fonte: Benchmarking della società dell'Informazione: Domanda e offerta di servizi di *e-gov*, anno 2008)

L'informatizzazione nei Comuni in Emilia-Romagna è diffusa: **7 funzioni sulle 13 analizzate sono informatizzate in più dell'85% dei Comuni.** Si fa riferimento ai Comuni che hanno adottato un'informatizzazione con software specifici (il complemento a 100 della tabella 4 indica la quota di Comuni che non rispondono, che non hanno informatizzato o che dispongono solamente di una informatizzazione più blanda e meno strutturata come quella offerta da un usuale strumento Office).

Tabella 4 - Emilia-Romagna, Comuni che utilizzano applicazioni specifiche a supporto delle funzioni amministrative. Fonte: Juice 4, La Società dell'informazione in Emilia-Romagna, sintesi dei dati 2007/2008.

	Percentuale Comuni 2007	Variazione 2005- 2007 (in punti percentuali)
Gestione personale	89%	+1
Gestione contabilità economica e finanziaria	99%	+1
Gestione provveditorato	40%	+3
Gestione pagamenti	90%	+5
Controllo di gestione	54%	+4
Gestione atti amministrativi e delibere	86%	+1
Gestione protocollo	98%	+1
Gestione contratti	38%	N.d.
Gestione patrimonio	66%	N.d.
Gestione bandi e concorsi	30%	N.d.
Gestione tributi	97%	+1
Anagrafe e stato civile	100%	+2
Ufficio relazioni con il pubblico (URP)	37%	N.d.

Anche a livello italiano l'informatizzazione attraverso applicazioni specifiche è molto diffusa, ma inferiore rispetto all'Emilia-Romagna. In particolare, per i servizi personale, provveditorato, atti amministrativi e delibere, patrimonio, ufficio relazioni con il pubblico, la percentuale di Comuni emiliano-romagnoli che utilizzano applicazioni specifiche supera la media nazionale di almeno dieci punti percentuali (Fonte: Istat. Rilevazione sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni locali - Anno 2007).

4. La dimensione culturale: diffusione delle competenze

Oltre alla dotazione infrastrutturale, un'altra dimensione importante è la **disponibilità tecnologica delle persone e la loro capacità** di utilizzare i servizi messi a disposizione con la banda larga (Istat, "Cittadini e nuove tecnologie", anno 2008):

- il 50% degli emiliano-romagnoli utilizza un personal computer, in aumento di cinque punti percentuali rispetto al 2007
- il 46,4% degli emiliano-romagnoli dichiara di utilizzare internet (cinque punti percentuali in più rispetto al dato del 2007)
- il 40,7% di coloro che utilizza il computer ha seguito uno o più corsi inerenti il suo utilizzo
- personal computer e internet vengono utilizzati con una certa regolarità: gli utenti del computer che ne fanno un uso quotidiano sono più della metà degli utenti totali e circa la metà degli utenti internet accede alla rete tutti i giorni
- il 42,6% delle famiglie emiliano-romagnole dichiara di non possedere l'accesso a internet da casa per mancanza di capacità, il 28,3% ritiene che internet non sia utile o interessante⁶.

Un primo divario tecnologico è riconducibile al fattore generazionale. Nel 2007, il 48,2% delle famiglie emiliano-romagnole dispone di un personal computer a casa, il 39,6% possiede un collegamento a internet da casa (38,8% il dato nazionale), il 24,1% dispone di un

⁶ Le motivazioni sul non utilizzo si distribuiscono diversamente in base alla tipologia familiare (Istat, "Cittadini e nuove tecnologie", anno 2008).

collegamento a banda larga.⁷ Le famiglie con almeno un minorenne possiedono il più elevato tasso di disponibilità di personal computer, accesso a internet e banda larga.

Distinguendo l'analisi per tipologia familiare, le famiglie costituite da soli anziani con più di 65 anni hanno una minore disponibilità di personal computer e di accesso a internet rispetto alle famiglie che hanno almeno un componente minorenne, evidenziando come siano le fasce di popolazione più anziana a incontrare maggiori difficoltà nell'utilizzo delle ICT.

In Emilia-Romagna, così come in Italia, la percentuale di famiglie con anziani è più elevata rispetto alla percentuale di famiglie con minori: le famiglie emiliano-romagnole con almeno un sessantacinquenne sono il 38,7%, quelle con almeno un minore rappresentano il 24,8%⁸.

Si ricorda che le zone dell'Appennino presentano un'elevata percentuale di anziani con più di 65 anni, fascia di popolazione che risulta più soggetta ad un divario tecnologico di tipo generazionale in quanto meno orientata in media all'utilizzo della tecnologia. Il 27,9% dei residenti nelle zone montane ha più di 65 anni, si scende al 23,0% in collina e al 22,1% in pianura; più della metà degli anziani è composto da donne (dati al 01/01/2008)⁹. Nei comuni montani le percentuali di famiglie con un solo componente sono più elevate rispetto alle altre zone altimetriche.

⁷ Nel 2008 i dati sono in aumento, il 54,1% delle famiglie emiliano-romagnole dispone di un personal computer a casa, il 46,8% possiede un collegamento a internet da casa, il 33% si connette con la banda larga.

⁸ Istat, Indagine Multiscopo "Aspetti della vita quotidiana", media 2005-2006.

⁹ Fonte Regione Emilia-Romagna, Servizio Controllo strategico e statistica, Rilevazione per sesso ed età della popolazione residente.

Tabella 5 - Emilia-Romagna e Italia, famiglie per dotazione di beni tecnologici e tipologia familiare, anno 2007 (valori percentuali). Fonte: Regione Emilia-Romagna¹⁰, Eurostat (database "Information society statistics") e Istat, "Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione: disponibilità nelle famiglie e utilizzo degli individui, anno 2007".

	Personal computer	Accesso a internet	Connessione banda larga
Tutte le famiglie			
RER	48,2	39,6	24,1
Italia	47,8	38,8	22,6
Famiglie composte da soli anziani con più di 65 anni			
RER	4,9	2,9	1,3
Italia	6,5	4,8	2,2
Famiglie con almeno un minorene			
RER	77,1	61,5	39,0
Italia	71,2	55,7	34,0
Famiglie con almeno un componente fra i 16 e i 74 anni			
RER	55,0	45,4	27,5
Italia	48,0*	43,0	25,0
UE 27			
Paesi	60,0*	54,0	42,0

* anno 2006

Per realizzare un confronto internazionale si considerano le famiglie con almeno un componente fra i 16 e i 74 anni. In Italia ed Emilia-Romagna c'è ancora un ritardo rispetto alla media europea: nel 2007 il 45,4% delle famiglie in Emilia-Romagna possiede una connessione a internet e il 27,5% dispone di un connessione a

¹⁰ "Indagine annuale ICT", dati consultabili sul sito del Servizio Controllo strategico e statistica della Regione Emilia-Romagna.

banda larga, contro il 54% e il 42% della media europea a 27 Paesi. Olanda, Danimarca e Svezia registrano invece i tassi più elevati. I dati più recenti resi disponibili riferiti al 2008 (“indagine annuale ICT”) evidenziano un incremento rispetto all’anno precedente nella disponibilità della connessione a banda larga per le famiglie italiane di sei punti percentuali (31%) e di dieci punti percentuali per le famiglie emiliano-romagnole (38%), rimanendo comunque al di sotto della media europea.

L'utilizzo di internet per contattare e interagire con la Pubblica Amministrazione è stabile rispetto ai dati del 2007: nel 2008 il 41% degli “internauti” emiliano-romagnoli ha usato la rete per ottenere informazioni dai siti web della Pubblica Amministrazione. Il 29% ha scaricato moduli e il 12,9% ha spedito moduli compilati, valori leggermente sotto la media nazionale (tabella 6).

Tabella 6 - Italia ed Emilia-Romagna, persone di 14 anni e più che hanno usato internet per relazionarsi con la Pubblica Amministrazione, anno 2008 (valori per 100 persone di 14 anni e più che usano internet). Fonte: Istat, "Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione: disponibilità nelle famiglie e utilizzo degli individui".

	Ottenere informazioni dai siti della P.A.		Scaricare moduli della P.A.		Spedire moduli compilati della P.A.	
	Negli ultimi 3 mesi	Da 3 mesi a 1 anno fa	Negli ultimi 3 mesi	Da 3 mesi a 1 anno fa	Negli ultimi 3 mesi	Da 3 mesi a 1 anno fa
Piemonte	28,8	9,8	21,1	8,7	9,6	4,5
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	36,8	9,8	28,6	6,8	14,2	4,2
Lombardia	28,7	12,2	20,0	10,3	9,3	4,9
Trentino-Alto Adige	36,7	11,0	25,7	8,6	12,8	4,6
Bolzano/Bozen	37,5	8,9	25,1	7,4	11,6	4,1
Trento	35,8	13,1	26,3	10,0	14,0	5,1
Veneto	27,4	11,0	19,1	9,7	8,8	4,6
Friuli-Venezia Giulia	31,7	9,9	20,3	7,7	10,3	3,4
Liguria	25,2	10,9	18,4	7,2	8,9	3,6
Emilia-Romagna	30,4	9,9	20,7	8,3	9,2	3,9
Toscana	29,1	10,5	22,7	8,3	10,8	4,6
Umbria	27,4	13,4	22,7	11,8	9,9	5,8
Marche	23,4	9,6	18,1	7,0	9,1	3,5
Lazio	32,9	14,7	26,5	9,3	11,9	5,5
Abruzzo	26,5	9,9	21,5	8,8	8,9	4,4
Molise	26,8	9,5	20,7	7,9	12,1	3,6
Campania	30,5	7,0	25,6	5,5	16,2	4,6
Puglia	19,9	9,1	16,6	8,2	7,0	4,3
Basilicata	35,8	7,8	31,5	7,5	17,8	4,0
Calabria	28,3	7,9	22,4	7,2	11,7	3,4
Sicilia	27,4	8,4	21,3	7,6	11,9	3,6
Sardegna	33,0	8,3	26,7	9,1	15,9	3,4
Italia	28,9	10,6	21,7	8,6	10,6	4,5

I dati sulla **tipologia di persone che utilizza la rete per rapportarsi con la Pubblica Amministrazione** in Emilia-Romagna consentono di evidenziare alcune caratteristiche, riassunte nelle tabelle successive: in prevalenza sono uomini, persone fra i 25 e i 44 anni, in possesso di laurea o diploma superiore, nella condizione lavorativa di "occupato" (nella professione rivestono il ruolo di dirigenti, imprenditori, impiegati, liberi professionisti).

Tabelle 7a e 7b - Emilia-Romagna, profilo degli utenti Internet che interagiscono con la Pubblica Amministrazione on line per età e professione o che sarebbero interessati a farlo, anno 2006.

Fonte: Benchmarking della società dell'informazione in Emilia-Romagna, primo rapporto 2007.

Classe d'età	Uso di internet per svolgere pratiche piuttosto che recarsi di persona presso i servizi pubblici (sul totale degli utenti Internet negli ultimi 3 mesi con 6 anni e più)	Anche se non lo usa, sarebbe interessato ad usare internet per le pratiche con i servizi pubblici (sul totale degli utenti Internet negli ultimi 3 mesi con 6 anni e più)
6-24	7,81%	19,73%
25-44	26,27%	39,26%
45-64	16,66%	45,09%

Condizione occupazionale (solo individui con 15 anni e più)	Uso di internet per svolgere pratiche piuttosto che recarsi di persona presso i servizi pubblici (sul totale degli utenti Internet negli ultimi 3 mesi con 6 anni e più)	Anche se non lo usa, sarebbe interessato ad usare internet per le pratiche con i servizi pubblici (sul totale degli utenti Internet negli ultimi 3 mesi con 6 anni e più)
<i>Occupato</i>	22,74%	40,81%
<i>Dirigenti, imprenditori, liberi professionisti</i>	28,80%	42,26%
<i>Direttivi, quadri, impiegati</i>	26,25%	40,51%
<i>Operai, apprendisti, lavoratori a domicilio per conto d'impresa</i>	8,17%	43,10%
<i>Lavoratori in proprio,</i>	17,23%	37,24%

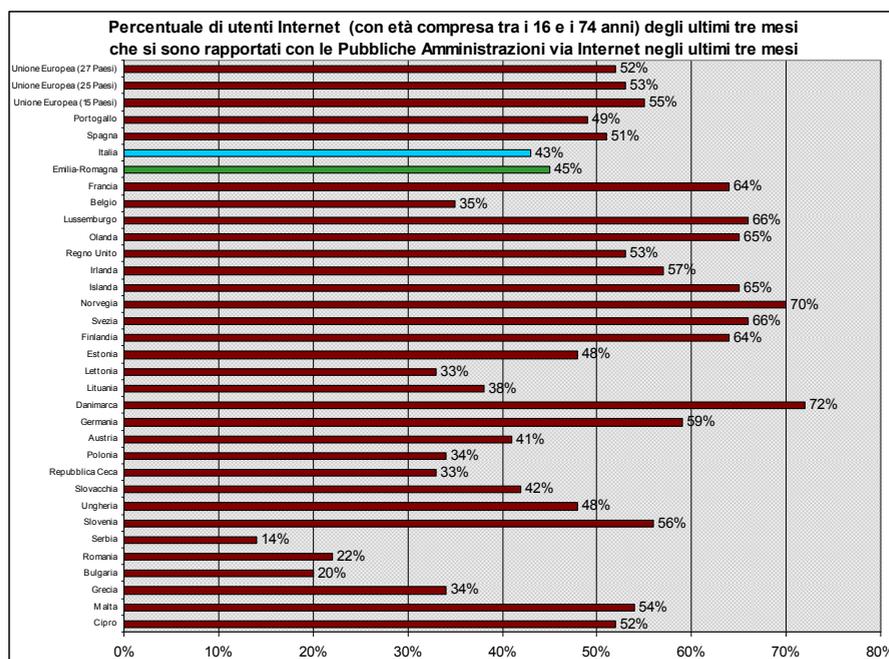
<i>coadiuvanti, soci di cooperative</i>		
<i>In cerca di occupazione</i>	29,30%	31,34%
<i>Studente</i>	13,55%	22,82%
<i>Ritirato dal lavoro, casalinghe</i>	9,27%	49,79%

Elaborazioni Regione Emilia-Romagna su dati ISTAT, 2006

Il contatto via web con le Pubbliche Amministrazioni è stato effettuato in Emilia-Romagna da una percentuale di utenti internet leggermente superiore a quella media nazionale, ma inferiore di una decina di punti percentuali rispetto alla media europea (Juice4)¹¹.

Grafico 4 - Percentuale di utenti internet che negli ultimi tre mesi hanno interagito con la Pubblica Amministrazione attraverso la rete, anno 2007 (valori percentuali).

Fonte: Juice 4 - La società dell'informazione in Emilia-Romagna, sintesi dei dati 2007/2008.



¹¹http://www.regionedigitale.net/wcm/erdigitale/pagine/pagina_documentazione/pubblicazioni/juice08.htm

5. Dall'infrastruttura ai servizi: spunti per ulteriori analisi dalla clausola valutativa

Le infrastrutture realizzate hanno incrementato la connettività del territorio. Ora, nel PITER 2007-2009, emerge la volontà di potenziare i servizi e attuare l'*e-government* con livelli di qualità omogenei.

I rapporti Benchmarking più recenti evidenziano come la relazione fra cittadini ed *e-government* sia un processo tutt'ora in corso. Per consolidare le attività delle Pubbliche Amministrazioni *on line*, occorre **rafforzare il web** come punto di riferimento per i cittadini e le imprese, attribuendogli un ruolo prioritario, consolidando e ampliando i servizi offerti.

Al tempo stesso, per rafforzare il rapporto fra cittadino e web, occorre **incrementare le competenze** per quella fascia di popolazione che ancora non gestisce i rapporti con la Pubblica Amministrazione tramite internet, favorendo, ad esempio, iniziative di formazione. Per chi già conosce internet, si devono realizzare azioni che favoriscano l'utilizzo della rete anche per **interagire con la P.A.**

Sono passaggi importanti che richiedono attenzione sui risultati raggiunti dalla legge, così come previsto dalla clausola valutativa della l.r. 11/2004. In tal senso, diventa strategico coordinare il ruolo che nel PITER ha l'attività di monitoraggio e benchmark con le attività previste dalla clausola valutativa. In particolare, approfondire la valutazione dei risultati e delle ricadute dei progetti rivolti agli utenti per "fornire indicazioni precise e concrete sui risultati del passaggio all'*e-government*" (PO 2008).

Art. 24 l.r. 11/2004
Clausola valutativa

1. Con cadenza biennale, la Giunta presenta al Consiglio regionale una relazione sull'attuazione della legge e sui risultati da essa ottenuti in termini di potenziamento delle infrastrutture di rete e di sviluppo del sistema informativo regionale. La relazione è presentata alla Commissione consiliare competente in materia e deve contenere risposte documentate ai seguenti quesiti:

- a) in che misura la connessione a banda larga è operativa e diffusa fra le pubbliche amministrazioni operanti sul territorio regionale;
- b) quali forme di divario digitale esistono nell'accesso alla rete e quali iniziative si intende realizzare per superarle;
- c) in che misura le pubbliche amministrazioni collegate alla rete sfruttano le potenzialità del sistema informativo regionale per condividere e scambiarsi informazioni contenute in banche dati gestite singolarmente;
- d) quali cambiamenti ha prodotto lo sviluppo delle tecnologie d'informazione e comunicazione, promosso dalla Regione, nel mercato dei servizi di connettività e a valore aggiunto;
- e) in che misura la costituzione di una struttura regionale di acquisto di cui all'articolo 19, ha modificato le modalità di approvvigionamento di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni;
- f) quali opinioni hanno esperti e operatori del settore in merito all'efficacia degli interventi previsti nella legge nel potenziare le infrastrutture di rete e nel promuovere l'utilizzo del sistema informativo regionale.

2. La relazione è resa pubblica insieme agli eventuali documenti del Consiglio regionale che ne concludono l'esame.

3. Per svolgere le analisi necessarie a rispondere ai quesiti elencati al comma 1 sono stanziati adeguate risorse.

Collana editoriale *Gli Speciali*

curata dalla Direzione generale dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna - Servizio legislativo e qualità della legislazione.

Gli Speciali sono disponibili sul sito dell'Assemblea al seguente indirizzo:

http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/al/astud/pub/legislativo/index/pubblicazioni/gli_speciali.htm

- ❖ Le politiche di sostegno al cambiamento e all'innovazione per il territorio digitale - *Nota sull'attuazione della l.r. 11/04 Giugno 2009*

- ❖ Il Consiglio delle Autonomie Locali
Gennaio 2009

- ❖ Atti relativi alla Presentazione del Sesto Rapporto sulla legislazione regionale e dell'allegato: "A cinque anni dalla riforma dei servizi sociali, una prima analisi"
(VIII Legislatura - Anno 2007)
Dicembre 2008

- ❖ *Diritto Comunitario e Regioni* - Test di Sussidiarietà sulla proposta di Direttiva CE *Servizi sanitari transfrontalieri*
Novembre 2008

- ❖ *La nuova legge n. 16 del 2008 per le attività comunitarie, internazionali ed interregionali della Regione Emilia-Romagna*
Novembre 2008

- ❖ *La popolazione anziana e disabile in Emilia-Romagna*
- Approfondimento statistico alla relazione "A cinque anni dalla riforma dei servizi sociali, una prima analisi. Relazione sullo stato di attuazione della L.r. 2/2003 Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"
Ottobre 2008

- ❖ *Regolamento interno dell'Assemblea legislativa* -
Deliberazione assembleare 28 novembre 2007, n. 143
- Decreto della Presidente Monica Donini 4 dicembre 2007, n. 1
Maggio 2008

- ❖ *Atti relativi alla Presentazione del Quinto Rapporto sulla legislazione regionale - VIII Legislatura (anno 2006)*
Dicembre 2007

- ❖ *Il filo di Arianna - 36 anni di Regione*
Marzo 2007

- ❖ *Demetra* - Indicazioni su contenuti ed utilizzo
Marzo 2007

-
- ❖ *Atti relativi alla Presentazione del Quarto Rapporto sulla legislazione regionale (VIII Legislatura: 16 maggio 2005 - 31 dicembre 2005)*
Gennaio 2007

 - ❖ *Diritto Comunitario e Regioni - Il 2° Test di Sussidiarietà nel progetto pilota del Comitato delle Regioni*
Gennaio 2007

 - ❖ *Diritto Comunitario e Regioni - La partecipazione regionale alla formazione ed attuazione del diritto comunitario. Applicazione delle leggi Buttiglione e la Loggia fino ai più recenti atti regionali in materia comunitaria*
Dicembre 2006

 - ❖ *Sitografia (Repertorio di siti Web)*
Volume Primo - Volume Secondo - Volume Terzo
Luglio 2006

 - ❖ *Ambiente, Istruzione, Lavoro e Sanità: le Regioni affrontano le nuove competenze*
Febbraio 2006

 - ❖ *Atti relativi alla Presentazione del Terzo rapporto sulla legislazione regionale (VII Legislatura: Anni 2000-2005)*
- 14 novembre 2005
Gennaio 2006
-

**Direzione generale dell'Assemblea legislativa della
Regione Emilia-Romagna -
Servizio legislativo e qualità della legislazione**

Responsabile del Servizio:

Anna Voltan

Coordinamento redazionale:

Daniela Biondi

Copertina:

Centro grafico dell'Assemblea legislativa

Stampa a cura del:

Centro stampa della Regione Emilia-Romagna

Finito di stampare nel mese di maggio 2009

Viale Aldo Moro, 50 - 40127 Bologna
tel. 051 527 5862 - fax 051 527 5783

