



Rete Urbana delle Rappresentanze



Centro Studi Investimenti Sociali



Centro di Formazione e Studi

---

## **6° RAPPORTO LE CITTÀ DIGITALI IN ITALIA**

**Indagine RUR-CENSIS, Formez  
sui servizi online della Pubblica Amministrazione locale**

**Roma, 22 novembre 2001**

**Il rapporto è stato realizzato con il contributo della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica.**

## INDICE

Premessa	Pag.	1
1. Governo digitale: la devolution senza linee guida	“	3
2. Dimensioni del fenomeno	“	8
3. Contenuti istituzionali e trasparenza	“	13
3.1. L’anno della riconoscibilità istituzionale senza ambiguità	“	13
3.2. I primi passi verso l’amministrazione elettronica	“	15
3.3. L’Ufficio Relazioni con il Pubblico <i>on line</i> come contenitore di informazioni e servizi	“	17
3.4. Gli strumenti per vincere la sfida della devolution	“	19
4. Qualità e interattività dei servizi	“	22
4.1. La rivoluzione imperfetta: la mancanza di servizi <i>on line</i>	“	22
4.2. La rivoluzione riuscita: l’offerta informativa <i>on         line</i>	“	27
5. Usabilità e Accessibilità	“	30
5.1. La Pubblica Amministrazione non semplifica la navigazione	“	31
5.2. Site Positioning System	“	33
5.3. Gli ausili all’orientamento: una difficile evoluzione	“	37
5.4. L’applicazione delle linee guida di accessibilità: una check list	“	38
6. Cooperazioni, relazionalità e communities	“	42
6.1. Popolarità diffusa	“	42
6.2. La cooperazione tra soggetti attivi a livello locale	“	44
6.3. L’istituzionalizzazione a discapito della socializzazione	“	46
7. Marketing territoriale e sviluppo economico	“	48
7.1. Due tipi di spinta allo sviluppo locale	“	48
7.2. I siti ufficiali da promozionali a istituzionali	“	51
7.3. Lo sportello unico strumento del marketing territoriale	“	53
8. Professionalizzazione dei dispositivi tecnologici	“	55
8.1. Lo sviluppo dell’Outsourcing	“	55
8.2. Una via italiana all’ <i>open source</i> ?	“	59

8.3. Lo sviluppo tecnologico delle applicazioni web secondo la prospettiva degli utenti	Pag.	63
8.4. Strategie di visibilità	“	65
9. La metodologia utilizzata	“	67
9.1. L’universo di indagine	“	68
9.2. L’analisi: la costruzione degli indici settoriali	“	70
9.3. Il metodo ARPA	“	71
10. Il rating della pubblica amministrazione locale	“	73

## PREMESSA

La realizzazione di un nuovo modello di Stato informatizzato e digitalizzato rappresenta, negli obiettivi del nuovo Governo, una delle priorità nel percorso di modernizzazione del Paese. Con la recente istituzione del nuovo Dipartimento per l'Innovazione e le tecnologie si intende infatti portare il nostro Paese ai livelli di competitività di quelli più avanzati.

Un ruolo importante in questa direzione è senza dubbio svolto dalle amministrazioni regionali e locali che, anche sulla spinta della normativa di riforma, hanno fortemente intensificato negli anni recenti la loro presenza sulla rete per offrire in modo più efficace e tempestivo informazioni e servizi agli utenti, per assicurare nuovi meccanismi di trasparenza nei rapporti con la pubblica amministrazione, per garantire migliori possibilità di partecipazione alla vita democratica del Paese da parte dei cittadini.

Se il 2000 è stato definito nel precedente rapporto sulle Città digitali “l'anno del decollo”, quali sono dunque gli sviluppi che caratterizzano l'evoluzione del fenomeno nell'anno che volge al termine, durante il quale molte sono state le iniziative finalizzate ad accelerare i processi di innovazione organizzativa, tecnologica e di erogazione dei servizi delle pubbliche amministrazioni nella direzione perseguita, anche a livello europeo, dell'*e-government*?

L'avvio dei primi interventi previsti dal piano nazionale di *e-government* - tra i quali una importante sperimentazione promossa dal Dipartimento della Funzione pubblica, con la collaborazione del Foromez, per l'alfabetizzazione e formazione informatica dei dipendenti degli enti locali e la realizzazione di una indagine nazionale, attualmente in fase di conclusione, sui fabbisogni di formazione per l'*e-government* nel sistema delle autonomie regionali e locali - costituisce infatti un elemento importante del disegno di modernizzazione delle attività delle amministrazioni locali, che svolgono un ruolo determinante di *front office* e *front end* nei confronti delle imprese e dei cittadini.

Il rapporto di quest'anno, giunto alla sesta edizione, fornisce importanti elementi conoscitivi e di interpretazione per comprendere quali siano stati i percorsi di evoluzione del fenomeno, quali i progressi registrati e quali, infine, gli ambiti nei quali sono auspicabili ulteriori sforzi di miglioramento

della presenza in rete e dei servizi offerti dagli enti attraverso i propri siti *web*.

I risultati dell'analisi condotta dalla RUR/Censis, in collaborazione quest'anno con il Formez, rappresentano in tal senso un importante, e ormai consolidato, contributo per capire la direzione del cambiamento in corso e per orientare l'azione dei diversi soggetti istituzionalmente coinvolti nell'impostazione, gestione ed attuazione degli interventi rivolti a promuovere ed accompagnare i processi di trasformazione ed innovazione delle pubbliche amministrazioni regionali e locali.

La presenza del Formez in tale iniziativa risponde proprio a questa esigenza di messa in comune di tutti gli elementi di analisi e proposta in grado di favorire il percorso di cambiamento intrapreso, e di valorizzazione delle esperienze realizzate dalle amministrazioni per dare una concreta risposta alle nuove esigenze che provengono dal mondo delle imprese e dai cittadini.

## 1. GOVERNO DIGITALE: LA DEVOLUTION SENZA LINEE GUIDA

Il 2001 segna un punto di svolta nel processo di sviluppo delle esperienze di rete delle amministrazioni pubbliche e dell'*e-government* in Italia.

Dopo anni di crescita spontanea, il sistema delle relazioni su base digitale tra cittadini e pubblica amministrazione nelle sue diverse articolazioni territoriali è entrato in una fase di vera e propria regolazione istituzionale diffusa, con il governo centrale e gli enti territoriali impegnati a normare e programmare le nuove dinamiche messe in moto dalle innovazioni nella pubblica amministrazione introdotte dalle nuove tecnologie.

Nel corso dell'ultimo anno sembra dunque arrivare a maturazione quel processo avviatosi nella seconda metà del 1999 e proseguito durante tutto il 2000 che muoveva da alcune dinamiche di fondo:

- l'accelerazione nella diffusione della rete, che ha portato nel 2001 almeno il 25% della popolazione adulta italiana sul *web*;
- l'emersione di una nuova attenzione verso lo sviluppo della pubblica amministrazione *on line* da parte del governo centrale, manifestata con le nuove norme per introdurre la firma digitale e la carta di identità elettronica e, successivamente, con il piano per l'*e-government* del giugno 2000 presentato dal governo nell'ambito del "Piano d'Azione per l'Italia nella Società dell'Informazione" e destinato a definire indirizzi e regole per il governo della società dell'informazione nel settore pubblico in Italia ;
- l'affermarsi di uno specifico interesse delle amministrazioni comunali e dei governi locali nei confronti delle reti infrastrutturali di telecomunicazione e dei contenuti e servizi *on line* da essi veicolate, destinati a divenire vere e proprie nuove *utilities* con un peso sempre più rilevante nelle economie locali gestite dalle municipalità.

Nel 2001 comincia dunque a definirsi compiutamente un processo di produzione legislativa e di regolazione istituzionale della dimensione informativa della pubblica amministrazione, che vede il coinvolgimento esplicito delle regioni e degli enti locali secondo una logica, almeno sulla

carta, di costruzione di un sistema di *e-government* articolato e distribuito. Ai comuni, ai quali l'"*action plan for e-government*" assegnava peraltro la funzione fondamentale di *front-office*, cioè di sportello di accesso e di erogazione dei servizi delle pubbliche amministrazioni, sia locali che centrali, si affiancano con forza nel corso del 2001 le regioni, alle quali spetta il compito di promuovere lo sviluppo infrastrutturale e di coordinare le iniziative di *e-government* degli enti locali, attraverso l'emanazione di appositi piani d'azione territoriale. Il Piano per l'*e-government* ha introdotto in pratica un sistema di *devolution* alle regioni dei poteri di governo della società dell'informazione in ambito pubblico, evitando che una eccessiva proliferazione di indirizzi locali potesse rischiare di divenire nel futuro un fattore critico per gli enti locali destinati a lavorare sempre più in rete sfruttando strumenti e piattaforme tecnologiche sempre più integrate.

Nel corso del 2001 il sistema regionale ha intensificato l'emanazione di piani locali d'azione, di strategie regionali *ad hoc*, integrando, se presenti, gli strumenti preesistenti con i nuovi obiettivi di programmazione. Tutte le regioni ormai possiedono un corredo normativo e un impianto di programmazione economica abbastanza definito, con l'obiettivo specifico di promuovere la società dell'informazione su base locale e di garantire lo sviluppo dell'*e-government*. A fronte di un sistema articolato e approfondito di strumenti per il governo dell'innovazione digitale su base locale, sembra tuttavia mancare nel paese un quadro certo **di prassi operative, utili per una effettiva promozione dei rapporti dei cittadini e delle imprese con la pubblica amministrazione**. Manca, inoltre, un sistema efficace di individuazione dei bisogni che l'*on line* può soddisfare e dei servizi che possono essere erogati in modo efficace. Le difficoltà di messa fuoco dei servizi che risultino effettivamente veicolabili in rete accomuna le esperienze pubbliche con le esperienze delle transazioni commerciali *on line* di prodotti e servizi. La pubblica amministrazione non può però trincerarsi dietro ad una oggettiva difficoltà di avvio evitando di implementare modalità di interazione digitale col pubblico. Manca, infine, una strumentazione adeguata, ma, soprattutto, la cultura adatta per sottoporre le esperienze accumulate e quelle in atto ad **una valutazione effettiva così da garantire la verifica delle politiche adottate**.

Proprio nella attuale fase di sviluppo del processo di *e-government*, ci si aspetta che il settore pubblico possa e debba tornare a guidare l'innovazione individuando quegli *standard* operativi in grado di alimentare la crescita di un sistema di relazioni tra cittadini e amministrazione effettivo ed efficace,

in grado di trainare lo sviluppo di modelli transazionali anche al di fuori della pubblica amministrazione, interessando tutti gli scambi informativi e dunque anche quelli relativi alle transazioni commerciali su prodotti e servizi. Si tratterà di individuare un linguaggio condiviso anche e soprattutto dal sistema di governo locale che permetta di mettere in connessione le amministrazioni con i cittadini, un meccanismo capace cioè di tradurre le innovazioni tecnologiche in nuove applicazioni e nuovi processi centrati sui bisogni dei cittadini utenti e tarati sulle reali capacità di offerta da parte della macchina amministrativa. Uno sforzo del genere potrebbe evitare il rischio che sotto il velo di un *e-government* di facciata, si nasconda una nuova consapevole disattenzione rispetto alla qualità dei servizi offerti in rete dalle pubbliche amministrazioni.

Nella difficile ricerca di linee guida efficaci, va segnalato lo sforzo della Funzione Pubblica e dell'Aipa, che nel corso del 2001, anche tenendo conto degli *standard* internazionali, hanno provveduto a definire i criteri di accessibilità e utilizzabilità dei siti pubblici, individuando modelli in grado di organizzare la crescita di un sistema funzionale all'erogazione e fruizione di *servizi on line*, sulla base della capacità dei siti di essere raggiungibili da tutti e facili da navigare, anche dagli utenti disabili. Si tratta però di *standard* che di fatto si limitano ad aspetti tecnici e di fruibilità che non bastano da soli a garantire l'effettività, l'efficacia e l'utilità di un servizio di rete. La sensazione è che in definitiva, nel sistema pubblico manchi ancora la percezione di quali siano le attività operative necessarie e da realizzare da subito e quali debbano aspettare, soprattutto nella prospettiva di soddisfare i bisogni reali dell'utenza finale. Non esiste ancora neppure un criterio generale e riconosciuto di valutazione dell'efficacia delle iniziative esistenti, sulla base della quale trarre linee guida di riferimento.

In questo contesto, l'accumulazione prodotta dalla Rur negli ultimi anni rappresenta un importante contributo. Giunto al suo sesto anno, il rapporto sulle Città Digitali può vantare una continuità che non ha precedenti, soprattutto considerando che si rivolge ad un settore, quello della telematica locale, recentissimo ed incredibilmente dinamico. Il lavoro svolto, presentato ogni anno e quindi verificato sul campo, ha permesso di progettare e perfezionare una metodologia originale di valutazione dei siti e dei servizi *on line* delle pubbliche amministrazioni denominata ARPA (Analisi delle Reti delle Pubbliche Amministrazioni), che si basa sull'esame di circa cento indicatori, scelti in funzione non di una astratta funzionalità del servizio ma delle reali esigenze degli utenti. L'analisi ARPA ha così

descritto e misurato la dimensione *on line* delle amministrazioni approfondendo sei dimensioni settoriali che comprendono: i contenuti istituzionali e la trasparenza amministrativa, la qualità dei servizi e l'interattività, l'accessibilità, la cooperazione e la relazionalità, il *marketing* territoriale e, infine, la qualità tecnologica.

L'applicazione delle metodologie, riferita come di consueto ai siti dei comuni capoluogo, delle province, delle regioni e di un campione statistico dei comuni minori ha quest'anno confermato la tendenza e i trend di crescita recenti. Dal punto di vista quantitativo, i siti delle amministrazioni comunali sono ormai presenti, infatti, in quasi due terzi dei comuni italiani con almeno 5.000 abitanti, mentre i comuni capoluogo e le province si avvicinano alla totalità di presenze, così come accade alle regioni. Dal punto di vista qualitativo, l'analisi registra una generale tendenza verso il miglioramento dell'offerta: il miglior comune classificato lo scorso anno aveva raccolto un punteggio di 70/100 mentre quest'anno arriva al punteggio di 79; parimenti la migliore regione raggiunge 77 punti contro i 60 dello scorso anno.

Le esperienze di *e-government* delle amministrazioni locali continuano a crescere sul piano dell'offerta, ma senza strappi, senza cioè evidenziare un effettivo salto di qualità nel livello dei contenuti e dei servizi messi a disposizione. L'analisi ha evidenziato come, nei siti delle pubbliche amministrazioni locali, sia ancora ridotta la diffusione di modalità transattive vere e proprie, in cui, cioè, risulti possibile scambiare informazioni bidirezionalmente tra cittadini e amministrazione, come pure tra imprese e amministrazione. Rispetto all'insieme dei servizi offerti, nell'ambito delle aree di attività tipiche delle amministrazioni locali come, ad esempio, il lavoro, la cultura, o i servizi sociali va evidenziata la sostanziale assenza di modalità transattive (addirittura assoluta nel caso dei servizi sociali). I siti pubblici, in pratica, si limitano a fornire informazioni unidirezionali al pubblico.

Per quanto riguarda, invece, la possibilità di compilare moduli *on line* per inviare richieste agli enti su temi specifici, il quadro complessivo appare relativamente più dinamico. Sebbene circoscritti a poche aree funzionali, emergono modelli di comunicazione unidirezionale sviluppati completamente *on-line* nel 15,5% dei comuni capoluogo, nell'9% delle province e, addirittura, in ben una regione su quattro. Da segnalare, infine,

come alcuni grandi comuni (8,7%) cominciano a sperimentare modelli di *e-commerce*, prevedendo il pagamento *on line* di tasse (ICI) e altri servizi.

Per quanto riguarda le imprese, l'indagine conferma un quadro scarno e frammentario: l'implementazione del modello *e-procurement*, ad esempio, che si concretizza nella possibilità di rispondere ai bandi è di appannaggio di pochissime esperienze. Pesano certamente in questo ambito le difficoltà a far partire la firma digitale che dovrebbe divenire uno strumento chiave per lo sviluppo dei servizi di rete per i cittadini e le imprese. Basti pensare che sono ancora del tutto sperimentali le poche iniziative di implementazione della firma digitale per le funzioni amministrative relative ai mandati e pagamenti. Più diffusi, ma solo se si guarda ai grandi comuni, i modelli interattivi (anche in via sperimentale) con gli sportelli unici delle attività produttive (SUAP).

## 2. DIMENSIONI DEL FENOMENO

I siti delle amministrazioni comunali sono ormai presenti in quasi due terzi dei comuni italiani con almeno 5.000 abitanti, mentre i comuni capoluogo e le province si avvicinano alla totalità di presenze, così come già accade rispetto alle regioni.

Quasi tutte le principali amministrazioni locali italiane, è cioè le regioni, le province ed i comuni capoluogo dispongono, infatti, di un proprio sito Internet funzionante e strutturato, attraverso cui diffondere contenuti istituzionali e servizi pubblici. Le poche eccezioni riguardano, in particolare, 2 enti provinciali e 3 comuni capoluogo situati nel Sud Italia e nelle Isole (Tab. 1). Diversa è invece la situazione degli altri comuni non capoluogo. L'indagine indirizzata anche su un campione statisticamente rappresentativo dei comuni con più di 5.000 abitanti fa emergere, poi, come il 62,9% dei comuni minori esaminati disponga ormai di un dominio Internet registrato, contro il 46,3% dello scorso anno. Solo il 56,5% dei comuni minori ha realizzato però un sito con contenuti fruibili dall'utenza e quindi ha messo *on line* almeno una pagina di presentazione dell'ente. Rispetto all'anno scorso l'incremento percentuale dei siti web a disposizione degli enti locali minori è stato forte (+35%) ma il divario con i comuni capoluogo e gli altri enti territoriali rimane comunque ancora evidente.

In pratica la progressiva istituzionalizzazione del fenomeno Internet dentro le Pubbliche Amministrazioni Locali, ora che è superata la fase iniziale della crescita spontanea del web, sta riproducendo gli stessi differenziali di sviluppo che si rilevano a livello amministrativo, organizzativo e funzionale, quando si confrontano i piccoli centri con i grandi comuni, le province e le regioni. Ma il gap rilevato rispetto allo sviluppo di Internet, indica come i comuni minori sembrano nella fase attuale non avere le possibilità, le risorse e, probabilmente, neanche un interesse strategico e sviluppare servizi *on line*.

**Tab. 1 - Pubbliche amministrazioni locali con siti Internet registrati (v.a. e val. %)**

	Regioni		Province		Comuni capoluogo		Altri Comuni*	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Presenti nel 2000	20	100,0	94	92,2	96	93,2	1.042	46,3
Presenti nel 2001	20	100,0	100	98,0	103	97,2	1.422	62,9
<b>Totale universo di riferimento</b>	<b>20</b>	<b>100,0</b>	<b>102</b>	<b>100,0</b>	<b>106</b>	<b>100,0</b>	<b>2.261</b>	<b>100,0</b>

\* stime sulla base di un campione statistico rappresentativo

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

Nei primi anni di diffusione della telematica locale le iniziative erano quantitativamente comparabili tra il Nord e il Sud del paese. La telematica sembrava un'opportunità pienamente disponibile anche per quei territori in ritardo di sviluppo. Nel 2001 si rileva chiaramente come la diffusione delle nuove tecnologie segua i modelli tradizionali di sviluppo. Al Sud solo il 40% dei comuni minori dispone di un sito Internet istituzionale con contenuti, contro l'82% dei comuni del centro, il 71% dei comuni del Nord Est ed il 52,7% di comuni del Nord Ovest (Tab. 2).

**Tab. 2 - Pubbliche amministrazioni locali con siti Internet istituzionali secondo l'articolazione territoriale**

	Regioni					Province				
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Totale	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Totale
Valori %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	94,4	100,0
Valori assoluti	4	4	4	8	20	23	22	21	34	100
	Comuni capoluogo					Altri Comuni				
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Totale	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Totale
Valori %	100,0	100,0	100,0	91,7	100,0	52,7	71,4	81,8	40,3	100,0
Valori assoluti	24	23	23	33	103	49	55	45	54	203

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

Una prima valutazione qualitativa dei servizi *on line* è stata effettuata verificando la frequenza di aggiornamento delle pagine e dei materiali pubblicati *on line*. Nel complesso, i siti degli enti locali risultano essere discretamente aggiornati. Il dato più significativo è sicuramente quello che si riferisce alle regioni: 19 regioni su 20 presentavano al momento della rilevazione un sito aggiornato almeno una volta nel mese precedente. Anche le province e i comuni capoluogo dimostrano una forte propensione a considerare Internet uno strumento di comunicazione che risulta tanto più efficace quanto più riesce ad informare tempestivamente. La natura non strategica della telematica per i comuni minori si evince anche da questo dato: sul totale dei comuni esaminati sono solo il 28% quelli che hanno aggiornato i contenuti del proprio sito nell'ultimo mese (Tab. 3).

**Tab. 3 - Pubbliche amministrazioni locali con siti Internet istituzionali secondo l'articolazione territoriale e il tipo di presenza su Internet**

	Regioni		Province		Comuni Capoluogo		Altri Comuni	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Totale universo di riferimento	20	100,0	102	100,0	106	100,0	359	100,0
<i>Siti registrati</i>	20	100,0	101	99,0	103	97,2	226	62,9
<i>Siti con almeno una pagina di contenuti*</i>	20	100,0	100	98,0	103	97,2	203	56,5
<i>Siti aggiornati negli ultimi sei mesi</i>	19	95,0	90	88,2	92	86,8	151	42,0
<i>Siti aggiornati nell'ultimo mese</i>	19	95,0	83	81,4	87	82,1	101	28,1

\* I siti registrati e con almeno una pagina

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

Da ultimo va segnalato che **la riconoscibilità del dominio istituzionale** è ormai un fattore rilevante nelle politiche di presenza on line dei comuni. I responsabili del web dell'ente locale riconoscono dunque l'importanza, ai fini della riconoscibilità del canale on line da parte degli utenti e dei cittadini, di una sintassi *standard* che permetta di individuare il sito ricercato velocemente ed univocamente. I dati relativi a regioni, province e comuni capoluogo evidenziano che il processo di istituzionalizzazione anche attraverso il ricorso a domini riservati e standard è giunto in pratica a compimento con quasi tutti gli enti maggiori che dispongono ormai di un nome a dominio corretto rispetto alla sintassi stabilita dalla *naming authority* italiana (Tab. 4).

**Tab. 4 - Siti Internet con nome a dominio coerente con gli standard delle N.A. (val.%)**

<b>Indicatori</b>	<b>Regioni</b>	<b>Province</b>	<b>Comuni Capoluogo</b>	<b>Altri Comuni</b>
Presenza di un indirizzo standard	100,0	95,0	91,3	61,1
Indirizzo non riconducibile allo standard	----	5,0	8,7	38,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

### **3. CONTENUTI ISTITUZIONALI E TRASPARENZA**

La recente radicale trasformazione del rapporto tra lo Stato e i cittadini si è sviluppata, come noto, di pari passo con la diffusione del concetto di comunicazione nei suoi molteplici aspetti costitutivi quali, ad esempio, l'accorta gestione dei flussi informativi verso i cittadini o una tutela, del cittadino stesso, lungo tutto l'iter del procedimento amministrativo cui è interessato.

Le potenzialità dischiuse dall'utilizzo di un canale di informazione quale è la rete Internet, tuttavia, hanno agito da moltiplicatore delle trasformazioni in atto, venendo ad inserirsi in un contesto, la seconda metà degli anni 90, già estremamente dinamico in nome dell'avvento concettuale e pratico dei concetti comunicazionali di efficienza, trasparenza e efficacia dell'azione informativa e, più in generale, amministrativa.

Gli indicatori relativi alla comunicazione istituzionale e alla trasparenza, dunque, basano la propria aggregazione sulla comune capacità di arrivare a percepire se e quanto, il punto di arrivo della riorganizzazione delle strutture, dei flussi informativi e degli archivi documentali delle amministrazioni locali, abbia saputo integrarsi con le potenzialità dei mezzi di fruizione informatica sempre più largamente a disposizione dei potenziali destinatari di servizi, informazioni e procedure amministrative.

#### **3.1. L'anno della riconoscibilità istituzionale senza ambiguità**

I siti delle pubbliche amministrazioni locali si presentano finalmente come siti istituzionali, senza ambiguità circa la titolarità della loro gestione. La storia delle esperienze di telematica locale si è caratterizzata, sin dall'inizio, da una forte dose di spontaneismo e dalla mancanza di programmazione e gestione che hanno generato, spesso, una certa confusione sulle iniziative in atto senza la possibilità di distinguere tra le iniziative delle pubbliche amministrazioni e quelle di gruppi di cittadini, associazioni o altri enti non istituzionali.

Il primo passo verso l'istituzionalizzazione è l'**acquisizione di un nome di dominio standard** e cioè di un formato riconosciuto del proprio indirizzo Internet. I domini geografici contenenti nomi di comuni, province e regioni sono ormai riservati agli enti istituzionali e rappresentano precisi modelli a cui adeguarsi. Il dominio corretto, viene utilizzato oramai nella maggior parte dei casi, con percentuali del 100% nelle regioni e province del Nord e del 91% nelle province di Centro e Sud. Anche i comuni non capoluogo, che si trovavano negli anni precedenti in una situazione di arretratezza rispetto agli altri enti locali, registrano quest'anno un deciso recupero e dimostrano l'intenzione di partecipare al processo di istituzionalizzazione. L'acquisizione del dominio riservato, infatti, può essere a ragione considerato uno degli elementi a dimostrazione che la nascita di un sito web non è più ormai semplice conseguenza dell'impegno di singoli amministratori o di piani improvvisati, ma nasce sempre più all'interno di progetti generali di *e-government* e sviluppo dell'uso di Internet nelle amministrazioni.

All'utente che vi accede, oltre alla certezza dell'ufficialità dell'informazione contenuta si offre l'idea di un progetto avanzato e strutturato di offerta *on line* di servizi. A tale scopo è necessario che l'istituzionalità dell'URL venga poi mantenuta all'interno del sito. La **presenza di elementi riconoscibili in tutte le pagine**, che riconducano cioè in modo univoco e chiaro all'ente, si traduce in modo particolare nella presenza del logo del sito, magari contenente il simbolo del comune così da indicare chiaramente che è proprio l'ente locale a gestire le informazioni. Anche in questo caso si presentano per i siti di comuni, province e regioni percentuali superiori al 90%, a testimonianza del livello di consapevolezza verso la comunicazione efficace della propria presenza *on line*.

Infine, per gli utenti meno pratici, che non conoscano a priori la forma dell'indirizzo istituzionale, è ulteriormente utile che il sito sia **reperibile sui maggiori motori ricerca** attraverso la semplice digitazione, ad esempio, della parola "comune" o "provincia" seguita dal nome dell'ente. Il sito istituzionale dovrebbe apparire tra i primi risultati.

**Tab. 5 - Indicatori di riconoscibilità istituzionale (val. %)**

	<b>Regioni V.A.</b>	<b>Province</b>	<b>Comuni Capoluogo</b>	<b>Altri Comuni</b>
Riconoscibilità URL	100	95,0	91,3	61,1
Ricorrenza elementi uguali e riconoscibili in tutte le pagine	95	96,0	93,2	89,2
Reperibilità dell'URL mediante il motore di ricerca Google	19	85,0	92,3	88,2

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

### 3.2. I primi passi verso l'amministrazione elettronica

Circa tre Enti su quattro tra Regioni, Province e Comuni capoluogo utilizzano il proprio sito istituzionale per fornire indicazioni circa le modalità di contatto con gli uffici interni alla struttura organizzativa.

Allo stesso modo 17 Regioni, il 71% delle province ed il 61% dei comuni capoluogo fornisce attraverso il web indicazioni utili (telefono, e-mail, fax) per contattare direttamente i decisori locali.

Il flusso informativo bidirezionale tra Ente e cittadino viene in questa sede analizzato sulla base di tre indicatori volti a misurare le possibilità che il cittadino ha di avere informazioni e di comunicare, rispettivamente, con i responsabili delle dimensioni amministrative e politiche dell'ente.

Sia sul piano amministrativo che, soprattutto, su quello politico il quadro generale mostra come gli **obiettivi di favorire la trasparenza e l'efficienza non sono così lontani per la PA locale**. Solo per fare un esempio, le informazioni sulle deleghe in possesso dei componenti delle giunte sono presenti nella quasi totalità sia degli enti provinciali (94%) che di quelli regionali (19 regioni su 20).

**Tab. 6 - Presenza sui siti delle Informazioni sulle strutture amministrative e politiche dell'Ente (val. %)**

Piani	Indicatori	Regioni V.A.	Province	Comuni Capoluogo	Altri Comuni
Amministrativo	Informazioni per contattare direttamente i soggetti responsabili	15	75.0	75.7	55.7
	Indicazione dei responsabili (persone fisiche) dei settori/uffici	13	67.0	60.2	37.4
	Indicazioni sulle competenze degli uffici/settori	4	21.0	26.2	4.9
Politico	Informazioni sulle competenze del vertice politico	19	94.0	90.3	77.8
	Informazioni per contattare direttamente gli organi di vertice	17	71.0	61.2	29.1
	Indicazioni sugli obiettivi degli organi di vertice politico	7	8.0	18.4	4.4

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

**Lacunosa, invece, appare ancora l'informazione** circa le competenze degli uffici e sugli obiettivi che gli organi di governo intendono perseguire. Queste lacune sono particolarmente evidenti per i comuni non capoluogo i quali solo nel 5% dei casi emergono indicazioni circa le specifiche competenze di ciascun settore e sugli obiettivi di gestione e di governo. Il comportamento degli enti sembra per ora rispondere soprattutto ad una logica di informazione sparsa. La visione di insieme dei servizi, delle funzioni amministrative e gestionali, come pure degli obiettivi politici è quasi del tutto assente.

Solo 4 regioni, il 17% delle province, il 22,3% dei comuni capoluogo e il 3,4% degli altri comuni forniscono un completo quadro informativo sul piano gestionale e amministrativo. Mentre quando si osserva la dimensione dell'informazione sulle politiche dell'ente le P.A.L. che offrono una informativa completa degli obiettivi strategici e politici si riducono notevolmente.

Tab. 7 - Dati filtrati delle scale ordinali di indicatori (val. %)

Piani	Indicatori	Regioni V.A.	Province	Comuni Capoluogo	Altri Comuni
Amministrativo	Possibilità di contatto diretto con i soggetti responsabili	15	75,0	75,7	55,7
	+ Indicazione dei responsabili (persone fisiche) dei settori/uffici	13	60,0	56,3	34,4
	+ Indicazioni sulle competenze degli uffici/settori	4	17,0	22,3	3,4
Politico	Informazioni sulle competenze del vertice politico	19	94,0	90,3	77,8
	+ Possibilità di contatto con gli organi di vertice	17	70,0	58,2	26,6
	+ Indicazioni sugli obiettivi degli organi di vertice	6	7,0	10,7	1,5

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

### 3.3. L'Ufficio Relazioni con il Pubblico *on line* come contenitore di informazioni e servizi

Più della metà dei Comuni capoluogo presenta sezioni strutturate a cura dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP). D'altronde, nello stesso codice genetico dell'URP è leggibile la predisposizione ad un ruolo attivo, quasi di tipo gestionale, rispetto ai flussi informativi generati dal sito e alla trasparenza delle strutture amministrative che il web veicola. Al fine di cogliere il livello di integrazione di questa tipologia di uffici con i siti dei rispettivi enti analizzati, l'indagine ha rilevato l'esistenza di due diversi gradi di cooperazione: la presenza di una semplice sezione informativa relativa all'URP, da un lato, e la presenza di una struttura articolata curata dall'URP stesso, dall'altro, con una modalità di sviluppo che prevede anche elementi di interattività.

Il confronto (Tab. 8) con i dati relativi alla rilevazione dello scorso anno evidenzia come all'interno dei siti la semplice presenza di pagine informative dell'URP, alla stregua di un qualsiasi altro settore o ufficio dell'ente, è aumentata decisamente in tutte le amministrazioni prese in

considerazione ma il livello è ancora basso in termini assoluti: le regioni senza alcun collegamento con gli URP erano 16 nel 2000 e sono scese a 12 quest'anno. Importante, invece, è lo spazio che a questo ufficio viene dedicato dai comuni capoluogo: il 51,5% degli enti che offre sul sito una presenza strutturata e attiva dell'URP.

**Tab. 8 - Presenza di pagine informative o sezioni strutturate a cura dell'URP (val.%)**

	Regioni V.A.		Province		Comuni Capoluogo		Altri Comuni	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Assente	16	12	72,8	64,0	47,9	41,7	86,1	77,8
Pagina informativa	4	8	27,2	36,0	52,1	58,3	13,9	22,2
URP on line*	nd	4	nd	24,0	nd	51,5	nd	11,3

\* La URP on line è un indicatore aggiuntivo rilevato per il 2001 e non alternativo alla pagina informativa. I totali di colonna di conseguenza sono superiori al 100%

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

La scomposizione del dato con il criterio della stratificazione territoriale fornisce l'ultimo spunto di analisi relativo al ruolo degli URP rispetto alla comunicazione istituzionale tramite il web (Tab. 9).

Va detto che in generale si riscontra un certo equilibrio delle prestazioni quasi che la grande spinta innovatrice che ha caratterizzato la nascita e lo sviluppo degli URP su tutto il territorio nazionale non abbia ancora esaurito la sua capacità propulsiva spostandosi verso obiettivi legati a un uso pieno del nuovo mezzo tecnologico.

**Tab. 9 - Presenza di pagine informative o sezioni strutturate a cura dell'URP (dati percentuali con articolazione territoriale) (val. %)**

	Regioni					Province				
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud Isole	Media Nazionale	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud Isole	Media Nazionale
Pagina informativa	25,0	50,0	75,0	25,0	40,0	34,8	36,4	33,3	38,2	36,0
URP on line*	25,0	25,0	25,0	12,5	20,0	26,1	22,7	23,8	23,5	24,0
	Comuni Capoluogo					Altri Comuni				
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud Isole	Media Nazionale	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud Isole	Media Nazionale
Pagina informativa	66,7	82,6	56,5	36,4	58,3	18,4	23,6	26,7	20,4	22,2
URP on line*	54,2	78,3	56,5	27,3	51,5	10,2	12,7	15,6	7,4	11,3

\* La URP on line è un indicatore aggiuntivo rilevato per il 2001 e non alternativo alla pagina informativa. I totali di colonna di conseguenza sono superiori al 100%

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

### 3.4. Gli strumenti per vincere la sfida della devolution

Le istanze di decentramento provenienti dal legislatore nazionale impongono una rivisitazione della complessiva capacità di agire degli Enti locali.

Strumenti di governo propri degli organi politici, **Delibere e Regolamenti** costituiscono le principali fonti alla base dell'attività normativa degli Enti Locali. La loro presenza nel sito istituzionale rappresenta un'informazione utile a stimolare la collettività alla partecipazione dell'attività dell'ente sia essa di gestione o di indirizzo. In particolare sui siti dei Comuni capoluogo e degli altri comuni si registra un incremento della presenza di questi atti amministrativi, rispettivamente, del 6% e del 4% rispetto all'indagine 2000 fino a raggiungere, per quanto riguarda le delibere, percentuali di diffusione pari al 51% e 28% (Tab. 10).

Tab. 10 - Pubblicazione dei provvedimenti e degli atti esecutivi e normativi (val. %)

Indicatori	Regioni V.A.	Province	Comuni Capoluogo	Altri Comuni
Pubblicazione di testi delle delibere di Giunta	9	15,0	34,0	14,8
Pubblicazione di testi di Regolamenti	5	49,0	51,5	28,1
Pubblicazione dello Statuto dell'Ente	14	68,0	68,0	37,9
Pubblicazione del Bilancio dell'Ente	9	17,0	22,3	6,4

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

Spesso l'ente fornisce un vero e proprio *motore di ricerca* a disposizione del cittadino e dei soggetti economici per la consultazione delle delibere e dei regolamenti in base all'anno di emanazione, a parole chiave o ai servizi a cui si riferiscono. Alcune di queste modalità di ricerca avanzata si sono rilevate in fase di sperimentazione, quindi non accettabili, ma quest'approccio appare la strada giusta anche nell'ottica della razionalizzazione delle pagine web. L'alternativa al motore di ricerca, infatti, è l'*elencazione* di tutte le delibere o regolamenti in una o più pagine, disposte solo per data di emanazione o per servizio cui si riferiscono, che risulta meno pratica alla consultazione. In sede di rilevazione non è stata ritenuta accettabile la semplice citazione del titolo della delibera o del regolamento né quelle informazioni che presentano un ritardo evidente negli aggiornamenti, indice di incompletezza d'informazione e carenze organizzative della redazione.

Altro strumento normativo ma con caratteristiche differenti è lo **statuto** la cui presenza nel sito rappresenta un obbligo per l'amministrazione locale. Lo Statuto è la carta costitutiva, la pietra angolare su cui è costruito l'Ente, è autonomamente concepito presentando carattere di esclusività e stabilità. Così inteso, lo Statuto è un vero e proprio documento di riconoscibilità dell'ente che non può mancare nelle pagine web istituzionali. Circa il 70% dei comuni capoluogo, delle province e delle regioni presentano lo statuto in forma completa, mentre per i Comuni non capoluogo il dato scende al 38%. Il dato non allarma se consideriamo il generale ritardo dimostrato dai comuni minori ma deve incoraggiare proprio queste realtà locali a prendere maggiore consapevolezza delle proprie specificità, delle peculiarità del

territorio e delle tradizioni culturali della popolazione che rappresentano poiché è proprio a loro che principalmente ricade la responsabilità di salvaguardare le autonomie locali.

Oltre a strumenti esclusivamente normativi, l'ente è dotato di strumenti operativi che acquistano valore normativo. L'approvazione del **Bilancio preventivo** annuale, per esempio, acquista valore vincolante per l'intera gestione dell'ente. La presenza *on line* di questo documento certo evidenzia la volontà dell'amministrazione di presentare le proprie scelte politiche e gestionali ma soprattutto fornisce uno strumento importante al cittadino per la valutazione di quelle scelte, soprattutto se l'amministrazione ha completato l'informazione esplicitando anche il Bilancio pluriennale e quello consuntivo. Solo 17 province su 100 presentano sul web pagine informative sul Bilancio e solo il 22% dei Comuni Capoluogo. Il dato si riduce ulteriormente se si prendono in considerazione i comuni non capoluogo: il 93.6% di loro non fornisce alcuna indicazione sul bilancio comunale.

## 4. QUALITÀ E INTERATTIVITÀ DEI SERVIZI

L'anno che volge al termine è stato, da un punto di vista politico e tecnologico, un periodo di grande cambiamento e di revisione di obiettivi e programmi. I siti istituzionali, e in particolare la loro dimensione di servizio, sono probabilmente il “luogo” dove l'effetto dei due tipi di cambiamento si è combinato e rafforzato modificando sensibilmente il corso prevedibile degli eventi.

A livello nazionale, rispetto alla sfera politica, il cambio di esecutivo ha dato luogo alla riprogettazione sostanziale dei modi e tempi della transizione verso la “digitalizzazione” dei flussi informativi che sono alla base dei rapporti tra il cittadino fruitore dei servizi pubblici e lo stato gestore dei servizi stessi. A livello internazionale, la brusca frenata dei consumi tecnologici e le conseguenti ripercussioni sugli investimenti nel settore non hanno mancato di assecondare, all'interno dell'opinione pubblica e fra gli amministratori, una perdita di posizioni della descritta transizione rispetto alle altre priorità dell'azione di governo e di ottimizzazione dei processi di gestione della cosa pubblica.

Sulla base della nuova lettura della realtà l'indice relativo ai servizi viene ad essere costituito, per l'indagine 2001, oltre che dagli indicatori di diffusione dei vari servizi pubblici, anche da quelli declinati alla descrizione dell'interattività così come quest'ultima, già nelle sue forme più semplici, si integra con i servizi sviluppati accrescendone il valore informativo e permettendo interazioni tra il cittadino e la versione telematica dei tradizionali sportelli aperti al pubblico.

### 4.1. La rivoluzione imperfetta: la mancanza di servizi *on line*

Lo scorso anno cogliemmo i primi segnali di ricorso, all'interno dei siti delle pubbliche amministrazioni locali, a servizi transattivi utili a trasferire *on line* gran parte delle funzioni e dei servizi rivolti ai cittadini e alle imprese. A dodici mesi da questa prima osservazione i risultati dimostrano che si è ancora, quanto a dimensioni e modalità di attuazione, in fase di sperimentazione. La transazione *over IP*, sviluppata cioè come servizio

all'interno del sito istituzionale dell'ente, rimane, ad oggi, un fenomeno di ridottissima incidenza e scarsa significatività.

La tradizionale dimensione informativa dei servizi, con le sue semplici componenti di interattività, compie, invece, il definitivo balzo in avanti verso percentuali di diffusione significative. Ciò vale sia rispetto al dato generale (servizi diffusi in media in più del 60% dei comuni capoluogo) e sia rispetto a quello analitico con una quota complessiva superiore al 15% di siti che hanno implementato contemporaneamente più di 10 delle 13 tipologie informative ricercate.

Si può davvero parlare, dati alla mano, di livelli di eccellenza dell'offerta informativa dei servizi pubblici *on line*? Bisogna curarsi di distinguere due diverse possibilità descrittive a seconda che si scelga un metro quantitativo o al contrario un criterio qualitativo?

Pur declinati all'individuazione delle variazioni annuali, in definitiva, ancora una volta i dati parlano a favore di un netto e forse impreveduto ulteriore sviluppo del lato informativo dei servizi a scapito come detto dello sviluppo di transazioni. I servizi pubblici quindi continuano a servirsi del web come vetrina informativa rispetto ai veri e propri servizi implementati che rimangono per lo più fruibili soltanto in modalità diretta.

Immaginando ad esempio che un cittadino voglia avvalersi dell'ausilio offerto dal sito del proprio comune per produrre delle autocertificazioni, tutt'al più sul sito del suo ente di riferimento troverà un buon livello di interattività, arrivando a poter scaricare e stampare dei moduli che riempiti faciliteranno la corretta stesura delle dichiarazioni (questa funzionalità è prevista dal 66% dei comuni esaminati).

Allo stesso modo si immagini che una ditta fornitrice interessata a bandi di gara pubblici voglia utilizzare lo strumento telematico per informarsi sulle opportunità e pianificare la propria partecipazione alle gare in atto in una data provincia. Anche in questo avrà buone possibilità di riuscire a scaricare sul proprio computer la modulistica necessaria alla partecipazione ai bandi, visto che il 71% delle province prevede questa opzione.

Il cittadino o l'impresa o qualunque altro utente del web locale dovrà, nella migliore delle ipotesi, utilizzare la propria documentazione cartacea per mettere in moto qualche pratica attraverso uno sportello di front office;

l'imprenditore dovrà preparare incartamenti vari da presentare in buste chiuse.

**Tab. 11 - La diffusione di strumenti per lo svolgimento di pratiche *on line***

All'interno del sito istituzionale	Regioni V.A.	Province	Comuni Capoluogo	Altri Comuni
Presenza di moduli scaricabili per la stesura di dichiarazioni o documenti autocertificati	6	16,0	66,0	42,9
Presenza di modulistica compilabile <i>on line</i>	5	9,0	15,5	5,9
Presenza di modulistica scaricabile per la partecipazione a bandi di gara per approvvigionamento dell'ente o lavori pubblici	16	71,0	33,0	41,9
Definizione parametri per lo scambio di dati su protocollo sicuro (SSL)	1	11,0	20,4	12,4

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

Diversa sarebbe senza dubbio la realtà descritta se l'interattività fosse implementata fattivamente. Il cittadino potrebbe, ad esempio, compilare un form semplificato e inviare automaticamente con un comando interno al codice della pagina i propri dati all'ente che ha richiesto questa forma di autocertificazione. L'imprenditore potrebbe addirittura attraverso uno scambio di pacchetti di dati criptati (in astratto possibile al momento solo nell'11% dei siti provinciali), presentare la propria offerta per la gara e, magari, le relative garanzie bancarie richieste per la partecipazione.

Ma quali sono i motivi che sono alla base dell'apparente immutabilità dello sbilanciamento a favore dell'offerta informativa? Le spiegazioni che possono essere date sono di 3 tipi:

- **motivazionale:** esaurita, senza lo sviluppo delle transazioni, la spinta legata alla novità del web, le amministrazioni rimangono in attesa di una nuova fase di espansione derivante da un impulso ad opera della P.A. centrale e, soprattutto, dall'implementazione del piano *e-government* e dei nuovi servizi di firma digitale e di carta di identità elettronica, le due infrastrutture chiave per lo sviluppo dei nuovi servizi *on line* delle amministrazioni;

- **tecnica:** è costoso e in molti casi tecnicamente difficile riuscire a implementare soluzioni tecniche senza essere supportati da una standardizzazione di procedure e parametri di funzionamento;
- **assenza di domanda:** non è avvertita all'interno dell'utenza la necessità di abbandonare le modalità di fruizione tradizionali (sportelli e certificati) anche in ragione del contemporaneo e indubbio miglioramento delle procedure dedicate.

Questa condizione di momentanea immutabilità della situazione non impedisce, tuttavia, di formulare ipotesi su quello che nel futuro potrà essere lo strumento sito istituzionale come portale multifunzionale del cittadino orientato alla prestazione di servizi completi strutturati ed autenticamente transattivi (Tav. 1).

Tav. 1 - Qualità informativa, elementi di interattività e prospettive transazionali per alcuni dei servizi offerti *on line* dagli enti locali

Tipologia di servizio	Informazioni attualmente fornite	Elementi di interattività	Transazioni sperimentali già disponibili	Sviluppi transazionali
Concorsi pubblici	Comunicazione dell'esistenza documentazione richiesta e date di scadenza	Scaricare il bando di domanda e moduli per le certificazioni controllare l'esito in maniera automatica	Possibilità di ricevere aggiornamenti e chiarimenti sui bandi (comune di milano)	Presentazione di documenti e consultazione personalizzata dei risultati Sistemi esperti di incrocio tra domanda e offerta di lavoro pubblico
Sanità locale	Segnalazione di novità o progetti	Ottenere informazioni (tempi d'attesa, disponibilità di appuntamenti) tramite i Centri Unici di Prenotazione ospedaliera	Prenotazioni visite attraverso i CUP con previsione dei tempi d'attesa per le varie categorie di ente sanitario disponibili	Libretto sanitario elettronico per la prenotazione automatica di prestazioni sanitarie Ritiro automatico risultati analisi ed archiviazione elettronica dati personali
Mobilità e all'urbanistica	Aggiornamenti su provvedimenti e piani in corso, intere sezioni e siti dedicati al settore urbanistico e edilizio	Consultare pratiche edilizie e di visualizzare ed effettuare <i>download</i> di cartografia	Consultazione delle banche dati delle pratiche edilizie tramite user id	Catasto digitale Consultazione e interazione con le banche dati delle pratiche edilizie con riconoscimento automatico
Servizi sociali	Informazioni su servizi sociali, procedure per ottenere beneficio, leggi di riferimento Guida ai servizi per il cittadino	<i>Download</i> modulistica per l'ottenimento di benefici sociali	//	Banche dati volontariato Sistemi automatizzati di concessione di benefici sociali
Sistema del lavoro locale	Indirizzi e modalità di accesso a centri per l'impiego e l'orientamento CILO	Richiesta e ottenimento di informazioni su corsi e offerte di lavoro (anche newsletter o sms)	Consultazione personalizzata banche dati lavoro Incrocio di domanda e offerta Iscrizione a newsletter tematiche	Automatizzazione e delocalizzazione pratiche e adempimenti uffici provinciali per l'impiego
Servizi culturali	Presentazione di strutture stabili, come le biblioteche o centri culturali, musei, teatri o le manifestazioni promosse o segnalate dall'amministrazione in occasioni specifiche	Collegamento in tempo reale agli archivi delle biblioteche, consulenza bibliografica <i>on line</i> ,	Prenotazione e acquisto di biglietti o iscrizione a iniziative, ordinazione e acquisto libri <i>on line</i>	//
Imposizione fiscale locale	Fornire indicazioni sulle modalità di calcolo e pagamento dei tributi locali	Possibilità di ricevere chiarimenti personalizzati calcolo dell'ammontare della tassa attraverso il sito	Pagamento delle imposte attraverso intermediari esterni (tesorerie comunale)	//

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

## 4.2. La rivoluzione riuscita: l'offerta informativa *on line*

Dal punto di vista dell'offerta delle informazioni, la proposta *on line* sta andando verso la completezza e il pieno soddisfacimento delle esigenze dei cittadini. Almeno i bisogni primari di informazioni e di orientamento, sia del cittadino che dell'impresa, sono soddisfatti.

Nello specifico, per il secondo anno consecutivo, si mettono in evidenza come settori di maggiore diffusione innanzitutto i servizi culturali (con una diffusione media dell'84%, che sale al 94% per i comuni capoluogo) e le informazioni riferite ai concorsi pubblici. Entrambe le tipologie erano state etichettate nel Rapporto 2000 come *complementari* per forma e contenuti alla logica di pubblicazione delle informazioni su siti istituzionali e confermano questa loro caratteristica.

**Tab. 12 - La diffusione dei contenuti informativi sui servizi (val. %)**

Informazioni relative a	Regioni V.A.	Province	Comuni Capoluogo	Altri Comuni	Media Nazionale *
Concorsi pubblici	11	65,0	78,6	47,3	59,4
Sanità locale	16	9,0	46,6	15,8	24,7
Sistema dei trasporti pubblici	11	42,0	56,3	19,7	35,4
Mobilità e all'urbanistica	16	46,0	79,6	51,9	58,5
Servizi sociali	12	44,0	68,9	31,5	44,8
Sistema del lavoro locale	17	63,0	52,4	11,3	36,8
Tutela ambientale	17	70,0	67,0	24,6	48,3
Servizi culturali	17	81,0	94,1	78,3	83,1
Sistema dell'istruzione	12	56,0	65,1	41,4	51,4
Universo giovanile	10	35,0	68,9	26,1	39,7
Formazione professionale	14	57,0	32,0	8,4	28,4
Iniziative locali per la PS	2	2,0	16,5	2,5	6,1
Imposizione fiscale locale	5	12,0	77,7	44,4	43,9

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

Il trascorrere di un anno, se in generale ha registrato uno sviluppo in termini di rilevanza di tutte le tematiche analizzate, non ha sortito alcun effetto sui servizi che già nel 2000 erano stati etichettati quali *trascurati*. Nonostante, infatti, per il secondo anno consecutivo, temi quali la sicurezza o l'efficienza della sanità pubblica, siano stati a lungo in posizione di priorità nell'agenda politica e nell'opinione pubblica lo sviluppo degli stessi temi sui siti istituzionali è rimasto ai livelli scarsi dell'anno scorso: 8% per la sicurezza, 38% per la sanità.

Rispetto allo scorso anno, sulla base dei suggerimenti ricevuti, sono stati aggiunti tre nuovi settori (in riferimento alla formazione professionale, al sistema locale dell'istruzione e dell'imposizione fiscale) portando così da 10 a 13 il numero dei servizi comunali posti sotto osservazione.

La completezza dell'offerta per ciascun sito è stata misurata rilevando il numero di settori presenti: 69 dei 426 siti di enti locali sono giunti a offrire servizi informativi o transattivi in ben 10 o più delle 13 categorie da noi analizzate, avvicinandosi cioè al completamento dell'offerta "individuale".

**Tab. 13 - Suddivisione per tipologia degli enti locali individuati per la completezza dell'offerta informativa sui servizi**

	V.A.	%	Miglior Ente
Regioni	7	35,0	Liguria Toscana
Province	10	10,0	Bolzano
Comuni capoluogo	41	39,8	Milano Torino
Comuni non capoluogo	11	5,4	Castel Maggiore
Totale	69	16,2	-

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

Sulla base di questi risultati è stata stilata una classifica di lavoro per confrontare l'articolazione territoriale delle diverse esperienze. Il sistema di assegnazione dei punteggi premia come migliore prestazione in assoluto quella della Provincia a statuto speciale di Bolzano capace di affiancare ai

servizi informativi ben 4 modalità transattive tra cui la consultazione di una banca dati sul tema del lavoro o la fornitura di un software per la valutazione dell'impatto ambientale delle imprese.

**Tab. 14 - I migliori 20 siti di enti locali individuati per la completezza dell'offerta informativa sui servizi**

Pos	Tipologia	Ente	Punti	Pos	Tipologia	Ente	Punti
1	Provincia	Bolzano	412	11	Comune	Bologna	112
2	Comune	Milano	213	12	Comune	Foggia	112
3	Comune	Torino	213	13	Comune	Genova	112
4	Comune	Prato	210	14	Comune	Padova	112
5	Comune	Ferrara	113	15	Comune	Udine	112
6	Comune	Modena	113	16	Regione	Emilia	111
7	Comune	Roma	113	17	Comune	Castel Maggiore	111
8	Regione	Liguria	112	18	Comune	Cesena	111
9	Regione	Toscana	112	19	Comune	Siena	111
10	Comune	Ancona	112	20	Provincia	Firenze	110

\* informazioni 1 punto – transazioni 101 punti (in quanto contengono anche una dimensione informativa)

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

## 5. USABILITÀ E ACCESSIBILITÀ

La diffusa pubblicazione di informazioni e servizi tramite Internet rende necessaria una valutazione non solo sulla qualità dei contenuti presenti *on line*, ma anche sulle caratteristiche di fruibilità dei siti web. Al fine di valutare la qualità dell'esperienza di navigazione si rivelano utili i concetti di usabilità e accessibilità.

Viene definita usabilità di un sito Internet la facilità con cui un utente raggiunge durante la navigazione i suoi obiettivi, in modo efficace, efficiente e soddisfacente. In un sito usabile l'utente sa dove si trova, quali azioni sono possibili e come metterle in atto. La navigazione avviene in modo intuitivo senza ostacoli e senza rischio di perdere l'orientamento o commettere errori.

Se difetti di usabilità portano all'abbandono del sito, problemi di accessibilità impediscono a tutti gli utenti, e in particolar modo agli utenti affetti da disabilità, di visualizzare i contenuti del sito e agire su di essi. Per fruire i contenuti della rete mondiale, dove per le caratteristiche del linguaggio HTML i documenti vengono interpretati e visualizzati in modo diverso da browser diversi, utenti disabili si servono di strumenti specifici, la cui resa dei contenuti va tenuta in considerazione.

Questo vincolo deve essere in particolar modo sentito dalle amministrazioni pubbliche che si dirigono verso l'offerta *on line* di servizi. Non si può pensare di trasferire *on line* un servizio quando persistono differenze tra utenti svantaggiati e utenti avvantaggiati. A maggior ragione l'immaterialità dei servizi dovrebbe essere un vantaggio proprio per chi fatica a muoversi nel mondo materiale (disabili fisici, visivi).

Nel presente contesto di analisi, sono stati valutati alcuni aspetti relativi alla facilità di fruizione dei siti Internet e il rispetto di alcune regole minime di accessibilità, attraverso l'aggregazione di più indicatori utili a descrivere il fenomeno legato all'uso dei siti Internet.

## 5.1. La Pubblica Amministrazione non semplifica la navigazione

Il fenomeno delle città digitali cresce in ampiezza e complessità. Aumenta il numero di siti, il numero di pagine per sito e le informazioni contenute. Non sembra però che la sfida della complessità venga affrontata attraverso una semplificazione delle modalità di accesso e fruizione dei servizi su Internet, che ridurrebbe le conseguenze negative di una crescita per altri versi positiva. Scegliere la strada della semplificazione delle interfacce significa consentire al cittadino di trarre reale vantaggio dalla interazione *on line* con l'amministrazione. Uno sforzo del genere si traduce nel porre cura alla progettazione della struttura del sito, nel mettere a disposizione dell'utente ausili all'orientamento e aiuti *on line* per lo svolgimento delle procedure, nel sottoporre a test o interrogare l'utenza per individuare le difficoltà più ricorrenti.

Già la semplice navigazione nei siti delle pubbliche amministrazioni locali palesa, invece, le difficoltà che una analisi approfondita di alcuni indicatori rivela in modo chiaro. Il sistema che è stato applicato per valutare la facilità di navigazione e orientamento all'interno del sito ha dimostrato che persistono in effetti difficoltà significative nel rendere le interfacce, e quindi i servizi *on line*, realmente e facilmente usabili da parte dei cittadini.

La struttura dei siti non si presenta con quella trasparenza che metterebbe al riparo l'utente dal rischio di disorientarsi o di fallire nella ricerca dell'informazione. A questo scopo sarebbero utili menu della *home page* sintetici ed efficacemente descrittivi, replicati in ogni pagina; così come un uso coerente dei colori, la presenza di mappe e motori di ricerca.

I menu non dovrebbero superare, per rendere rapida la loro consultazione, il numero di 5-9 elementi consecutivi. Questo si verifica nel 60% dei siti provinciali, nel 50% dei siti regionali e nel 39% dei siti dei comuni capoluogo. Sempre le province si distinguono per la più frequente indicazione del percorso in ogni pagina, mentre questo aspetto è piuttosto trascurato dai comuni (Tab. 15).

**Tab. 15 - Numero massimo di voci usate nei menu nelle pagine principali (val. %)**

Numero di voci	Regioni V.A.	Province	Comuni Capoluogo	Altri Comuni
Meno di nove*	10	60,0	39,8	71,5
Tra 10 e 15	6	33,0	44,6	25,5
Più di 15	4	7,0	15,6	3,0
Totale	20	100,0	100,0	100,0

\* Valore ottimale

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

Anche le forme di interattività, nate per agevolare l'utente, rappresentano invece spesso un ostacolo. Sono ormai disponibili documenti *on line* in tutti i siti regionali e in gran parte dei siti provinciali e comunali. La procedura del *download* (cioè la procedura per trasferire sul proprio computer i documenti pubblicati sul sito) non è del tutto banale per chi abbia una scarsa alfabetizzazione informatica, eppure è assente nella maggioranza dei casi un percorso guidato che indichi le azioni da compiere. I stessi limiti sono riscontrabili in merito alla possibilità di compilare moduli direttamente *on line*, sebbene questa procedura sia ancora numericamente poco diffusa.

**Tab. 16 : Presenza di modulistica e guida all'uso dei documenti *on line* (val. %)**

Indicatori	Regioni V.A.	Province	Comuni Capoluogo	Altri Comuni
Presenza download della modulistica	100	94,0	93,0	33,0
Percorso guidato nel caso di procedure complesse	5	2,0	2,0	0,5
Presenza modulistica compilabile <i>on line</i>	25	9,0	15,5	5,9
Aiuto nella compilazione della modulistica <i>on line</i>	5	-	3,9	0,5

Le risposte sono superiori a 100 perché l'indicatore prevedeva più possibilità di risposta

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

## 5.2. Site Positioning System

I siti Internet sono spesso difficili da usare. Non è scontato che l'utente alla ricerca di informazioni e servizi li raggiunga facilmente e in pochi secondi. La difficoltà nel muoversi all'interno di una gran mole di dati è frequente causa di abbandono dei siti stessi. Uno dei problemi maggiori nell'offrire servizi, ad esempio nel settore del commercio elettronico, è attualmente proprio la scarsa usabilità di procedure legate all'acquisto di beni o servizi e alla sottoscrizione di servizi o comunità *on line*.

Lo stesso fenomeno negativo affligge, purtroppo, anche i siti degli enti locali che pure, in quanto espressione dell'azione pubblica, dovrebbero rappresentare un porto sicuro per utenti con poca dimestichezza con i dispositivi informatici, che si accostano ai siti delle per ottenere servizi. I siti Internet istituzionali sono i luoghi che dovrebbero puntare ad accogliere gli utenti attualmente restii ad avvicinarsi all'uso di Internet perché poco interessati o addirittura spaventati. La Pubblica Amministrazione agirebbe in questo modo in direzione della riduzione del *digital divide* che circonda ora l'universo dei potenziali fruitori di servizi *on line* solo a coloro i quali si trovino completamente a loro agio con gli strumenti tecnologici.

Alcuni dei maggiori problemi riscontrati sono relativi ai rischi di disorientamento durante la navigazione, per cui un utente non sa dove cercare le informazioni di cui ha bisogno, non riesce a tornare al punto di partenza nel caso in cui abbia scelto il percorso sbagliato. Perché un sito sia semplice da usare devono esistere inequivocabili elementi di ausilio all'autoposizionamento e all'orientamento verso le informazioni ricercate.

**Tab. 17 - Usabilità: indicatori di orientamento e posizionamento (val. %)**

<b>Elementi presenti</b>	<b>Regioni V.A.</b>	<b>Province</b>	<b>Comuni Capoluogo</b>	<b>Altri Comuni</b>
Elementi uguali e riconoscibili in tutte le pagine	19	96,0	93,2	89,2
Link alla home page in ogni pagina interna	16	91,0	87,4	77,8
Percorso indicato in ogni pagina	10	65,0	35,0	57,0
Biunivocità della relazione menu argomenti	20	96,0	94,2	94,6
Prevedibilità dei link	14	78,0	61,2	85,2
Presenza di un motore di ricerca	11	33,0	32,0	15,8
Presenza di una mappa sito	8	22,0	24,3	4,4
Immediata riconoscibilità link	18	83,0	79,6	87,2
Visibilità link attivi e/o visitati	16	83,0	58,3	71,4

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

Per interpretare il dato della tabella 14 in maniera strutturata e ottenere di conseguenza un giudizio più accurato sulla situazione esistente, è stata delineata un'ipotesi di valutazione dell'usabilità della navigazione. Il sistema utilizzato è stato chiamato SPS, in analogia con il sistema GPS, messo a punto per soddisfare l'esigenza di conoscere le coordinate della propria posizione sul pianeta terra.

Tavola 2: Il modello SPS, un'ipotesi di valutazione dell'usabilità dei siti Internet

Indicatori di orientamento e posizionamento in ARPA-L	Dimensioni rilevanti per l'orientamento e il posizionamento all'interno dei siti web			
	Architettura	Segnaletica	Navigabilità	Orientamento
presenza di elementi uguali e riconoscibili in tutte le pagine		Riconoscimento di funzioni connesse ad elementi ricorrenti		Consapevolezza di trovarsi nelle pagine di uno specifico sito con caratteristiche standard
presenza di link alla home page in ogni pagina interna		Presenza di identico logo o link per ritornare alla pagina principale	Accesso rapido alla pagina principale	
percorso indicato in ogni pagina	Individuazione della collocazione della pagina nella struttura del sito	Presenza in ogni pagina del medesimo elemento utile alla navigazione	Movimento rapido tra link logicamente correlati	Riconoscimento della propria posizione all'interno del sito
Biunivocità della relazione menu argomenti	Chiarezza nella struttura organizzativa degli argomenti			Facilità di orientamento
prevedibilità dei link			Consapevolezza della direzione della navigazione	Elusione di disorientamento e rischio di percorsi "ciechi"
presenza di un motore di ricerca			Accesso alle informazioni attraverso l'uso di parole chiave	
presenza di una mappa del sito	Presenza di un'immagine di sintesi della struttura del sito			Orientamento tra le pagine attraverso la mappa
Immediata riconoscibilità dei link		Riconoscimento agevole dei link	Individuazione rapida delle strade percorribili	
visibilità di siti attivi e/o visitati				Individuazione delle pagine che si stanno visitando e quelle già visitate

Per essere pienamente usabile la struttura di navigazione deve rispondere a due macro-condizioni: visualizzare la posizione dell'utente, rendere chiare le sue possibilità di movimento. Mediante il *Site Positioning System* è stata considerata l'incidenza che diversi indicatori hanno su alcune dimensioni rilevanti perché si verifichino queste condizioni: l'architettura delle informazioni, la "segnaletica" del sito, la sua navigabilità e l'orientamento al suo interno.

L'SPS, applicato ai siti della pubblica amministrazione locale, fa emergere **una posizione di forza dei siti degli enti provinciali** rispetto agli altri nel predisporre una strutturazione dei contenuti tale da consentire all'utente una fruizione rapida e non disorientante. I progetti di sito provinciale risultano più omogenei, dal punto di vista della realizzazione e della redazione delle sezioni del sito, probabilmente perché espressione di un approccio progettuale più strutturato e consapevole, sviluppato cronologicamente dopo la fase pionieristica del connubio Internet – enti locali. Nel 1999 solo 65 province avevano un sito Internet, mentre oggi solo due province mancano ormai all'appello.

I siti comunali invece si sono diffusi ampiamente già nella fase di avvio dell'esperienza Internet della Pubblica Amministrazione locale, ereditandone il difetto genetico di una crescita nell'offerta informativa per aggiunte successive, spesso con ampi spazi di autonomia nella gestione dei contenuti da parte dei settori dell'amministrazione. I progetti pionieristici tuttavia divengono a poco a poco sempre più "ufficiali". Allo stato attuale però sono ancora visibili in parte le difficoltà ad offrire di sé un'immagine omogenea, a gestire i contenuti sulla base di standard condivisi, e facilitare la navigazione al loro interno. Sul piano della navigabilità, solo nel 35% dei siti comunali è data informazione circa la propria posizione all'interno delle pagine tramite l'indicazione del percorso. La prevedibilità dei *link* è solo del 61,2%, l'esistenza di *link* attivi o già visitati spesso non viene segnalata attraverso un uso coerente dei colori, mentre si tratta di un elemento utile all'utente per capire dove è già stato e dove può andare.

I risultati di navigabilità sono in alcuni casi addirittura migliori nei comuni non capoluogo. Molti dei problemi riscontrati nei siti comunali (*link* non riconoscibili, presenza di percorso, prevedibilità dei *link*) si pongono infatti quando il sito cresce nei contenuti senza adeguata riprogettazione e quando sperimenta la strada della creatività, senza considerare le conseguenze in termini di usabilità, ad esempio nella scelta di colori non standard per i *link*.

Il problema che oggi si pone ai progettisti e realizzatori dei siti web istituzionali, dunque, è di come gestire la crescita informativa senza perdere la capacità di comunicarla. La soluzione è una corretta progettazione architettonica dell'interfaccia, contestuale all'adozione di linee guida di frequente rinnovate e rispettate da tutti coloro che gestiscono il sito, ed eventualmente periodici test sull'utenza.

Le circolari emesse dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dall'Aipa su usabilità e accessibilità dei siti web delle pubbliche amministrazioni forniscono agli sviluppatori di siti Internet indicazioni, sebbene ancora poco analitiche, su come migliorare questi due aspetti ed arricchire, al contempo, la qualità dell'interazione con i cittadini che li navigano.

### **5.3. Gli ausili all'orientamento: una difficile evoluzione**

Nell'indagine del 2000, ancora in assenza delle direttive di recente emanate relativamente all'accessibilità dei siti, era stata rilevata, tra le altre cose, la presenza di mappe del sito e motori di ricerca: due elementi raccomandati per la realizzazione di un sito accessibile, come ausili nella ricerca di informazioni. Era stato sottolineato in quel contesto come questi strumenti si possano rivelare superflui laddove l'informazione sia organizzata in modo ordinato e coerente e dove la trasparenza della struttura data all'informazione renda facile la sua reperibilità. Non siamo ancora in presenza di una situazione simile. I siti presentano ancora menu affollati, con rare indicazioni di percorsi, mentre cresce la quantità di informazione. Mappe e motori di ricerca sono ormai componenti standard delle pagine web e risultano una modalità di navigazione che molti praticano prima e talvolta a prescindere da una navigazione attraverso i *link*.

Solo 11 regioni su 20 e solo 33 province su 100 hanno un motore di ricerca efficiente e funzionale. Le mappe, parimenti, sono una realtà in sole 8 regioni, 22 province e 25 comuni capoluogo.

Non si riscontrano significative differenze rispetto allo scorso anno, anzi in alcuni casi, come per regioni e province, un decremento nel numero dei siti con motore di ricerca. La difficoltà nell'implementazione e nel mantenimento dei motori di ricerca è legata probabilmente all'esigenza che funzionino in modo corretto, il che è possibile solo a partire da una corretta

indicizzazione delle pagine, dalla creazione di un'interfaccia di *query* comprensibile, da una presentazione dei risultati efficace. Frequente nella rilevazione è stato il caso di motori di ricerca presenti ma non funzionanti, perché mal progettati o affidati a servizi esterni non più in grado di garantirne l'efficienza.

Anche la pubblicazione di mappe del sito impone particolari attenzioni, poiché dipende da una organizzazione ragionata dei contenuti e richiede costante aggiornamento, specie nel caso di mappe di tipo grafico.

**Tab. 18 : Presenza di motore di ricerca interno e mappa del sito (val. %)**

	Regioni V.A.		Province		Comuni Capoluogo		Altri Comuni	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Motore di ricerca	54,5	55,0	40,2	33,0	29,2	32,0	9,7	15,8
Mappa del sito	22,7	40,0	22,8	22,0	17,7	24,3	6,1	4,4

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

#### **5.4. L'applicazione delle linee guida di accessibilità: una check list**

In sintonia con quanto sta avvenendo in altri paesi europei e con il crescente interesse della Commissione Europea in tema di accessibilità, nel marzo scorso il Governo Italiano ha emesso una direttiva contenente linee guida per l'organizzazione, l'usabilità e l'accessibilità dei siti web delle pubbliche amministrazioni (Circolare n. 3/2001 della Funzione Pubblica).

In essa si afferma che i siti *“devono essere progettati in modo da garantire la loro consultazione anche da parte di individui affetti da disabilità fisiche o sensoriali, o condizionati dall'uso di strumenti con prestazioni limitate o da condizioni ambientali sfavorevoli”*.

Recentemente è stata pubblicata dall'AIPA la Circolare contenente criteri e strumenti per migliorare l'accessibilità dei siti web e delle applicazioni informatiche a persone disabili" (6 settembre 2001, n. AIPA/CR/32), che sarà aggiornata di anno in anno facendo tesoro dell'esperienza acquisita e dei progressi della tecnologia. Tutte le amministrazioni sono tenute ad applicare tali principi nella progettazione, costruzione e gestione dei loro siti ufficiali.

Nonostante l'attenzione verso la questione dell'accessibilità e l'esistenza delle due circolari, il problema sembra non aver raggiunto la giusta considerazione da parte delle amministrazioni locali. Solo in pochi casi (7 siti su 426) è presente una versione alternativa del sito (ad esempio di "solo testo"), soluzione addirittura sconsigliata dalla circolare dell'AIPA per le difficoltà che comporta in termini di aggiornamento. I siti devono avere una sola versione, accessibile, dei loro contenuti, in modo che il problema sia affrontato in un'ottica di "progettazione universale".

Viene qui presentata una valutazione del grado di aderenza alle linee guida raggiunto degli attuali siti delle amministrazioni locali sulla base di una *check list* di sei indicatori presenti in ARPA-L e rappresentativi di importanti criteri enunciati nelle circolari citate. Si tratta di elementi utili a garantire una discreta accessibilità ma solo se compresenti e purché se ne mantenga costante rispetto nelle fasi di aggiornamento del sito. La presenza complessiva dei sei indicatori si è verificata solo in 6 casi (due regioni, una provincia e tre comuni), che si segnalano dunque per un alto livello di attenzione prestata al tema dell'accessibilità.

Se si escludono i comuni non capoluogo, che, eccetto alcuni casi di eccellenza, faticano ad adeguarsi ai parametri di accessibilità, solo il 52,9% dei siti rispetta almeno tre delle linee guida prese in esame (14 regioni su 20, 51 province e 53 comuni)

**Tab. 19 - Presenza nei siti dei sei indicatori rispondenti a regole di accessibilità (val. %)**

Indicatori di accessibilità presenti	Regioni V.A.	Province	Comuni Capoluogo	Altri Comuni
Da tre a sei	14	51,0	51,4	30,0
Meno di tre	5	46,0	43,7	67,0
Nessuno	1	3,0	4,9	3,0
Totale	20	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

I siti regionali si distinguono significativamente dagli altri per la loro accessibilità. Nel 70% dei casi predispongono un'alternativa di testo per le immagini (contro il 49% delle province e il 46,6% dei comuni capoluogo), operazione peraltro di minimo sforzo tecnico da parte di chi sviluppa o aggiorna il sito.

Anche l'uso di fogli di stile per l'organizzazione della pagina è maggiore per i siti regionali (35%) rispetto a quelli provinciali e comunali. Contrariamente alle raccomandazioni delle linee guida, però, 15 regioni su 20 amano organizzare l'informazione tramite *frames* senza prevedere la necessaria alternativa "*no frames*". Limitare l'uso dei *frames* è comunque solo consigliato al fine di migliorare l'accessibilità. Importante è farne corretto uso e prevedere una alternativa *no frames*. Indiscutibili sono i loro vantaggi in presenza di una certa mole di informazioni (per questo sono molto usati dalle regioni), ma il loro uso comporta delle difficoltà all'utente in termini di visualizzazione, salvataggio, stampa e *bookmarking* della pagina.

Il fatto che i siti non risultino accessibili è un problema che accomuna i siti istituzionali al resto del web. La difficoltà nell'adeguarsi alle linee guida è determinata dalla loro possibile applicazione solo a partire dalla progettazione o riprogettazione dell'intero sito e dall'attenzione costante che si rende necessaria in occasione del suo aggiornamento.

**Tab. 20 - Indicatori corrispondenti con le circolari DFP e AIPA**

	<b>Regioni V.A.</b>	<b>Province</b>	<b>Comuni Capoluogo</b>	<b>Altri Comuni</b>	<b>Totale</b>
Esistenza ed efficacia del motore di ricerca interno	11	33	32	15	25
Mappa sito	8	22	24	4	15
Esistenza e sviluppo di un sito alternativo accessibile ai disabili	2	1	1	1	1
Disponibilità di un'alternativa di testo sulle immagini usate come link	14	49	46	34	42
Assenza di pagine "splash" o di introduzioni flash senza possibilità di saltare l'animazione	19	91	86	92	90
Assenza di frames, o frames senza alternativa valida	5	52	44	50	48
Utilizzo dei fogli stile nella definizione della struttura complessiva della pagina	7	24	25	16	21

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

## 6. COOPERAZIONI, RELAZIONALITÀ E COMMUNITIES

L'apertura al mondo esterno costituisce un obiettivo importante degli amministratori per sganciarsi dal contesto locale ed inserirsi in strutture reticolari più ampie. In tal senso il sito istituzionale costituisce uno degli strumenti più appropriati: i soggetti pubblici possono così relazionarsi con i soggetti esterni e al tempo stesso rendere noti i progetti intrapresi ai fini di una maggiore trasparenza.

La relazionalità si esplicita, in particolare, in tre modi diversi. Il sito infatti deve:

- essere innanzitutto facilmente reperibile da parte di tutti gli utenti attraverso i più importanti motori di ricerca e godere di una popolarità diffusa;
- offrire spazi informativi sui progetti e sulle cooperazioni in atto con tutti i soggetti attivi a livello locale (istituzionali e non);
- garantire infine la presenza di spazi di discussione in cui gli utenti possono interagire tra loro e con l'amministrazione stessa.

Al fine di ottenere una visione unitaria del fenomeno descritto, si è ritenuto utile monitorare la presenza di ciascuno di questi aspetti, apparentemente eterogenei tra loro, all'interno di un unico indice.

### 6.1. Popolarità diffusa

La misurazione della reperibilità e della popolarità del sito costituisce uno strumento importante per valutare il modo in cui il sito istituzionale si relaziona con l'esterno. Tanto più il sito è facilmente accessibile e offre una ottima qualità di contenuti, tanto più esso acquisterà popolarità nella Rete e, di conseguenza, un grado elevato di relazionalità con il mondo esterno.

Abbiamo già visto come ormai i siti istituzionali siano facilmente reperibili tramite l'uso di un comune motore di ricerca. La popolarità del sito, invece, è stata misurata analizzando, sempre tramite motore di ricerca, il numero di

collegamenti dall'esterno verso il sito: in pratica viene misurato quante volte altri siti (sia locali che, magari, dislocati all'estero) *citano*, creando un collegamento ipertestuale, il sito in questione.

Come emerge dalla tabella seguente (Tab. 21), le Regioni italiane dimostrano un ottimo livello di popolarità: si conteggiano infatti almeno 100 collegamenti dall'esterno confermando la centralità generalmente riconosciuta alla Regione come ente territoriale di riferimento. Le Province, secondo lo stesso criterio, si posizionano ad un livello più basso rispetto alle Regioni ma nel complesso registrano anch'esse una popolarità abbastanza elevata: il 61% di esse ha più di 100 collegamenti dall'esterno e un altro 26% ne ha tra 31 e 100. Soprattutto nell'ambito della classe che si riferisce ad un ottimo livello di popolarità, il dato relativo alle Province manifesta invece una forte differenziazione nella sua articolazione territoriale. Risulta infatti che man mano che ci si sposta verso il Sud la popolarità diminuisce denotando ancora una forte difficoltà da parte degli enti del Sud e delle Isole nell'impostare siti altamente efficienti e comunque facilmente raggiungibili.

Risulta evidente inoltre come, man mano che l'ente territoriale diminuisce nelle dimensioni, tanto più frammentato risulterà il suo livello di popolarità. Stando queste considerazioni non stupisce il fatto che la maggior parte dei Comuni non capoluogo (il 57% circa) non registra un grado di popolarità sufficiente.

**Tab. 21 - Popolarità del sito basata sui link dall'esterno verso il sito (val.%)**

Popolarità	Regioni V.A.	Province	Comuni Capoluogo	Altri comuni
Insufficiente (0 link)	---	----	0,9	14,7
Scarsa (da 1 a 10 link)	----	7,0	4,9	42,4
Sufficiente (da 11 a 30 link)	----	6,0	7,8	22,2
Buona (da 31 a 100 link)	----	26,0	23,3	15,3
Ottima (da 101 a 1000 link)	2	55,0	49,5	4,9
Eccellente (più di 1000 link)	18	6,0	13,6	0,5
<b>Totale</b>	<b>20</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

## 6.2. La cooperazione tra soggetti attivi a livello locale

Comincia a intravedersi, all'interno dei siti istituzionali, la diffusione di spazi dedicati alla cooperazione tra i diversi soggetti attivi a livello locale. Dall'analisi scaturisce una predisposizione crescente a intraprendere progetti e iniziative comuni soprattutto in relazione alla diffusione delle nuove tecnologie di comunicazione sul territorio italiano e in coerenza con i ruoli assegnati ai diversi enti nel Piano d'azione per l' *e-Government*. Una predisposizione, però, che si manifesta in modo ed intensità diversa ai diversi livelli territoriali di governo (Tab. 22).

Per quanto riguarda le iniziative intraprese dagli enti locali in collaborazione con gli enti della **pubblica amministrazione centrale** non risultano, dall'indagine diretta, esperienze di rilievo. Questo dato, in apparenza negativo, ben si concilia con il fatto che le Regioni, godendo di una maggiore autonomia amministrativa, hanno il compito di coordinare l'azione relativa all'implementazione di soluzioni legate alla diffusione delle nuove tecnologie di comunicazione a livello locale. **Si accentua così il ruolo organizzativo delle Regioni** snaturando di fatto l'esigenza, per gli enti minori, di intraprendere iniziative comuni e cooperazioni con gli enti della amministrazione centrale.

In questo contesto i dati che si riferiscono alla relazionalità degli enti considerati con le altre strutture pubbliche locali sono maggiormente significativi. Emerge **una predisposizione provinciale nell'esercitare funzioni di aggregazione e di coordinamento nei confronti degli enti locali minori**. 40 Province su 100 sono impegnate attivamente in progetti comuni con gli altri soggetti pubblici nell'ottimizzazione dell'offerta informativa e dei servizi attraverso il web. Inoltre si è notata la tendenza a coordinare iniziative di rete sul territorio provinciale volte ad integrare le realtà comunali che non hanno le condizioni economiche e sociali necessarie ad intraprendere l'uso degli strumenti telematici. Il ruolo della Provincia in questo senso risulta ancor più evidente se si tiene conto che, nel campione statistico dei 359 Comuni non capoluogo con più di 5.000 abitanti considerati in questa sede, solo 203 (circa il 56%) sviluppano pagine web strutturate.

Infine per quanto riguarda la cooperazione con gli enti e i soggetti non istituzionali, il 30% dei **Comuni capoluogo** risulta aver intrapreso iniziative

in tal senso. Anche qui si riscontra una certa coerenza tra il dato osservato e il ruolo istituzionale affidato dal Piano per l'*e-Government* ai Comuni che, ponendosi come *front office* per l'offerta di informazioni e servizi, **sono sicuramente gli enti più vicini ai soggetti non istituzionali.**

Probabilmente la cooperazione tra soggetti attivi a livello locale ha ampi margini di miglioramento ma, ad oggi, può essere considerata soddisfacente soprattutto se si tiene conto che i fondi per l'*e-Government* sono stati stanziati in ritardo e in misura inferiore rispetto a quella prevista perciò ci si augura che molte iniziative siano ancora in fase di progettazione rinviando ad un futuro prossimo risultati più evidenti.

**Tab. 22 - Presenza di sezioni tematiche dedicate e progetti in comune con gli altri soggetti attivi a livello locale (val. %)**

Livello istituzionale	Cooperazione e relazionalità	Sezioni tematiche	Progetti in comune
Regioni (v.a.)	P.A. centrale	----	7
	Strutture pubbliche locali	----	9
	Enti o soggetti non istituzionali	----	8
Province	P.A. centrale	6,0	3,0
	Strutture pubbliche locali	7,0	40,0
	Enti o soggetti non istituzionali	4,0	26,0
Comuni capoluogo	P.A. centrale	----	0,5
	Strutture pubbliche locali	9,7	18,4
	Enti o soggetti non istituzionali	7,8	30,1
Altri comuni	P.A. centrale	----	0,5
	Strutture pubbliche locali	7,9	7,4
	Enti o soggetti non istituzionali	5,9	6,4

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

### 6.3. L'istituzionalizzazione a discapito della socializzazione

Dall'indagine effettuata emerge che, all'interno dei siti istituzionali, la presenza delle cosiddette *piazze telematiche* non è molto diffusa. Ciò risulta sorprendente soprattutto alla luce di due considerazioni:

- le prime reti civiche nacquero proprio in risposta all'esigenza dei soggetti appartenenti ad una medesima comunità di incontrarsi in un luogo virtuale dove condividere esperienze ed opinioni;
- negli ultimi anni si sta verificando una tendenza crescente da parte degli utenti della rete a partecipare a *communities on line* di vario tipo (dalle comunità di pratica a quelle di apprendimento e di scopo, fino ai più semplici newsgroup sui temi più diversi).

Nel processo di istituzionalizzazione dei siti curati dagli enti locali, la possibilità di utilizzare lo strumento telematico per interagire con le amministrazioni e con gli altri membri della comunità sembra essersi persa. Dall'indagine **non emerge infatti la presenza diffusa di spazi di discussione in cui i fruitori del sito possono esprimere le proprie opinioni e confrontarsi tra di loro**. Prendendo in considerazione l'esperienza maggiormente significativa, solo nel 20% dei Comuni capoluogo è possibile effettuare discussioni in rete tipo *forum* o *chat*. Le difficoltà maggiori sembrano essere quelle riguardanti la gestione degli spazi di discussione: affinché lo spazio funzioni, infatti, non solo è necessaria un'attività di promozione per coinvolgere il maggior numero possibile di persone, ma si rivela indispensabile la presenza di un "moderatore" che eventualmente gestisca le discussioni. Nei Comuni non capoluogo, invece, lo scarso interesse rispetto a questo tipo di strumento, può essere ricondotto al fatto che probabilmente nelle comunità di piccole dimensioni le distanze non sono molto rilevanti e l'esigenza di utilizzare la rete per l'interazione tra i cittadini non è molto avvertita.

La possibilità di iscriversi a community per alcuni servizi specifici come le *newsletter* e i *newsgroup* è leggermente più diffusa (in 10 Regioni su 20, nel 29% dei Comuni capoluogo e nel 24% delle Province). Inviare *newsletter* ai fruitori del sito istituzionale costituisce un modo per creare un rapporto di continuità tra l'attività dell'ente e gli utenti. Inoltre rende possibile ai soggetti interessati solo ad alcune categorie di notizie, di poter essere informati su attività specifiche senza sprechi di tempo. Indubbiamente

questo tipo di servizio creerebbe anche una sorta di fidelizzazione nei confronti del sito istituzionale aumentandone la popolarità.

**È ancora in fase di sperimentazione la possibilità di accedere ai servizi degli enti per mezzo di canali di comunicazione alternativi.** Solo l'11% dei Comuni capoluogo fornisce soluzioni in tal senso ma, viste le straordinarie potenzialità offerte dalle tecnologie *wireless*, si prevedono ampi margini di sviluppo nel futuro.

**Tab. 23 - Presenza nei siti istituzionali di *communities on line* (val. %)**

<b>Communities on line</b>	<b>Regioni v.a.</b>	<b>Province</b>	<b>Comuni Capoluogo</b>	<b>Altri comuni</b>
Discussioni in rete tipo forum o chat	4	15,0	20,4	6,4
Iscrizioni a community per servizi specifici	10	24,0	29,1	6,9
Presenza di logica multicanale a partire dall'homepage	6	8,0	10,7	1,5

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

## **7. MARKETING TERRITORIALE E SVILUPPO ECONOMICO**

L'uso di Internet e delle nuove tecnologie di comunicazione da parte delle amministrazioni locali modifica sostanzialmente le modalità con cui il settore pubblico interagisce con il cittadino. Analogamente a ciò che si verifica nel settore privato il cittadino diventa un vero e proprio "cliente" da conquistare o da conservare mediante l'utilizzo di strumenti di promozione del territorio-impresa (il cosiddetto marketing territoriale). In quest'ottica il web viene utilizzato dai soggetti che gestiscono il territorio per la diffusione di informazioni di carattere turistico ed economico volte a:

- attrarre "clienti" e risorse dall'esterno e implementare così in maniera esogena le capacità di sviluppo del territorio;
- conservare i "clienti" e le risorse già esistenti e stimolare nuove iniziative di imprenditoria locale facendo leva sulle capacità endogene di sviluppo dell'area di competenza dell'ente.

La pubblicazione sul sito istituzionale di notizie riguardanti gli elementi caratterizzanti di una determinata area costituisce quindi una grossa opportunità per le amministrazioni pubbliche che possono svolgere la loro attività di valorizzazione del territorio rivolgendosi ad una platea il più vasta possibile.

### **7.1. Due tipi di spinta allo sviluppo locale**

Come può desumersi dalla tavola seguente (Tavola 3), nell'ottica del marketing territoriale, ciascuna informazione pubblicata sul sito può essere considerata in base alla sua capacità intrinseca di attrarre risorse endogene o esogene ai fini dello sviluppo economico di un determinato territorio.

Per quanto riguarda la pubblicazione di informazioni di carattere economico, l'ente maggiormente predisposto è sicuramente quello regionale: ben 17 Regioni su 20 pubblicano documenti di programmazione economica, nonché informazioni relative ai bandi di progetto esistenti e ai contestuali

finanziamenti ottenibili. Questo dato non stupisce se si pensa che questo tipo di informazioni può considerarsi uno stimolo sia all'imprenditoria locale che a eventuali soggetti esterni interessati. Inoltre si registra una certa propensione da parte delle Regioni e delle Province del Sud e delle Isole verso questo tipo di offerta informativa; i motivi possono ricondursi al fatto che tali regioni, partendo da una posizione svantaggiata rispetto alle altre, hanno ricevuto i fondi stanziati dall'Unione Europea destinati alle regioni dell'Obiettivo 1 (Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna) per i progetti relativi alla sperimentazione di pratiche legate alla diffusione delle nuove tecnologie di comunicazione.

**Tavola 3 - Effetti sul sistema economico locale**

Pubblicazione di informazioni finalizzate alla promozione del territorio in relazione alla loro capacità di attrarre risorse dall'esterno secondo un modello di sviluppo del territorio di tipo <b>esogeno</b> .	Agevolazioni finanziarie	Pubblicazione di informazioni finalizzate alla promozione del territorio in relazione alla loro capacità di conservare le risorse esistenti e di attrarne di nuove secondo un modello di sviluppo del territorio di tipo <b>endogeno</b> .
	Opportunità per investimenti	
	Attività economiche già presenti sul territorio	
	Bandi di progetto e finanziamenti ottenibili	
	Pubblicazione di documenti di progr. economica	
	Informazioni sugli eventi locali	
	Inf. e transazioni rispetto alla ricettività turistica	
	Informazioni sui luoghi di interesse turistico	

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

Le Regioni italiane svolgono inoltre un ruolo importante anche per quanto riguarda la pubblicazione di informazioni sulle opportunità di investimento (11 su 20) e sulle agevolazioni finanziarie disponibili (14 su 20). Non risultano invece risultati apprezzabili in riferimento ad iniziative a sostegno

del sistema produttivo locale: in totale solo il 18% degli enti presi in considerazione fornisce dati sulla presenza o meno di informazioni a proposito delle attività economiche presenti sul territorio (Tab. 24).

Per quanto riguarda invece la pubblicazione di informazioni di carattere turistico prevale come previsto il dato comunale a conferma del fatto che i Comuni capoluogo sono, tra i soggetti istituzionali, quelli maggiormente interessati alla valorizzazione delle specificità storico-culturali presenti sul territorio. Inoltre, a causa della forte incidenza del turismo sull'economia delle aree del Sud e delle Isole, si riscontra in queste regioni una discreta tendenza a concentrare l'attenzione su questo tipo di informazioni.

Circa il 74% dei Comuni capoluogo utilizza il sito web per la pubblicazione di informazioni di carattere turistico e tale percentuale aumenta considerevolmente (82% circa) se si prendono in considerazione le informazioni sugli eventi locali confermandosi la grande attenzione dedicata dai Comuni ad iniziative di promozione turistica. Anche se la pubblicazione di notizie di carattere turistico rimane una prerogativa comunale, i dati relativi a Regioni e Province non deludono: rispettivamente il 65% delle Regioni e il 55% delle Province fornisce informazioni sui luoghi di interesse turistico, mentre circa il 65% di entrambi gli enti fornisce informazioni sugli eventi locali.

Per ciò che concerne la Ricettività turistica, il dato più sorprendente è che l'ente più attento a questo tipo di informazioni è la Regione (60%) contro il 50% dei Comuni capoluogo. Ciò stupisce soprattutto in relazione al fatto che sembrerebbe più logico inserire questo fenomeno in un contesto comunale vista anche la propensione dei Comuni nel diffondere informazioni sui luoghi di interesse turistico e sulle manifestazioni locali.

Tab. 24 - Gli indicatori del marketing territoriale (val.%)

Indicatori	Regioni V.A.	Province	Comuni Capoluogo	Altri comuni
Informazioni su luoghi di interesse turistico	13	55,0	73,8	53,2
Informazioni o transazioni rispetto alla Ricettività turistica	12	51,0	50,5	31,0
Informazioni sugli eventi locali	13	63,0	81,6	57,1
Contenuti disponibili in almeno una lingua straniera	10	16,0	23,3	11,8
Pubblicazione di documenti di programmazione economica	17	28,0	30,1	8,9
Pubblicazione di bandi di progetto e finanziamenti ottenibili	17	21,0	33,0	3,0
Informazioni sulle attività economiche già presenti sul territorio	5	10,0	23,3	17,7
Informazioni sull'opportunità di investimento	11	15,0	9,7	2,5
Informazioni sulle agevolazioni finanziarie	14	27,0	25,2	5,9

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

Infine la presenza di contenuti sviluppati in altre lingue straniere, pur costituendo uno strumento di promozione del territorio in un'ottica internazionale, ancora non è molto sviluppata. Spicca su tutti il dato regionale: 10 Regioni su 20 hanno ritenuto importante pubblicare i contenuti del sito in almeno una lingua straniera (generalmente l'inglese e il tedesco e il francese nelle regioni bilingue). Delude in questo caso il dato relativo ai Comuni capoluogo che intraprendono soluzioni multilingue solo nel 23% dei casi.

## 7.2. I siti ufficiali da promozionali a istituzionali

Confrontando i dati ottenuti con quelli relativi nell'analisi del 2000, mentre aumentano in maniera considerevole gli spazi riservati alla galleria fotografica e/o alla visita interattiva della città o del contesto paesaggistico, le informazioni sui luoghi di interesse turistico rivelano al contrario un trend negativo (Tab. 25).

Tab. 25 – Informazioni e servizi orientati al marketing territoriale (val. %)

Informazioni	Regioni V.A.		Province		Comuni Capoluogo		Altri Comuni	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Galleria fotografica o visita interattiva della città o del contesto paesaggistico	9,1	60,0	13,0	37,0	18,8	53,4	12,7	40,4
Informazioni su Luoghi di interesse turistico	72,7	65,0	72,8	55,0	79,2	73,8	70,3	53,2
Informazioni e transazioni rispetto alla Ricettività turistica	63,6	60,0	44,6	51,0	51,0	50,5	33,9	31,0
Informazioni su Eventi locali	63,6	65,0	65,2	63,0	86,5	81,6	68,5	57,1

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

La percentuale di Enti che offre informazioni in tal senso diminuisce quasi dell'8% a livello regionale e del 5% nei Comuni capoluogo. Ciò che sorprende di più è il considerevole calo riscontrato nelle Province e nei Comuni non capoluogo che registrano rispettivamente diminuzioni del 18% e del 17%.

Diversi sono i fattori che possono aver influito su questo fenomeno. Negli anni passati la pubblicazione di informazioni di carattere turistico sul sito istituzionale era uno degli strumenti più utilizzati dalle amministrazioni pubbliche per valorizzare l'area di loro competenza; il dato registrava percentuali molto elevate. Quest'anno sembra che questa tendenza sia in diminuzione a tutti i livelli di governo considerati. Ciò può essere ricondotto all'esigenza di dedicare maggiore spazio ai contenuti istituzionali in linea con i principi di democrazia elettronica enunciati a livello europeo. Questo presupporrebbe un periodo di assestamento nella gestione dei contenuti totali del sito per arrivare ad una configurazione ottimale che dia il giusto spazio ad ogni argomento.

Un altro fattore esplicativo di questa diminuzione potrebbe essere, specialmente a livello provinciale, lo sviluppo di portali territoriali a contenuto esclusivamente turistico esterni al sito istituzionale spesso contenenti schede informative sui comuni di dimensioni più piccole. Ciò

probabilmente comporta una maggiore efficienza nella gestione delle informazioni ma una perdita di contenuti da parte dei siti istituzionali.

Per quanto riguarda la presenza di informazioni rispetto alla ricettività turistica e la presenza di informazioni sugli eventi locali, non si sono riscontrati cambiamenti significativi confermando una certa staticità nella predisposizione dei soggetti pubblici verso questo tipo di informazioni. Unica eccezione la pubblicazione di informazioni sugli eventi locali da parte dei comuni non capoluogo che diminuisce di quasi l'11%.

### 7.3. Lo sportello unico strumento del marketing territoriale

**Comincia a diffondersi la promozione tramite web dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP)**, quasi il 70% degli enti presi in considerazione fornisce una sezione informativa relativa a tale servizio. Lo Sportello Unico, oltre a rappresentare ovviamente un servizio offerto via Internet dagli enti locali, **costituisce in effetti un vero e proprio strumento di marketing del territorio** volto alla realizzazione di benefici a favore dell'imprenditoria locale, nonché alla incentivazione dell'insediamento di nuove attività. Introdotto, infatti, allo scopo di unificare le particolari categorie di servizi relative alle pratiche burocratiche necessarie per iniziare o modificare un'attività imprenditoriale, esso è rimasto, fino a poco tempo fa, un mezzo sconosciuto alla maggior parte dei soggetti a cui era rivolto. La promozione dello Sportello Unico tramite il mezzo telematico costituisce quindi un'opportunità nelle mani dei gestori del territorio per valorizzare l'area di loro competenza (

Tab. 26).

**Tab. 26 - Presenza di pagine informative e/o sezioni strutturate a cura del SUAP (val.%)**

Indicatori	Regioni V.A.	Province	Comuni Capoluogo	Altri Comuni
Esistenza spazio dedicato allo SUAP	7	23	58	20
<i>Di cui con Informazioni</i>	7	18	33	14
<i>Di cui con Transazioni</i>	--	1	1	--

Il totale è maggiore di 100 perché erano possibili più opzioni

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

Si registra una predisposizione crescente dei Comuni capoluogo nel diffondere informazioni relative allo SUAP. Ciò non stupisce se si considera che tale strumento è stato creato allo scopo di semplificare i rapporti delle imprese con le amministrazioni locali, soprattutto a livello comunale. Il 58% rispecchia un dato che, visto in prospettiva, deve essere sicuramente migliorato nel tempo, ma costituisce un buon punto di partenza. I Comuni capoluogo sono anche i soggetti pubblici maggiormente attenti a ciò che concerne la pubblicazione di vere e proprie sezioni strutturate a cura dello SUAP anche se, in verità, il 40% è un dato che anche delude.

La creazione e la promozione dello SUAP nasce naturalmente come una prerogativa comunale, ciò non toglie che Regioni e Province non possano esimersi dal fornire informazioni in tal senso. In realtà solo 7 Regioni su 20 pubblicano pagine informative relative allo SUAP mentre l'analisi a livello provinciale evidenzia ancora una scarsa diffusione dell'auspicata creazione di un sistema integrato di sportelli unici di cui la Provincia, in sintonia con il ruolo di "baricentro territoriale" assegnatole in sede di piano di sviluppo dell'*e-government*, dovrebbe costituire l'ente coordinatore. Solo il 25% delle Province italiane pubblica informazioni relative allo SUAP e di queste solo il 18% presenta vere e proprie sezioni strutturate a cura dello sportello stesso. Ciò costituisce un risultato deludente soprattutto in relazione alla difficoltà dei Comuni non capoluogo nell'impostare pagine informative relative allo sportello (presenti solo nel 20% di essi). In alcune realtà territoriali è inoltre stata riscontrata la presenza di portali esterni promossi dagli enti istituzionali finalizzati al coordinamento territoriale degli sportelli unici delle zone di competenza ma costituiscono solo un'eccezione che conferma la generica mancanza, in riferimento a questo tipo di strumento, di una forma di coordinamento dei comuni di piccole dimensioni.

## 8. PROFESSIONALIZZAZIONE DEI DISPOSITIVI TECNOLOGICI

La positività delle esperienze di pubblicazione e gestione di siti Internet da parte delle amministrazioni pubbliche, a differenza dalla maggior parte delle altre dinamiche in cui esse sono quotidianamente immerse, non si esaurisce in problematiche di tipo organizzativo. L'uso del mezzo di comunicazione tecnologico per eccellenza, la rete Internet, con la sua progressiva istituzionalizzazione tra l'utenza come strumento d'uso frequente, richiede un ampio background tecnologico continuamente disposto all'aggiornamento.<sup>1</sup>

Esaurita, infatti, la cosiddetta fase pionieristica in cui effettivamente gli enti locali si erano distinti come soggetti particolarmente attivi e innovatori si è progressivamente transitati verso la fase della professionalizzazione dei dispositivi tecnologici, e non sempre quegli stessi soggetti all'avanguardia nella prima fase hanno saputo o voluto rimanere nel gruppo di testa dell'innovazione.

### 8.1. Lo sviluppo dell'Outsourcing

La prima fase di sviluppo di Internet nella Pubblica Amministrazione, protrattasi dalla metà degli anni 90 sino alla seconda metà del 1999, ha permesso di far nascere e consolidare negli enti locali un sostrato di dipendenti con un significativo bagaglio di competenze rispetto alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, un nucleo formato da tecnici ma anche da funzionari dell'area amministrativa e gestionale, capaci di fruire a pieno delle nuove tecnologie e al tempo stesso di sviluppare e progettare nuovi servizi di rete per i cittadini.

Questo nucleo emergente di dipendenti pubblici tecnologicamente attivi si è formato, in pratica, ricalcando la stessa dinamica che ha conosciuto più in

---

<sup>1</sup> La valutazione tecnica è stata realizzata con gli strumenti messi a disposizione dalle società NetMechanic INC. e Ad Maiora SPA. Si ringraziano, in particolare, i rappresentanti di quest'ultima società per la disponibilità dimostrata.

generale lo sviluppo di Internet nel suo complesso: **infrastruttura tecnologica a basso costo, capace di far crescere al suo interno le competenze necessarie al suo sviluppo**, senza grandi investimenti formativi grazie a processi di disseminazione diffusa che proprio la rete ha messo in moto.

Non stupisce, dunque, come anche nella attuale fase di crescita del web nelle Pubbliche amministrazioni locali, caratterizzata dall'emersione di una nuova spinta verso la creazione di nuovi servizi pubblici *on line* sempre più transattivi, e dalla conseguente necessità di adeguare le tecnologie dei sistemi informativi di back office, molti enti locali e diverse regioni nelle loro iniziative di rete continuino a coinvolgere pienamente le risorse interne.

Nello stesso tempo, però, proprio la crescita dei servizi e dei contenuti tecnologici ha imposto agli stessi enti di aprire sempre di più la loro organizzazione a competenze esterne prevedendo modelli organizzativi nuovi, comprese vere e proprie forme di forme esternalizzazione dei servizi di rete.

Risorse interne e nello stesso tempo *outsourcing* sembrano, nell'area dei servizi ICT, per la pubblica amministrazione, riuscire a convivere e a produrre innovazione, superando le resistenze di fondo che un modello del genere solleva dentro la PA stessa. Il nuovo stato digitale potrebbe perciò nascere ed alimentarsi da una positiva commistione e contaminazione di conoscenze e prassi del settore pubblico e del settore privato, che proprio la compresenza dentro la PA di servizi gestiti internamente e di servizi affidati a soggetti privati, è in grado di generare.

Al fine di analizzare lo sviluppo dei nuovi modelli organizzativi rispetto alla gestione dei servizi di rete, l'indagine ha effettuato una ricognizione all'interno dei siti per verificare, sulla base dell'esplicitazione dei soggetti responsabili della gestione e dello sviluppo degli applicativi tecnologici, il ruolo delle risorse interne rispetto al ricorso alle esternalizzazioni.

Le regioni rappresentano, così, il baluardo dell'e-governement fai da te. Tra i 14 enti che esplicitano nel sito web istituzionale l'indicazione dei soggetti responsabili della gestione tecnica dei servizi di rete, 9 indicano le risorse interne.

La dotazione di risorse professionali e di specifiche competenze all'interno degli enti regionali (che possono far leva su risorse più ampie) ovviamente costituisce una opportunità da mettere a valore.

Anche nelle province, prevale la gestione interna dei servizi tecnologici di rete. Su 53 siti, in cui si ritraggono informazioni circa gli autori dei servizi, ben 29 scelgono di avvalersi di competenze e risorse esclusivamente interne. Da non sottovalutare tuttavia come anche in questa tipologia di enti l'outsourcing dei servizi web comincia ad assumere un ruolo significativo, con 24 province che scelgono di utilizzare anche risorse esterne all'ente.

Analizzando i comuni lo scenario cambia, perchè in questo ambito si rilevano moltissime forme ibride di gestione dei servizi di rete. I soggetti privati soprattutto negli enti locali minori cominciano a divenire le figure prevalenti quando si analizza la gestione del web locale. Va detto, tuttavia, che le esternalizzazioni delle attività ICT in questo gruppo di comuni più piccoli riguardano per ora fundamentalmente partner locali, fornitori di servizi Internet che di fatto sono coinvolti nell'implementazione dei siti e meno nella gestione degli applicativi più evoluti di e-government.

Nei comuni capoluogo, invece, dove si stanno realizzando i servizi di front end di tipo informativo e transattivo più significativi ed evoluti il modello dell' *outsourcing* sembra trovare una efficacia più pregnante. Al crescere delle applicazioni i comuni si sono resi conto che occorre dotarsi di nuove e più complesse competenze che essi non sempre hanno la possibilità di reperire o formare al loro interno. Si rileva pertanto una netta prevalenza nei siti dei comuni capoluogo esaminati (in quelli nei quali è stato possibile individuare l'indicazione dei gestori) della presenza di società esterne all'ente che entrano a tutti i livelli nei processi di implementazione dei sistemi informativi di front office come pure di back office.

Il percorso intrapreso dalle amministrazioni dei comuni capoluogo, ascrivibile come abbiamo osservato in ultima analisi alla difficoltà di trovare al proprio interno professionalità in grado di gestire la crescente complessità delle soluzioni tecnologiche necessarie a realizzare i nuovi sistemi informativi, non implica necessariamente che nelle realtà comunali dove permane la gestione autonoma e internalizzata si debba assistere ad un impoverimento del servizio: lo dimostrano quei grandi comuni come ad esempio Bologna e Torino nei quali la gestione diretta dei servizi non ostacola l'implementazione di funzionalità web avanzate (come attesta

l'ottimo posizionamento dei due siti web – ai primi due posti nel rating delle città digitali).

Quello che preme sottolineare, in questa sede, è che le amministrazioni locali dovranno trovare un punto di equilibrio tra la necessità di ampliare i servizi, ridurre i costi di gestione che comprendono anche gli investimenti tecnologici ed in risorse umane e quindi di aprire a forme di esternalizzazione, e al tempo stesso di mantenere il controllo sui servizi erogati e sui dati raccolti e gestiti.

Il personale interno alle amministrazioni in questa ottica potrà continuare a rappresentare una risorsa decisiva, in grado di contribuire in modo decisivo alla crescita dei servizi informativi ed allo sviluppo dell'insieme delle attività fondate sull'uso massiccio dell'informatica e delle telecomunicazioni e di garantire nello stesso tempo il controllo dell'ente su una risorsa sempre più strategica per gli enti locali e per i cittadini, rappresentate appunto dal sistema informativo.

Tab. 27 - Modalità gestionali dei servizi di rete

Enti	Ripartizione territoriale	Outsourcing		Struttura tecnica interna all'ente	
		v.a.	%	v.a.	%
Regioni	Nord Ovest	---	---	4	100,0
	Nord Est	1	25,0	2	50,0
	Centro	1	25,0	1	25,0
	Sud e Isole	2	25,0	2	25,0
	TOTALE	4	20,0	9	45,0
Province	Nord Ovest	2	8,7	7	30,4
	Nord Est	3	13,6	8	36,4
	Centro	5	23,8	8	38,1
	Sud e Isole	14	41,2	6	17,6
	TOTALE	24	24,0	29	29,0
Comuni Capoluogo	Nord Ovest	6	25,0	4	16,7
	Nord Est	5	21,7	2	8,7
	Centro	7	30,4	2	8,7
	Sud e Isole	9	27,3	5	15,2
	TOTALE	27	26,2	13	12,6
Altri Comuni	Nord Ovest	17	34,7	1	2,0
	Nord Est	24	43,6	1	1,8
	Centro	17	37,8	4	8,9
	Sud e Isole	19	35,2	5	9,3
	TOTALE	77	37,9	11	5,4

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

## 8.2. Una via italiana all'*open source*?

Si poteva immaginare che, nell'anno della *maturità* tecnica e commerciale di Windows 2000 e della versione 5.0 del Microsoft Internet Information Server, si sarebbe registrato un sensibile calo della presenza del software *open source* tra le amministrazioni locali sia rispetto ai sistemi operativi che rispetto ai *web server*.

L'*open source* ha retto invece l'urto dell'*offensiva Microsoft* registrando in molti casi persino un sensibile incremento nella diffusione, probabilmente grazie allo sviluppo dei servizi di assistenza integrati ai pacchetti di distribuzione del sistema operativo Linux e del web server Apache.

Il panorama delle dotazioni tecniche degli enti tende quindi a descrivere nel 2001 una sorta di sistema duale, nel quale ai prodotti Microsoft si accompagnano i *free software* in crescita rispetto al 2000, a scapito degli altri software proprietari che in molti casi scendono, se considerati come gruppo omogeneo, sotto la soglia del 10% (Tab. 28) .

**Tab. 28- Variazioni percentuali nella diffusione di sistemi operativi e web server**

	Regioni (v.a.)		Province		Comuni Capoluogo		Altri Comuni	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Sistemi operativi proprietari Microsoft	19	17	70,6	66,0	50,0	51,5	51,5	55,2
Sistemi operativi open source	-	1	19,1	25,0	25,0	35,0	31,5	38,9
Altri sistemi operativi	1	2	11,7	9,0	25,0	13,6	17,0	5,9
Web server proprietari Microsoft	15	16	67,0	64,0	39,6	45,6	47,9	54,7
Web server Apache	1	1	23,4	27,0	39,6	39,8	43,0	39,9
Altri web server	4	3	9,6	9,0	20,8	14,6	9,1	5,4

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

La crescita registrata dai sistemi operativi e dai *web server* di tipo *open source* (rappresentati rispettivamente da software Linux e Apache) non ha soltanto una valenza rispetto a valutazioni di efficacia tecnologica ma assume anche significati di tipo politico ed economico.

Più volte negli ultimi anni si è parlato della possibilità nonché della opportunità che la pubblica amministrazione potesse fare affidamento, perlomeno per le esigenze di networking e di applicativi rete, sul cosiddetto *free software* con conseguenze positive sia sui bilanci degli enti che, più in generale, sul disavanzo nella bilancia commerciale italiana.

Una simile ipotesi si è scontrata tuttavia, fino ad oggi, con la scarsa strutturazione dell'universo dei servizi di assistenza ed implementazione legati all'uso di software *open source*. La recente scelta delle *software house*

del settore di basare la loro principale aspettativa di guadagno sui servizi di assistenza legati alle cosiddette *distribuzioni* del software stesso, apre oggi possibilità concrete di realizzazione dei progetti fin oggi solo discussi a livello teorico.

Microsoft d'altra parte, si muove legittimamente con strategie commerciali fatte di accordi su larga scala, ad esempio con enti regionali, per assicurare il software a prezzo convenzionato a tutti gli enti locali presenti sul territorio.

Se si analizza la scomposizione della distribuzione delle tecnologie di rete per aree territoriali (Tab. 29), si possono evidenziare le macro-aree e le categorie di enti che rappresentano al momento i principali bacini d'utenza dei due modelli tecnologico commerciali. Per quanto riguarda i sistemi operativi, la realtà osservata rivela una sostanziale differenziazione nella distribuzione territoriale. I sistemi operativi ed i web server Microsoft sono concentrati soprattutto tra le province e le regioni del Nord Est e, a livello di comuni, al Sud e Isole. Le tecnologie Linux – Apache di tipo *open source* si distribuiscono, invece, soprattutto nei grandi comuni del Nord Ovest e nei comuni del Centro Italia.

**Tab. 29 - Diffusione dei sistemi operativi per tipologia di Ente e dati territoriali**

Sistemi	Indicatori	Regioni (v.a.)	Province	Comuni Capoluogo	Altri Comuni
Microsoft	Diffusione media nazionale	85,0	66,0	51,5	55,2
	Percentuale registrata nell'area geografica di maggiore diffusione	100,0	73,0	58,0	67,0
	Area geografica di maggiore diffusione	Nord Est	Nord Est	Sud e Isole	Sud e Isole
Open Source	Diffusione media nazionale	5,0	25,0	35,0	38,9
	Percentuale registrata nell'area geografica di maggiore diffusione	13,0	29,0	46,0	51,0
	Area geografica di maggiore diffusione	Sud e Isole	Centro	Nord Ovest	Centro

I valori percentuali scelti per la colonna Regioni presentano scarti percentuali poco significativi in quanto generati da un universo di riferimento di 20 unità

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

**Tab. 30- Diffusione dei web server per tipologia di Ente e dati territoriali**

Sistemi	Indicatori	Regioni (v.a.)	Province	Comuni Capoluogo	Altri Comuni
Microsoft (IIS)	Diffusione media nazionale	80,0	64,0	45,6	54,7
	Percentuale registrata nell'area geografica di maggiore diffusione	100,0	82,0	55,0	63,0
	Area geografica di maggiore diffusione	Nord Est Sud e Isole	Nord Est	Sud e Isole	Sud e Isole
Open Source (Apache)	Diffusione media nazionale	5,0	27,0	39,8	39,9
	Percentuale registrata nell'area geografica di maggiore diffusione	25,0	39,0	48,0	51,0
	Area geografica di maggiore diffusione	Nord Ovest	Nord Ovest	Centro	Centro

I valori percentuali scelti per la colonna Regioni presentano scarti percentuali poco significativi in quanto generati da un universo di riferimento di 20 unità

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

### **8.3. Lo sviluppo tecnologico delle applicazioni web secondo la prospettiva degli utenti**

Nel perseguire l'obiettivo della costruzione di un indice settoriale di qualità tecnologica l'indagine ha scandagliato i siti attraverso software di analisi in grado di cogliere e valutare per ciascuno di essi le caratteristiche tecnologiche funzionali.

In primo luogo sono stati esaminati quell'insieme di indicatori in grado di rappresentare l'accuratezza della sintassi di programmazione nella realizzazione delle pagine internet (Tab. 31). In particolare sono stati presi come parametri di valutazione dell'efficacia della realizzazione delle pagine, la presenza di errori nei codici Html, la compatibilità delle pagine con i diversi browser, l'assenza di link interrotti.

L'indagine ha messo in luce, sotto questo profilo, come si vada delineando una sorta di polarizzazione rispetto alla qualità tecnologica delle esperienze di rete degli enti locali. Da un lato crescono i siti costruiti tenendo conto degli standard tecnici di efficacia, accessibilità, usabilità, dall'altro crescono gli enti che non sembrano aver compreso a pieno l'importanza del web come canale di comunicazione con il pubblico dei cittadini utenti, che cioè continuano a rimanere abbondantemente sotto gli standard minimi di efficacia e di usabilità.

Il percorso verso la messa a punto, sul piano della qualità tecnica dei siti delle città digitali, appare comunque ancora lungo. Rispetto alle modalità di costruzione dei siti permangono ulteriori inefficienze diffuse, che penalizzano la effettiva fruibilità dei servizi di rete delle pubbliche amministrazioni locali, come attestano le basse percentuali di siti che presentano home page di peso ridotto e file grafici ottimizzati per il web.

Guardando ai tempi di caricamento della pagina principale (home page), e cioè alla dimensione che appare ancora come uno dei principali standard di servizio percepibili dall'utente finale del web, si rileva come solo pochi siti abbiano raggiunto livelli ottimali. In pratica (Tab. 34) solo l'11% dei siti degli enti locali e delle regioni presentano tempi di download inferiori ai 10 secondi, mentre la soglia considerata accettabile (entro 15 secondi) è raggiunta solo dal 34,4% dei siti. Da segnalare come il dato risulti inferiore ai livelli registrati lo scorso anno in cui si rilevava come ben il 50% dei siti avesse raggiunto un tempo di caricamento dell'home page accettabile. La spiegazione può essere ricondotta non tanto e non solo a fenomeni di saturazione della rete Internet, quanto all'incremento dei servizi web offerti

dalle amministrazioni, circostanza questa che ha determinato un maggior spessore informativo dell'home page con una conseguente dilatazione dei tempi di download.

**Tab. 31 - Distribuzioni delle prestazioni estreme dei siti rispetto alla struttura di siti e home page (val%)**

	<b>Indicatori</b>	<b>Regioni (v.a.)</b>	<b>Province</b>	<b>Comuni Capoluogo</b>	<b>Altri Comuni</b>
Positività	Assenza di link interrotti a partire dall'home page	17	75,0	71,8	77,3
	Fino a 3 errori nella compilazione del codice Html della home page	5	35,0	36,9	37,5
	Compatibilità assoluta con diverse tipologie di browser (fino a 3 incompat.)	12	56,0	52,4	54,2
Negatività	Più di 3 link interrotti	-	3,0	2,9	1,5
	Più di 10 errori nel codice html della home page	6	27,0	33,0	28,5
	Incompatibilità elevata con tipologie diverse di browser (più di 10 incompat.)	2	11,0	18,4	14,2

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

**Tab. 32 - Diffusione di caratteristiche positive delle strutture delle home page (val. %)**

<b>Indicatori</b>	<b>Regioni (v.a.)</b>	<b>Province</b>	<b>Comuni Capoluogo</b>	<b>Altri Comuni</b>
Peso complessivo dell'home page inferiore a 40 kb	5	9,0	13,6	19,7
Peso della grafica in home page fino a 2,5k per oggetto	4	24,0	20,4	13,3
Assenza in home page di immagini eccedenti i 20k	8	36,0	36,4	33,7

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

**Tab. 33 - Effetti del peso delle pagine sui tempi di caricamento in modalità analogica a 56k (val. %)**

Indicatori	Regioni (v.a.)	Province	Comuni Capoluogo	Altri Comuni
Tempo di caricamento dell'home page inferiore ai 10 secondi	7	19,0	25,2	11,3
Tempo di caricamento dell'home page tra 10 e 15 secondi	1	15,0	24,3	23,1
Tempo di caricamento dell'home page inferiore tra 15 e 20 secondi	5	21,0	14,6	16,3
Tempo di caricamento dell'home page superiore ai 20 secondi	5	33,0	24,3	18,7

Il totale di colonna degli indicatori non è 100% perché su una quota di siti i tempi di caricamento non sono rilevabili

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

## 8.4. Strategie di visibilità

La visibilità dei siti pubblici appare come ulteriore indicatore della capacità del web di divenire strumento effettivo di erogazione dei servizi pubblici delle amministrazioni locali. Oltre all'uso della sintassi giusta per la scelta del nome a dominio, per aumentare la raggiungibilità dei siti attraverso i motori di ricerca è fondamentale anche costruire l'home page in modo corretto.

Sotto questo profilo si nota come le amministrazioni abbiano ormai compreso la necessità di essere individuate con facilità dagli utenti. La crescita delle pagine di molti siti e la maggiore accuratezza nell'uso dei *meta tag* e delle parole chiave, come pure la maggiore efficacia dei nuovi motori di ricerca rende ormai piuttosto agevole individuare, anche per il navigatore meno esperto, gli spazi on line del proprio ente locale.

**Tab. 34 - Visibilità dei siti istituzionali sui principali motori di ricerca**

<b>Indicatori</b>	<b>Regioni (v.a.)</b>	<b>Province</b>	<b>Comuni Capoluogo</b>	<b>Altri Comuni</b>
Primo posto nel report di Google con immissione di 2 parole chiave	19	77,0	84,5	71,4
Presenza nella prima pagina del report di Google con immissione di 2 parole chiave	-	8,0	7,8	16,8
Primo posto nel report di Altavista con immissione di 2 parole chiave	15	54,0	68,9	22,2
Presenza nella prima pagina del report di Altavista con immissione di 2 parole chiave	2	14,0	9,7	20,2
Primo posto nel report di Arianna con immissione di 2 parole chiave	6	23,0	59,2	31,5
Presenza nella prima pagina del report di Arianna con immissione di 2 parole chiave	8	38,0	21,3	19,2

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

## 9. LA METODOLOGIA UTILIZZATA

Dallo scorso anno la metodologia di indagine per la valutazione dei siti della Pubblica Amministrazione è stata completamente revisionata, riprogettata e impostata ricorrendo alla rilevazione diretta. Di seguito si riportano le note metodologiche sviluppate in occasione del rapporto dello scorso anno, modificate sulla base degli emendamenti apportati quest'anno al metodo di indagine.

Il lavoro svolto è stato molto impegnativo, e si è mosso lungo due direttrici principali: la corretta definizione dell'universo di indagine, e la costruzione della griglia di analisi attraverso cui analizzare i siti.

Per quanto riguarda l'**universo** si è deciso di prendere in considerazione *le siti istituzionali degli enti locali*: tutte le regioni, tutte le province, tutti i comuni capoluogo di provincia, e un campione rappresentativo dei comuni italiani con più di 5.000 abitanti. Una volta individuato l'universo di riferimento, si è proceduto alla determinazione del numero di enti in possesso di un proprio sito, e quindi si è avviata la rilevazione vera e propria.

La fase dell'impostazione della griglia di lavoro attraverso cui effettuare la raccolta dei dati, dal *punto di vista metodologico*, costituisce la parte *più innovativa* del progetto nel suo complesso.

Il momento più impegnativo è stato l'*individuazione dei parametri* attraverso cui valutare la qualità del sito. Alla fine del lavoro si è giunti a costruire una solida **struttura di analisi**: il percorso seguito, cioè, ha permesso sì di stabilire quali contenuti siano importanti, ma soprattutto di inserirli all'interno di una *struttura di ricerca che potrà rimanere stabile nel tempo*, anche a fronte della inevitabili revisioni sugli argomenti.

Questa metodologia, inoltre, che si è mossa da **criteri oggettivi**, ha permesso di poter confrontare tra loro i risultati ottenuti, e costruire un rating finale da considerarsi come il tentativo di individuare dei riferimenti concreti e qualificati che possano diventare uno strumento operativo per i decisori degli enti pubblici e gli amministratori.

## 9.1. L'universo di indagine

Le unità di indagine sono state le seguenti:

- universo completo delle regioni;
- universo completo dei 102 Enti Provinciali;
- universo completo dei comuni capoluogo di provincia;
- campione statistico dei comuni italiani con più di 5.000 abitanti (campione di 359 siti per un universo di 2.261 comuni).

Sono, quindi, stati presi in considerazione, oltre alle Regioni, alle Province, e ai Comuni capoluogo di provincia, anche un campione di Comuni che permettesse di rendere l'indagine capillare consentendo di entrare in contatto con realtà non esclusivamente legate agli enti territoriali di grandi dimensioni.

La tecnica di campionamento utilizzata, per gli *altri comuni* è quella propria del campionamento sistematico: dopo aver estratto il primo comune casualmente, a partire da questo è stato applicato il passo di campionamento risultante dalla divisione del numero delle unità che compongono l'universo per il numero delle unità previste per il campione, che è stato oggetto d'indagine, pari a 359 unità.

Una volta definito l'universo oggetto d'indagine, ha avuto inizio la fase di ricerca degli indirizzi sul web delle amministrazioni.

Alla prima fase di definizione e verifica del campione, è seguita la messa a punto della griglia di rilevazione, strumento di lavoro di fondamentale importanza.

Sono state inizialmente individuate *sei macro aree tematiche*, di cui cinque relative ad argomenti generici dei siti: contenuti istituzionali e trasparenza, qualità e interattività dei servizi, usabilità e accessibilità, cooperazioni e relazionalità e communities ,marketing territoriale e sviluppo economico; infine un'area relativa alla qualità tecnologica intesa come professionalizzazione dei dispositivi.

Queste dimensioni hanno trovato una più precisa definizione negli indicatori, scelti in quanto in grado di indagare quelle proprietà dell'oggetto di analisi (il sito) ritenute di fondamentale importanza.

Ai **contenuti istituzionali e alla trasparenza** sono stati ricondotti item in grado di esprimere la capacità informativa del sito analizzato. Tra questi la presenza di informazioni sulla struttura dell'organizzazione, sugli organi di governo locale, la messa in rete dei provvedimenti amministrativi.

Per quanto riguarda il **la qualità e interattività dei servizi**, questa dimensione è stata approfondita sulla base della presenza on line di aree informative o interattive in relazione a ciascuna delle aree funzionali e o istituzionali degli enti locali.

Le dimensioni dell'**usabilità e accessibilità** sono state analizzate in base a indicatori di tipo qualitativo e tecnico capaci di descrivere la facilità di reperimento delle informazioni, la coerenza delle strutture di contenuto e la rispondenza delle pagine analizzate agli standard tecnici riconosciuti dagli organismi nazionali e internazionali.

Con la nozione di **interazione e cooperazione** si è voluta analizzare la capacità dei siti internet delle amministrazioni locali di "fare rete" tra loro, cioè di ricostruire sul web quel sistema di rapporti e relazioni che necessariamente si sviluppano tra enti di diverse dimensioni e competenze che lavorino in uno stesso ambito territoriale. Si è quindi andati a cercare che tipo di collegamenti fossero presenti tra gli enti in senso orizzontale (comuni o province tra loro), e in senso verticale (regione, provincia comune). Inoltre sono stati rilevati gli strumenti in grado di creare una community di persone attive nello spazio virtuale (ad esempio i forum).

L'orientamento al **marketing territoriale** è stato analizzato facendo riferimento all'offerta di contenuti e servizi che vanno dalle informazioni generali sugli eventi ai luoghi di interesse turistico, sino agli strumenti di promozione interattiva come cartografie, visite virtuali della città e del territorio. Sono stati inoltre analizzati i contenuti e i servizi veicolati attraverso il web dallo Sportello Unico per le Attività Produttive.

L'indagine sulle città digitali quest'anno ha confermato e approfondito l'analisi relativa alla **qualità tecnologica**, nella consapevolezza che la qualità del servizio, e quindi la capacità di fornire contenuti *on line*, non

possa prescindere dalla efficienza e dalla professionalizzazione del *back office* tecnologico.

Nel perseguire l'obiettivo della costruzione di un indice settoriale di qualità tecnologica ci si è avvalsi dell'utilizzo di servizi di analisi in remoto forniti da soggetti terzi. Si sono consultati dei software di analisi dei siti, con riguardo a particolari caratteristiche tecnologiche: la pesantezza della immagini, ad esempio, o il tempo necessario per scaricare l'home page.

Alcuni degli item prevedevano delle risposte dicotomiche (presenza/assenza) mentre altri richiedevano risposte articolate e gerarchizzate.

Una volta identificati tutti gli item, e inseriti nello schema, si è passati alla verifica della griglia: si sono scelti dei siti campione (una regione, una provincia, un comune) per provare lo schema di analisi e verificare che funzionasse.

Solo a questo punto è potuta iniziare la rilevazione vera e propria, effettuata dagli stessi ricercatori che hanno lavorato sullo schema di analisi, scegliendo con quali indicatori lavorare. Questo elemento ha costituito un ulteriore punto di forza della ricerca, in quanto chi ha lavorato alla rilevazione dei dati sapeva esattamente cosa cercare, in che forma, e soprattutto è stato in grado di interpretare eventuali situazioni poco chiare.

## **9.2. L'analisi: la costruzione degli indici settoriali**

Alla fine della rilevazione, si è proceduto alla costruzione degli indici sintetici, e all'attribuzione di pesi diversi ai vari indicatori.

Gli indicatori collocati a definire le aree tematiche, sono stati quindi utilizzati per determinare i corrispondenti indici settoriali.

A questo punto, per poter procedere al confronto dei diversi siti analizzati, si sono dovuti risolvere due generi di problemi: il primo, relativo all'*uniformità*, e alla conseguente *comparabilità* almeno in termini numerici, dei vari indici, e il secondo riguardante il peso dei vari indicatori all'interno degli indici settoriali.

Per quanto riguarda la prima delle questioni sollevate, il problema è stato risolto standardizzando i sei indici a base 100, che è il massimo valore raggiungibile da ogni sito per quell'indice.

Ci si è poi dovuto porre il problema di *quanto i vari indicatori dovessero concorrere a formare ogni indice*: poiché ad esempio su dieci item che compongono un indice, non tutti possono pesare allo stesso modo.

Questo delicato lavoro di ponderazione è stato svolto su tutti gli indicatori, al fine di rendere i diversi indici attendibili, e, quindi, di poterli sommare tra loro, nella composizione del rating finale.

### 9.3. Il metodo ARPA

Da questo imponente lavoro metodologico, ha avuto origine l'impostazione di una vera propria **tecnica di indagine**, non strettamente legata alla singola edizione della ricerca.

E' nato così l'indice ARPA, il cui acronimo sta per *Analisi delle Reti delle Pubbliche Amministrazioni*. Tale indice, opportunamente modificato, può essere applicato sia alle amministrazioni centrali (ARPA-C), che a quelle locali (ARPA-L).

L'indice ARPA C è già stato applicato in una ricerca sulla qualità dei siti istituzionali, presentata dal Censis e da Atenea il 2 aprile 2001. ARPA-L, nella sua versione "istituzionale", sarà utilizzato per la prima volta nell'edizione di Città Digitali 2000.

La grande innovazione apportata dal metodo ARPA sta nella messa a punto di un preciso e definito *metodo di analisi*, nella progettazione di un modo di lavorare che sia univoco, ripetibile nella sua struttura, ma capace di assimilare delle variazioni per quanto riguarda i contenuti.

Questo vuol dire che l'impianto strutturale della ricerca (analisi dei siti dall'esterno con l'utilizzo di una griglia di valutazione) non cambierà, mentre gli indicatori scelti potranno ampliarsi o comunque modificarsi, essendo sensibili al processo di mutamento del settore, che sarà con ogni probabilità molto significativo. Da quest'anno, ad esempio, non si è potuto

non fare riferimento al piano d'azione per l'e-government, esaminando quanto e in che modo gli enti interessati fossero in grado di recepire le linee di sviluppo espresse da tale piano.

## **10. IL RATING DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE LOCALE**

Nel presentare anche quest'anno il rating della pubblica amministrazione è necessario ripetere le avvertenze che sempre accompagnano l'elaborazione di una classificazione: la sintesi statistica ha il fine principale di individuare e di isolare le migliori esperienze che vanno emergendo, operando, però, una evidente semplificazione della realtà che non può tenere conto delle diverse sfumature e specificità. Nonostante ciò la classifica rimane un importante strumento di lavoro che tiene conto dei miglioramenti, sia assoluti sia relativi, che segnano il ritmo del processo di innovazione della pubblica amministrazione locale.

Il primo dato che spicca, rispetto allo scorso anno, è il generale miglioramento del sistema nel suo complesso: lo scorso anno la migliore regione aveva registrato 67/100 mentre quest'anno la prima classificata si attesta a 77/100. Lo stesso vale per i comuni capoluogo (da 70/100 a 79/100) e, in misura molto minore, per le province (da 66/100 a 68/100).

La seconda considerazione riguarda la distribuzione geografica dell'eccellenze. Le cartine lo dimostrano immediatamente: la rappresentazione grafica della distribuzione delle migliori realizzazioni determina un'Italia divisa nettamente, dove soprattutto il Sud e le Isole rischiano di rimanere indietro nei confronti di un processo di modernizzazione e di informatizzazione oramai avviato e definito.

Tab. 35 - Rating dei siti delle Regioni

Ente	Valore indice sintetico 2001	Valore indice sintetico 2000	Valore indice settoriale Contenuti Istituzionali	Valore indice settoriale Qualità dei servizi	Valore indice settoriale Usabilità e accessibilità	Valore indice settoriale Cooperazioni e relazionalità	Valore indice settoriale Marketing territoriale	Valore indice settoriale Qualità tecnologica
1 Emilia Romagna	77	60	100	65	66	81	74	75
2 Toscana	75	59	84	70	83	81	62	71
3 Liguria	70	67	61	70	93	50	74	71
4 Friuli V. G.	65	51	84	56	83	38	51	76
5 Piemonte	64	53	65	62	64	81	40	71
6 Marche	56	46	65	31	47	56	71	68
6 Valle d'Aosta	56	26	61	42	85	50	27	69
7 Lombardia	55	56	45	53	43	69	38	83
8 Veneto	54	40	54	46	60	49	51	64
8 Umbria	54	53	44	34	56	50	55	85
8 Sardegna	54	54	68	41	60	25	55	74
9 Lazio	53	33	54	48	54	63	28	71
9 Abruzzo	53	42	51	38	52	50	51	76
10 Basilicata	51	34	55	36	48	50	47	74
11 Sicilia	50	47	87	32	51	44	12	76
12 Molise	46	30	55	10	35	60	31	84
12 Puglia	46	40	61	14	43	50	35	70
13 Trentino A.A.	44	39	74	13	60	29	7	78
14 Campania	39	20	48	38	38	25	19	67
15 Calabria	35	36	22	29	16	25	35	81

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

Tab. 36 : Rating dei siti delle Province

Ente	Valore indice sintetico 2001	Valore indice sintetico 2000	Valore indice settoriale Contenuti Istituzionali	Valore indice settoriale Qualità dei servizi	Valore indice settoriale Usabilità e accessibilità	Valore indice settoriale Cooperazioni e relazionalità	Valore indice settoriale Marketing territoriale	Valore indice settoriale Qualità tecnologica
1 Modena	68	49	72	53	68	66	58	87
2 Asti	67	49	68	51	39	98	67	80
3 Torino	66	47	44	58	79	81	59	75
4 Milano	64	46	72	43	75	75	23	95
5 Trento	62	62	76	63	81	53	32	70
5 Bolzano	62	47	62	70	64	63	35	80
6 Bologna	59	57	65	53	56	50	55	77
6 Bergamo	59	35	68	43	68	73	32	73
7 Parma	58	50	82	52	64	34	36	80
8 Piacenza	57	30	72	47	39	79	39	68
8 Ravenna	57	39	75	39	52	41	52	83
9 Lodi	56	40	72	40	81	28	42	72
9 Mantova	56	66	59	38	54	60	43	82
10 Verona	55	22	72	29	72	51	32	74
10 Padova	55	50	59	45	64	48	40	74
11 Ascoli Piceno	54	51	72	50	54	60	24	63
12 Varese	53	47	66	43	51	46	38	75
12 Siena	53	58	69	44	55	73	12	65
12 Pesaro Urbino	53	40	55	44	75	33	32	79
12 Macerata	53	59	59	40	63	39	51	66
13 Ferrara	52	57	79	33	48	48	45	63
13 Lucca	52	45	61	29	64	41	44	74
13 Campobasso	52	31	69	43	39	45	35	82
13 Firenze	52	58	55	47	64	54	24	65
14 Grosseto	51	51	69	31	73	35	27	69
15 Cagliari	50	41	76	24	76	16	43	66
15 Napoli	50	45	72	43	51	28	32	76
15 Genova	50	46	44	31	73	48	28	76
15 Pordenone	50	39	69	41	73	35	8	73
16 Terni	49	34	52	38	62	60	12	72
16 Ancona	49	32	66	48	60	29	18	74
16 Pistoia	49	37	69	34	77	16	28	69
16 Reggio Calabria	49	nc	59	28	73	26	36	72
16 Arezzo	49	15	62	40	60	23	28	79
17 Pisa	48	43	59	36	43	54	16	84
17 Alessandria	48	31	45	33	68	53	28	63
17 Venezia	48	47	72	44	63	19	8	82
17 Foggia	48	42	66	19	43	48	35	75
17 Lecco	48	39	55	48	48	40	23	72
18 Cremona	47	51	55	38	59	39	16	78
18 Lecce	47	49	65	36	38	48	23	73
18 Roma	47	42	72	34	55	16	28	75
18 Palermo	47	46	51	26	48	54	32	70
18 Trieste	47	29	58	33	63	39	15	72
18 Forlì	47	45	62	31	48	33	43	64
19 Treviso	46	28	55	31	60	53	8	73
19 Perugia	46	36	48	34	38	48	34	76
19 Cosenza	46	45	44	31	64	48	15	76
19 Catanzaro	46	nc	72	33	39	30	39	65
19 Trapani	46	44	54	53	38	14	43	75
19 Reggio Emilia	46	26	30	49	43	48	35	71

19	Viterbo	46	38	62	29	60	9	38	77
20	Vicenza	45	37	44	40	73	16	16	84
20	Sondrio	45	48	58	16	52	58	20	67
20	Udine	45	35	33	31	71	23	42	70
20	Brescia	45	33	41	33	52	41	20	82
21	Ragusa	44	46	59	34	52	20	30	70
21	Catania	44	38	48	18	59	35	39	65
22	Brindisi	43	38	51	21	56	23	39	70
22	Biella	43	29	54	23	52	21	28	81
22	Imperia	43	25	79	33	30	23	16	77
22	Rimini	43	48	66	13	35	16	43	85
22	Savona	43	51	54	24	56	23	23	76
22	Vercelli	43	38	58	21	64	26	12	75
23	Prato	42	34	52	19	56	26	24	78
23	Livorno	42	40	58	32	39	35	15	75
23	Benevento	42	35	28	18	43	39	46	79
23	Gorizia	42	42	21	40	58	41	28	65
23	Potenza	42	22	69	34	54	14	0	82
23	Pescara	42	40	41	43	43	19	35	72
23	Nuoro	42	nc	48	23	80	9	19	71
23	Cuneo	42	36	45	48	54	16	3	83
23	Verbano-Cusio-Ossola	42	34	51	35	39	31	15	77
24	Salerno	41	31	48	15	60	16	23	84
25	La Spezia	40	24	46	29	48	20	15	80
25	Chieti	40	29	41	23	55	20	27	72
26	Caserta	39	25	59	26	48	14	8	82
26	Caltanissetta	39	29	48	7	43	14	38	85
27	Isernia	38	17	42	26	56	14	19	72
27	Taranto	37	26	38	9	60	33	19	65
27	Rovigo	37	30	46	31	51	16	4	72
28	Novara	36	44	30	26	43	29	16	74
28	Enna	36	14	37	8	60	14	8	87
29	Messina	35	25	55	13	43	14	0	83
29	Sassari	34	17	55	12	56	9	0	75
29	Teramo	34	9	44	18	43	11	0	88
29	Massa Carrara	34	27	34	23	43	23	15	67
29	Siracusa	34	nc	24	9	35	11	47	78
30	Rieti	33	29	20	8	72	14	24	63
31	Matera	32	nc	11	16	39	40	19	65
32	Avellino	31	nc	33	12	43	9	20	70
32	Latina	31	nc	41	13	48	11	0	74
32	Como	31	35	17	21	51	16	7	73
33	Pavia	29	15	21	13	48	14	0	81
33	Oristano	29	15	12	0	48	14	23	75
34	Bari	28	14	3	13	34	29	0	87
35	Agrigento	26	12	26	5	35	11	8	71
36	Vibo Valentia	25	29	14	14	39	14	8	62
37	Belluno	24	15	7	18	23	19	4	74
38	Frosinone	22	16	10	7	31	9	0	75
nc	Crotone	nc	11						
nc	L'Aquila	nc	nc						

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001

Tab. 37: Rating dei siti dei Comuni capoluogo

Ente	Valore indice sintetico 2001	Valore indice sintetico 2000	Valore indice settoriale Contenuti Istituzionali	Valore indice settoriale Qualità dei servizi	Valore indice settoriale Usabilità e accessibilità	Valore indice settoriale Cooperazioni e relazionalità	Valore indice settoriale Marketing territoriale	Valore indice settoriale Qualità tecnologica
1 Bologna	79	70	86	70	85	74	73	85
2 Torino	78	55	68	82	77	94	78	70
3 Firenze	74	64	97	77	68	49	70	83
4 Roma	71	54	41	86	66	88	81	67
5 Ravenna	69	62	72	66	73	65	55	87
6 Pisa	66	55	62	56	70	74	55	79
6 Venezia	66	45	72	53	85	79	23	84
6 Lucca	66	54	72	40	63	75	67	78
7 Genova	65	36	72	65	63	50	59	83
8 Piacenza	64	53	90	53	58	48	58	78
9 Ferrara	63	50	75	70	55	35	63	77
10 Prato	62	52	68	57	66	36	66	81
10 Cremona	62	50	82	48	66	48	50	78
11 Siena	61	53	51	61	59	88	32	75
12 Mantova	60	42	84	53	42	60	55	64
13 Modena	59	67	54	64	73	50	35	80
13 Brescia	59	47	73	44	48	69	47	73
13 Udine	59	46	68	57	59	64	32	73
13 Ancona	59	53	48	78	64	35	47	79
14 Bolzano	57	49	79	49	59	16	38	98
14 Verona	57	43	82	50	48	38	42	79
15 Milano	56	38	65	80	23	41	46	83
15 Perugia	56	47	61	44	48	54	54	75
16 Pesaro	55	55	58	63	32	60	55	64
16 Cosenza	55	44	59	42	43	65	47	74
16 Pavia	55	44	68	51	51	41	40	77
17 Reggio Calabria	54	41	61	38	71	66	23	63
17 Alessandria	53	38	69	47	71	16	27	88
17 Padova	53	48	69	60	49	48	28	65
17 Como	53	40	61	31	31	60	48	87
17 Belluno	53	39	69	31	43	40	55	79
18 Forlì	52	49	90	31	43	34	48	64
19 Bergamo	51	51	76	54	72	16	31	59
19 Macerata	51	31	54	34	41	60	36	80
19 Catania	51	49	69	44	26	60	39	66
19 Massa	51	41	51	52	56	48	28	70
20 Sassari	50	42	61	54	59	16	40	70
21 Foggia	49	32	52	61	59	20	35	69
21 Cesena	49	nr	57	55	54	11	55	65
21 Sondrio	49	30	48	52	39	43	37	78
21 Varese	49	31	38	45	52	16	58	84
21 Siracusa	49	27	48	35	56	16	63	75
21 Terni	49	38	37	42	59	60	31	62
22 Trento	48	46	61	42	60	29	20	76
22 Vicenza	48	49	51	34	56	28	40	77
22 Asti	48	45	68	53	34	28	27	76
23 Rovigo	47	33	37	46	50	35	24	88
24 Parma	46	27	48	49	48	29	32	74
24 Palermo	46	37	31	56	56	16	52	66
24 Biella	46	37	72	49	34	16	24	81
24 Salerno	46	28	44	27	55	60	20	70
24 Treviso	46	31	54	39	47	29	20	86

24	Napoli	46	43	37	50	48	35	35	71
24	Potenza	46	39	54	41	39	41	24	75
24	Livorno	46	53	44	42	38	31	44	75
24	Vercelli	46	31	61	50	59	26	20	57
24	Reggio Emilia	46	52	44	49	51	31	27	71
24	La Spezia	46	47	44	54	38	39	24	74
24	Grosseto	46	24	51	34	33	44	28	84
25	Rimini	45	35	54	47	39	16	44	70
25	Caserta	44	34	38	49	56	29	15	75
25	Verbania	44	nc	46	49	35	21	27	83
26	Benevento	43	27	45	39	43	18	47	68
26	Avellino	43	31	58	35	52	19	31	65
26	Messina	43	nc	36	41	30	48	27	77
26	Pistoia	43	27	72	46	34	16	16	74
26	Nuoro	43	30	45	24	60	14	43	72
26	Pordenone	43	29	38	42	34	16	47	78
26	Aosta	43	33	17	61	56	26	20	75
27	Bari	42	35	31	23	43	23	58	75
27	Campobasso	41	43	54	31	18	33	35	78
27	Novara	41	45	59	41	43	28	15	63
27	Lecco	41	33	55	41	27	14	32	79
27	Trieste	41	36	31	40	48	35	20	74
28	Taranto	40	23	41	35	47	20	20	79
28	Arezzo	40	45	44	54	23	16	27	77
28	L'Aquila	40	30	52	41	43	16	18	70
28	Frosinone	40	nc	54	20	34	19	39	73
29	Cuneo	39	42	41	38	35	23	30	70
29	Urbino	39	nr	37	32	39	35	31	62
30	Teramo	38	20	41	18	52	9	28	83
30	Viterbo	38	22	58	20	48	14	20	71
30	Cagliari	38	39	34	24	64	16	15	72
30	Lodi	38	23	44	25	43	14	12	87
31	Imperia	36	24	51	34	27	25	0	79
32	Rieti	35	24	31	11	43	30	19	78
32	Matera	35	23	45	11	39	14	19	85
32	Carrara	35	nr	30	17	38	14	32	79
33	Gorizia	34	37	37	24	34	14	12	84
33	Latina	34	22	23	28	34	29	8	79
33	Chieti	34	27	36	13	35	26	15	75
33	Crotone	34	nc	41	34	43	11	4	69
34	Lecce	32	13	30	16	35	20	23	66
34	Isernia	32	25	30	34	46	6	8	65
35	Oristano	30	29	21	22	39	14	5	83
35	Enna	30	23	16	13	63	14	4	69
36	Savona	29	18	10	21	31	14	12	86
37	Agrigento	28	27	21	8	48	16	4	69
38	Trapani	26	nc	27	14	26	14	8	70
38	Pescara	26	26	10	5	48	9	0	85
38	Ascoli Piceno	26	23	11	13	39	11	8	74
39	Ragusa	25	15	17	8	43	8	8	70
40	Brindisi	19	16	8	8	22	14	0	65
nc	Caltanissetta	nc	14						
nc	Catanzaro	nc	nc						
nc	Vibo Valentia	nc	nc						

Fonte: indagine Rur, Formez e Censis, 2001