

**SETTIMO RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE**

# **A** LLEGATO

**LE POLITICHE DI SOSTEGNO  
AL CAMBIAMENTO E ALL'INNOVAZIONE  
PER IL TERRITORIO DIGITALE**

*Nota sull'attuazione della Legge regionale 11/2004  
"Sviluppo regionale della Società dell'informazione"*

*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*

*Finito di stampare nel mese di luglio 2009*

**SETTIMO RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE**

# **A** **ALLEGATO**

**LE POLITICHE DI SOSTEGNO  
AL CAMBIAMENTO E ALL'INNOVAZIONE  
PER IL TERRITORIO DIGITALE**

***Nota sull'attuazione della Legge regionale 11/2004  
"Sviluppo regionale della Società dell'informazione"***



# INDICE

1. Investire nelle tecnologie per superare le diseguaglianze	p. 1
2. La <i>governance</i> del Piano telematico regionale	" 2
2.1 <i>I programmi operativi annuali</i>	" 6
3. La dimensione tecnologica: diffusione della banda larga	" 10
3.1 <i>Si consolida la presenza della Pubblica Amministrazione nel territorio digitale</i>	" 15
4. La dimensione culturale: diffusione delle competenze	" 20
5. Dall'infrastruttura ai servizi: spunti per ulteriori analisi dalla clausola valutativa	" 27



## 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 approvazione della legge di riforma del Bollettino Ufficiale Regionale (l.r. 7/2009), 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. In seguito all'approvazione della l.r. 7/2009, la nota costituisce un aggiornamento dello "Speciale" curato dal Servizio legislativo e qualità della legislazione pubblicato nel mese di maggio.*

## 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'occupazione<sup>1</sup>, 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

---

<sup>1</sup> 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 2007<sup>2</sup>).

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

---

<sup>2</sup> 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 PiTER 2007-2009 passa attraverso l'adozione di programmi annuali e, dall'analisi dei Programmi Operativi per il 2008 e 2009 (PO 2008 e 2009), si possono trarre alcuni spunti. Il primo dato che emerge è la trasversalità della legge che tocca diverse aree di intervento, come evidenziato nel budget sintetico contenuto nel PO 2008.

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

	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<b>Totale</b>
Infrastrutture di rete per la P.A., i cittadini e le imprese	50.161	38.127	28.501	<b>116.790</b>
Infrastrutture per l'accesso e l'operatività	3.905	14.464	13.602	<b>31.971</b>
Servizi a cittadini e imprese	3.273	15.250	16.218	<b>34.741</b>
Servizi per la sanità	10.587	16.413	13.485	<b>40.484</b>
Servizi per l'istruzione	-	1.093	-	<b>1.093</b>
Riduzione del <i>Knowledge Divide</i>	840	770	500	<b>2.110</b>
Ricerca e sviluppo	20	30	30	<b>80</b>
Monitoraggio e <i>benchmarking</i>	247	255	300	<b>802</b>
<b>Totale</b>	<b>69.033*</b>	<b>86.402</b>	<b>72.636**</b>	<b>228.072</b>

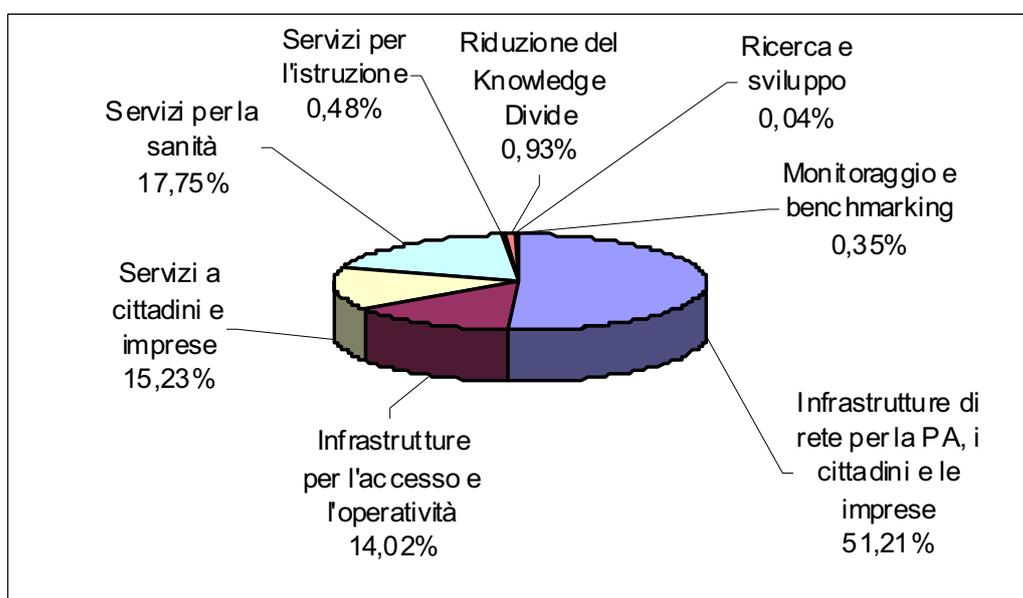
\* Rispetto il PO 2007 è stata effettuata una rimodulazione delle attività di alcuni progetti con la revisione degli impegni di spesa per il 2007.

\*\* Dati del PO 2008, per il 2009 sono quindi previsioni da confermare.

Il PO 2008, a metà programmazione, dà quindi atto delle risorse riconducibili al PiTER 2007-2009 che, nel suo insieme, prevede quasi 230 milioni di euro.

La distribuzione percentuale delle risorse tra le linee guida della programmazione evidenzia l'attenzione per la creazione di infrastrutture di rete per la PA, i cittadini e le imprese.

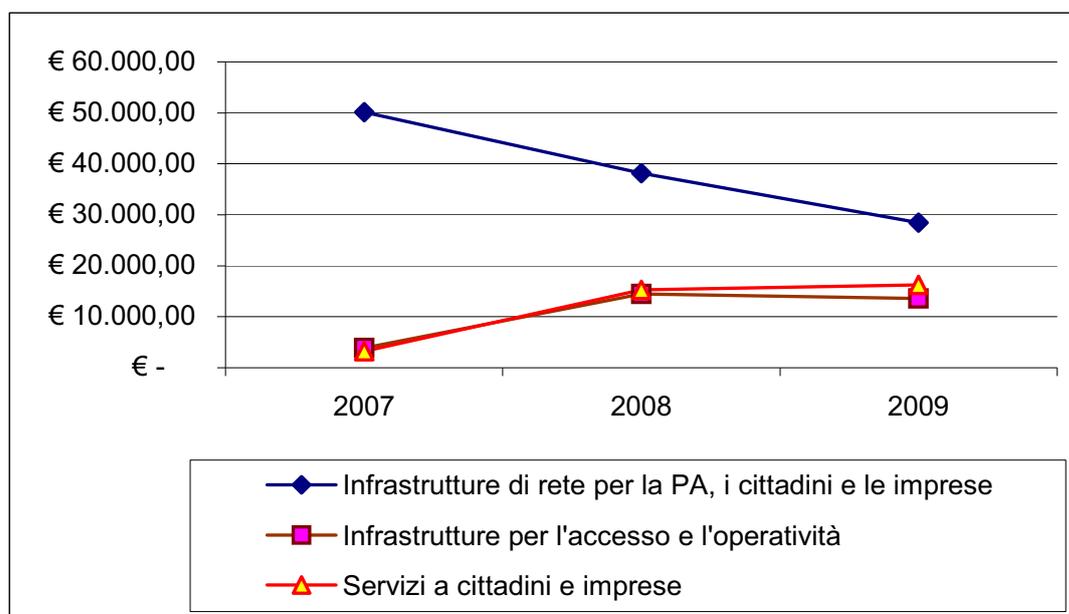
**Grafico 1** - Ripartizione percentuale delle risorse previste per il triennio 2007-2009 fra le diverse linee guida - Fonte: PO 2008.



Circa l'80% delle risorse (triennio 2007-2009) è dedicato alle infrastrutture. Il 51,21%, vedi Lepida, per connettere gli enti ed ampliare la disponibilità della banda larga. Il 14% ad infrastrutture per l'accesso e l'operatività di forme di *e-government*, per creare una piattaforma utilizzabile dagli enti ed integrare i diversi sistemi. Il 15%, infine, su interventi per servizi a cittadini e imprese destinati ad incrementare la disponibilità di informazioni, dati e servizi pubblici accessibili via internet e favorire lo sviluppo dell'*e-government*.

L'andamento nel tempo (Grafico 2) evidenzia un orientamento delle risorse dalla costruzione delle infrastrutture allo sviluppo di attività che le utilizzino efficacemente. La riduzione delle risorse per le infrastrutture deriva dall'assorbimento dello sforzo iniziale per intervenire sulla rete; ora i PO si indirizzano verso obiettivi di rifinitura volti ad una diffusione capillare sul territorio, interventi che richiederanno minori risorse rispetto i primi *step*.

**Grafico 2** - Andamento delle risorse nel triennio per le prime tre linee guida del PiTER 2007-2009 - Fonte: PO 2008.



Le linee guida con incrementi di risorse più significativi sono quelle relative alle infrastrutture per l'accesso e per i servizi a cittadini e imprese.

Il PO 2009, recentemente approvato, rendicontando sui risultati del Programma Operativo dell'anno precedente, rileva come gli indicatori di avanzamento fisico delle attività siano in linea con la pianificazione. In particolare, il PO 2008 ha orientato il proprio focus

sui servizi di e-government, promuovendo azioni sull'intero sistema delle PA regionali predisponendo servizi e strumenti omogenei e condivisi. Quanto alla disponibilità di dati certi, affidabili e accessibili per tutti i soggetti istituzionali, è stata avviata la progettazione e l'implementazione di sistemi di anagrafe (territoriale, delle imprese, catastale ecc...) per mettere in relazione tutti i soggetti competenti. La presenza di infrastrutture consolidate, ha permesso di orientare l'attenzione del PO sull'implementazione dei servizi, dando avvio ad una nuova azione coordinata di progettazione e realizzazione di servizi pubblici destinati ai cittadini, alle imprese ed alle PA.

Il nuovo trend di programmazione trova riscontro negli obiettivi del PO 2009, che prevede fino al 2010 un periodo di transizione per le politiche dell'ICT in cui i servizi prodotti dal PiTER passeranno dalla fase di pre-esercizio progettuale, a quella di pieno esercizio. La chiusura del triennio di programmazione dovrebbe quindi portare verso la diffusione ed il miglioramento della qualità dei servizi. Le risorse del PO 2009 dedicate alle infrastrutture per l'accesso e l'operatività e nei servizi a cittadini e imprese sono in aumento, anche per rispondere alle indicazioni ottenute con rilevazioni sulla società dell'informazione regionale. Su indicazioni fornite dai cittadini, sono stati avviati progetti per garantire piattaforme fruibili (fatturazione elettronica, sportello unico per le attività produttive ecc...) ed offrire servizi completi con canali innovativi come LEPIDA TV, RAcER (rete per l'accessibilità in Emilia-Romagna). L'indirizzo è quello di puntare su servizi on line che facciano risparmiare tempo, con tariffe vantaggiose ad elevata accessibilità, completezza e disponibilità di modulistica.

### 3. La dimensione tecnologica: diffusione della banda larga

La disponibilità della banda larga è un indicatore dello sviluppo del territorio digitale, perché offre a tutti le stesse opportunità. La mancanza o l'insufficienza della disponibilità della 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 PO annuali, attraverso la l.r. 11/2004 è stata istituita formalmente. La costruzione della rete avviene in tre fasi che non necessariamente risultano sequenziali<sup>3</sup>:

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). È un'attività finanziata interamente dalla Regione che diventa proprietaria della rete 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;

---

<sup>3</sup> Fonte: Rapporto Benchmarking 2007 e "Accordo di Programma per lo sviluppo della banda larga sul territorio appenninico della Regione Emilia-Romagna".

3. utilizzo della fibra ottica per ridurre il *digital divide*.

A marzo 2009 lo stato di avanzamento di Lepida è così sintetizzabile:

- 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, DG 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	30	21	8	1	30
Cesena					
Ravenna	18	15	3	0	18
Rimini	20	20	0	0	20
<b>Totale</b>	<b>341</b>	<b>243</b>	<b>94</b>	<b>4</b>	<b>341</b>

<b>Altri Enti collegati</b>	
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
<b>Totale</b>	<b>126</b>

I dati che seguono illustrano la diffusione del *digital divide* a fine marzo 2009 nel nostro territorio<sup>4</sup>:

- 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

---

<sup>4</sup> 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 - risieda 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 - risieda 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.

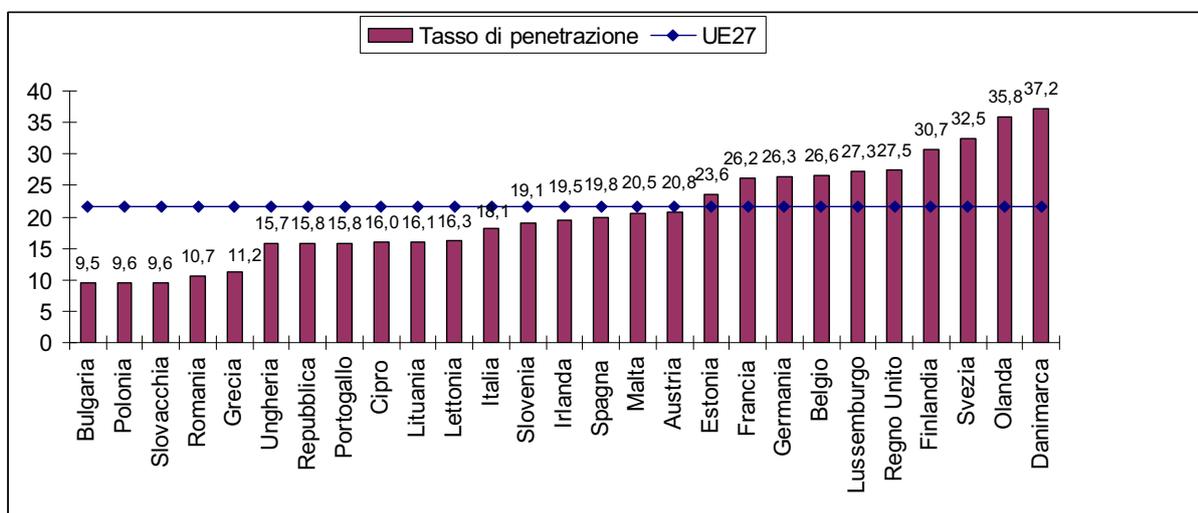
**Complessivamente, la banda larga raggiunge il 92,8% della popolazione emiliano-romagnola.**

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 Regione<sup>5</sup>, il **97% degli enti risulta *on line*** con siti propri o ospitati.

<sup>5</sup> La 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-Romagna<sup>6</sup>)

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

---

<sup>6</sup>[http://www.regionedigitale.net/wcm/erdigitale/pagine/pagina\\_documentazione/pubblicazioni/Hotspot.htm](http://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).

Su questi temi è di recente stato pubblicato "Le dotazioni informatiche delle Pubbliche Amministrazione emiliano-romagnole", un approfondimento sulle dotazioni, organizzazione, gestione delle ICT nelle Pubbliche Amministrazioni, unitamente all'offerta di servizi all'utenza, a cura del Servizio Controllo Strategico e Statistica in collaborazione con la Direzione Generale Centrale Organizzazione, Personale Sistemi Informativi e Telematica<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> La pubblicazione è disponibile al link

[http://templatecms.regione.emilia-romagna.it/wcm/erdigitale/pagine/pagina\\_documentazione/pubblicazioni/dotazioni\\_informatiche\\_pa\\_er.htm](http://templatecms.regione.emilia-romagna.it/wcm/erdigitale/pagine/pagina_documentazione/pubblicazioni/dotazioni_informatiche_pa_er.htm)

**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 interessante<sup>8</sup>.

**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

---

<sup>8</sup> Le motivazioni sul non utilizzo si distribuiscono diversamente in base alla tipologia familiare (Istat, "Cittadini e nuove tecnologie", anno 2008).

collegamento a banda larga.<sup>9</sup> Le famiglie con almeno un minorenni 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%<sup>10</sup>.

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 27,7% dei residenti nelle zone montane ha più di 65 anni, si scende al 22,9% in collina e al 22,0% in pianura; più della metà degli anziani è composto da donne (dati al 01/01/2009)<sup>11</sup>. Nei comuni montani le percentuali di famiglie con un solo componente sono più elevate rispetto alle altre zone altimetriche.

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Istat, Indagine Multiscopo "Aspetti della vita quotidiana", media 2005-2006.

<sup>11</sup> 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-Romagna<sup>12</sup>, 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
<b>Tutte le famiglie</b>			
RER	48,2	39,6	24,1
Italia	47,8	38,8	22,6
<b>Famiglie composte da soli anziani con più di 65 anni</b>			
RER	4,9	2,9	1,3
Italia	6,5	4,8	2,2
<b>Famiglie con almeno un minorenne</b>			
RER	77,1	61,5	39,0
Italia	71,2	55,7	34,0
<b>Famiglie con almeno un componente fra i 16 e i 74 anni</b>			
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

<sup>12</sup> "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
<b>Emilia-Romagna</b>	<b>30,4</b>	<b>9,9</b>	<b>20,7</b>	<b>8,3</b>	<b>9,2</b>	<b>3,9</b>
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
<b>Italia</b>	<b>28,9</b>	<b>10,6</b>	<b>21,7</b>	<b>8,6</b>	<b>10,6</b>	<b>4,5</b>

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%

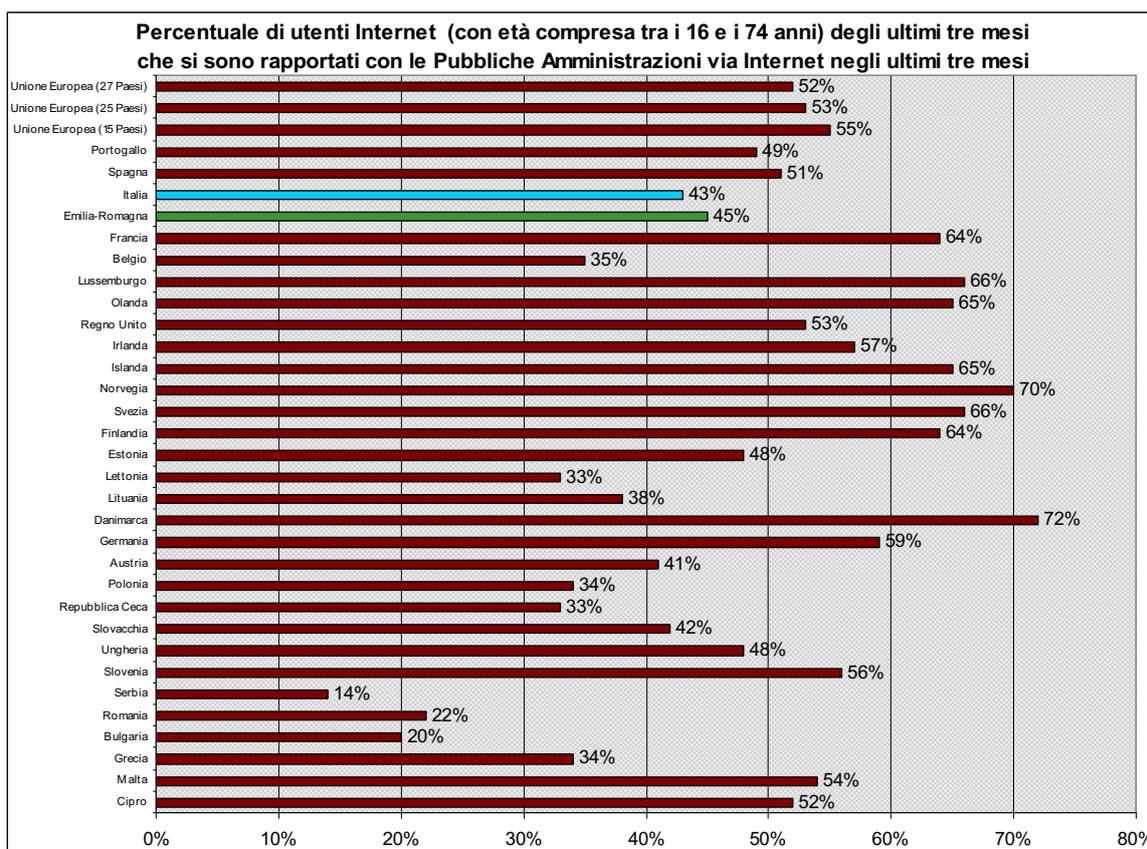
<i>coadiuvanti, soci di cooperative</i>		
<i>In cerca di occupazione</i>	<b>29,30%</b>	<b>31,34%</b>
<i>Studente</i>	<b>13,55%</b>	<b>22,82%</b>
<i>Ritirato dal lavoro, casalinghe</i>	<b>9,27%</b>	<b>49,79%</b>

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)<sup>13</sup>.

**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.



<sup>13</sup> [http://www.regionedigitale.net/wcm/erdigitale/pagine/pagina\\_documentazione/pubblicazioni/juice08.htm](http://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. Il PO 2009, infatti, sottolinea che "nel 2009, con il completarsi della programmazione triennale, verrà fatto intenso uso dei dati di monitoraggio e di quelli di benchmarking per redigere un saldo completo e dettagliato delle azioni del PiTER e offrire, quale eredità per la programmazione futura, un quadro di aree su cui si ritiene opportuno intervenire."

**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.



---

**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**

Viale Aldo Moro, 50 - 40127 Bologna

tel. 051 527 5862 - fax 051 527 5783